

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/25254> holds various files of this Leiden University dissertation

**Author:** Klumper, Willem Maarten

**Title:** De effects-based approach to operations in Afghanistan : meten van het onmeetbare

**Issue Date:** 2014-04-16

# ***De Effects-Based Approach to Operations in Afghanistan***

Meten van het onmeetbare



# ***De Effects-Based Approach to Operations in Afghanistan***

Meten van het onmeetbare

## **PROEFSCHRIFT**

ter verkrijging van  
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden  
op gezag van de Rector Magnificus prof. mr. C.J.J.M. Stolker  
volgens het besluit van het College voor Promoties  
te verdedigen op donderdag 17 april 2014  
klokke 15.00 uur

door

**Willem Maarten Klumper**

geboren op 19 juni 1955  
in Den Haag

## **Promotiecommissie**

### **Promotor**

Prof. dr. R. de Wijk

### **Co-promotores**

Prof. dr. E. Bakker

Dr. ir. S.J.H. Rietjens (Nederlandse Defensie Academie)

### **Overige leden**

Prof. mr. dr. E.R. Muller

Prof. dr. J.M.M.L. Soeters (Nederlandse Defensie Academie / Universiteit van Tilburg)

Prof. dr. S. Biscop (Universiteit van Gent)

Prof. dr. J.H. de Wilde (Universiteit van Groningen)

Afbeelding omslag: "Reach For The Sky" geschilderd door Marga Klumper-Rientjes

De totstandkoming van dit proefschrift werd financieel mogelijk gemaakt door de Koninklijke Luchtmacht

*“The system”, I said, “was shown you by the English when they were in your country; do as they did; regulate everything according to justice and equity, encourage commerce and agriculture, carry out works of public utility, make your roads safe from robbers, repress the tyranny of subordinate agents, let the people know what they owe to the state, and be exempt from extortion when they paid for it; fear not then that your country will be rich and prosperous, the population will increase instead of emigrating, and venerate the prince who will first teach them the value of order, justice and abundance, and their gratitude to him will be the best security for the endurance of his power.”*

*Kohendil Kahn listened, but it was plain that he thought me a short sighted utopian visionary, devoid of any real idea of the science of good governance.*

General Ferrier (FR), Kandahar, 1845.



# Inhoudsopgave

Dankwoord	13
Voorwoord	17
Samenvatting	23
Abstract	31
Lijst met figuren	39
Lijst met tabellen	41
Lijst met afkortingen	43
<b>1 Effecten in militair-strategisch denken</b>	<b>49</b>
1.1 Inleiding	50
1.2 Het belang van een andere benadering	53
1.3 Effecten als product van samenwerking	55
1.4 De <i>effects-based</i> benadering en militaire strategie	56
1.5 EBAO of EBO?	57
1.6 Ontwikkeling van EBAO in de tijd	58
1.7 EBAO in militaire doctrines van de VS, het VK en Nederland	63
1.8 EBAO: Ontwerp versus praktijk	67
1.9 Probleemstelling en onderzoeksvragen	71
1.10 Onderzoeksopzet	73
<b>2 Effectmeting in militaire toepassing: een theoretisch kader</b>	<b>77</b>
2.1 Inleiding	78
2.2 Effecten en de niveaus van militair optreden	85
2.2.1 Het politiek-strategische niveau	87
2.2.2 Het militair strategische niveau	90
2.2.3 Het operationele niveau	91
2.3 EBAO als onderwerp voor discussie	95
2.4 Het meten van effecten	99
2.5 Probleemgebieden bij sturing middels prestatiemeting	101
2.6 De relatie tussen informatie en effecten	108
2.7 Afsluiting	109



<b>3</b>	<b>Methode van onderzoek</b>	<b>113</b>
3.1	Onderzoeksstrategie	114
3.2	Dataverzameling	115
3.3	Data-analyse	123
3.4	Kwaliteit en betrouwbaarheid	124
<b>4</b>	<b>Het ontwerp van EBAO</b>	<b>127</b>
4.1	Inleiding	128
4.2	Raamwerk voor EBAO	130
4.3	Basisprincipes voor EBAO	133
4.4	De EBAO-cyclus	135
4.4.1	Knowledge Development	135
4.4.2	Planning	136
4.4.3	Execution	139
4.4.4	Assessment	141
4.5	Adjustment	145
4.6	Afsluiting	146
<b>5</b>	<b>EBAO op het politieke en het militair-strategische niveau</b>	<b>149</b>
5.1	Inleiding	150
5.2	Besluitvorming rond de inzet van het militaire instrument	151
5.2.1	Nationaal	151
5.2.2	De NAVO	158
5.3	De basis voor een EBAO-missie	159
5.4	Knowledge Development	163
5.4.1	Nationaal niveau	163
5.4.2	Het niveau van de NAVO	167
5.5	Planning	168
5.5.1	Nationaal niveau	168
5.5.2	Het niveau van de NAVO	170
5.6	Execution	171
5.6.1	Nationaal niveau	171
5.6.2	Het niveau van de NAVO	173

---

5.7	Assessment	175
5.7.1	Nationaal niveau	175
5.7.2	Het niveau van de NAVO	177
5.8	Adjustment	179
5.8.1	Nationaal	179
5.8.2	Het niveau van de NAVO	180
5.9	Afsluiting	184
5.9.1	Hoe is EBAO ontworpen?	184
5.9.2	Hoe wordt EBAO gerealiseerd in de praktijk?	185
5.9.3	Analyse van afwijkingen tussen ontwerp en realisatie	187
<b>6</b>	<b>EBAO binnen HQ-ISAF</b>	<b>189</b>
6.1	Inleiding	190
6.2	Taken van HQ-ISAF	190
6.3	Knowledge Development (KD)	192
6.3.1	Knowledge Development (KD) zoals ontworpen	193
6.3.2	Knowledge Development in de praktijk	196
6.3.3	Gevolgen voor Knowledge Development binnen HQ-ISAF	208
6.4	Planning	208
6.4.1	Planning zoals ontworpen	209
6.4.2	Planning in de praktijk	214
6.4.3	Gevolgen voor EBAO in ISAF	219
6.5	Execution	220
6.5.1	Execution zoals ontworpen	220
6.5.2	Execution in de praktijk	221
6.6	Assessment	231
6.6.1	Assessment zoals ontworpen	231
6.6.2	Assessment in de praktijk	236
6.6.3	Gevolgen voor EBAO in ISAF	238
6.7	Adjustment	238
6.7.1	Adjustment zoals ontworpen	239
6.7.2	Adjustment in praktijk	239

6.8	Afsluiting	244
6.8.1	Hoe is EBAO ontworpen?	244
6.8.2	Hoe wordt EBAO gerealiseerd in de praktijk?	245
6.8.3	Analyse van afwijkingen tussen ontwerp en realisatie	246
<b>7</b>	<b>EBAO binnen Regional Command South – RC-South</b>	<b>249</b>
7.1	Inleiding	250
7.2	Taken van RC(S)	251
7.3	Knowledge Development	252
7.3.1	Knowledge Development zoals ontworpen	252
7.3.2	Knowledge Development in praktijk	256
7.4	Planning	261
7.4.1	Planning zoals ontworpen	262
7.4.2	Planning in de praktijk	268
7.5	Execution	272
7.5.1	Execution zoals ontworpen	273
7.5.2	Execution in de praktijk	274
7.6	Assessment	280
7.6.1	Assessment zoals ontworpen	280
7.6.2	Assessment in de praktijk	281
7.7	Adjustment	284
7.7.1	Adjustment zoals ontworpen	285
7.7.2	Adjustment van EBAO in praktijk	286
7.8	Afsluiting	292
7.8.1	Hoe is EBAO ontworpen?	292
7.8.2	Hoe wordt EBAO gerealiseerd in de praktijk?	293
7.8.3	Analyse van afwijkingen tussen ontwerp en realisatie	294
<b>8</b>	<b>Conclusies en Aanbevelingen</b>	<b>297</b>
8.1	Inleiding	298
8.2	Het ontwerp van EBAO	298
8.3	EBAO in de praktijk	301
8.4	Verschillen tussen ontwerp en realisatie	306
8.5	De realisatie van EBAO in ISAF	313

8.6	Reflectie	314
8.6.1	Crafting Strategy en de Knowing-Doing Gap	314
8.6.2	Results-Based Management en EBAO	316
8.6.3	Sensemaking theorie en EBAO	319
8.6.4	Ruby versus Mattis	324
8.7	Aanbevelingen	326
8.7.1	Aanbevelingen voor een meer doelmatige toepassing van EBAO	326
8.7.2	Aanbevelingen voor nader onderzoek	328
8.7.3	Mogelijke toepassingen van EBAO in de actualiteit	330
8.8	Nawoord	332
	Literatuurlijst	335
	Lijst met respondenten	347
	Bijlagen	349
	Curriculum Vitae	357



# Dankwoord

In de meeste proefschriften die ik inmiddels heb gelezen, is meestal een gedeelte gereserveerd als dankwoord. Afgezien van de boeiende wetenschappelijke inhoud, het hart van ieder proefschrift, is het dankwoord vaak het meest gelezen deel. Hier legt de promovendus de sociale achtergronden bloot van de route die hij of zij is gegaan. Het dankwoord maakt duidelijk dat een promotie het resultaat is van de actie van een enkeling die mogelijk is gemaakt door velen. Het is het resultaat van een goed idee, financiën, motivatie, noeste arbeid en (vooral) doorzetten. De promovendus heeft een stip op de horizon gezet, plant een route en gaat op weg. Onderweg komt hij allerlei mensen tegen die een stukje met hem meelopen om hem te steunen of om hem aan te raden op een zeker punt op de route een afslag te nemen. Sommige mensen lopen de hele route met je mee. De route die ik heb afgelegd vormt hierop geen uitzondering. In mijn dankwoord wil ik iedereen bedanken die mij, korter of langer, op mijn tocht naar de genoemde 'stip op de horizon' heeft vergezeld. Ik wil er graag een paar uitlichten.

Het goede idee waar het hele project mee is begonnen is afkomstig van Commodore (inmiddels buitendienst) Jan van Hoof. Hij zag de meerwaarde van een onderzoek naar de Effects-Based Approach to Operations (EBAO) dat door Defensie en meer specifiek binnen de Koninklijke Luchtmacht (KLu) zou worden uitgevoerd. Binnen de KLu is het project mogelijk gemaakt door Luitenant-Generaal (inmiddels eveneens buitendienst) Freek Meulman wat concreet heeft uitgemond in het beschikbaar stellen van geld en tijd. Bovendien heeft generaal Meulman mij geholpen de stip nadrukkelijk op de horizon te zetten door mij duidelijk voor te houden dat " ... opgeven geen optie is." De woorden van de generaal zijn in mijn geheugen gegrift en zijn voor mij ontegenzeggelijk een hele sterke motivatie geweest. Mijn dank gaat uit naar beide opperofficieren (buitendienst) van de KLu.

Als locatie om het project uit te voeren is de keuze gevallen op het Instituut Defensie Leer- gangen (IDL) van Defensie in Rijswijk. Een prima plek om ongestoord te studeren en te produceren. Ik ben gastvrij ontvangen op het IDL en kon vrij beschikken over een kamer, de bibliotheek en zoveel kopjes koffie als ik nodig had. Gerrit en Marianne hebben mij liters ingeschonken. Bovendien zijn er altijd collega's om je heen met wie je even over iets anders kan praten of om mee te gaan lunchen. Al die mensen die ik tijdens mijn werk op het IDL ben tegen gekomen ben ik dankbaar voor de bemoedigende woorden en steun, anders

ook! Daaronder schaar ik ook de goed bedoelde vraag “wanneer is je ‘boekje’ nou eens klaar”, die op een verkeerd moment werd gesteld, verkeerd viel en irritatie opleverde; sorry Charles. Het laatste gedeelte van het traject binnen het IDL heb ik afgelegd tussen de collega’s van het team van de Hogere Defensie Vorming (HDV). Ik kan me voorstellen dat men heeft moeten wennen aan een collega die regelmatig met zijn gedachten ergens anders was en die tijdens zijn flex-dagen gewoon achter zijn bureau zat. Een collega die er dus wel was, maar toch ook weer niet. Ik ben dankbaar voor hun collegialiteit, medeleven en flexibiliteit, in het bijzonder noem ik hierbij overste Sim Schot, aanvoerder van het team HDV. Een ander nader te noemen belangrijk voordeel van het IDL is de aanwezigheid van een goed geoutilleerde bibliotheek. Een bibliotheek levert een meerwaarde door het personeel dat er werkt. Dat geldt zeker voor de bibliotheek van het IDL. Ik ben dank verschuldigd aan Marjolein Kranse voor het doorlezen en het becommentariëren van het eerste manuscript en Ernst Bertelink voor het steeds snel tevoorschijn toveren van soms de meest obscure documenten en boeken. Wat dichterbij in de buurt, maar als ‘lotgenoot’ een belangrijke gesprekspartner over de voortgang van onze respectievelijke proefschriften zowel in voor- als in tegenspoed, dank aan Ton Kallenberg. Hij won met een neuslengte.

Een promovendus heeft gedurende de route die hij aflegt behoefte aan een begeleider. Deze promovendus in ieder geval wel. Een gids die voorkomt dat hij verdwaalt en hem helpt om gefocust te blijven op de eerder genoemde stip op de horizon. Iemand aan wie hij zijn gedachten kan scherpen en die kritisch iedere stap volgt die hij zet. Als eerste wil ik professor Sjo Soeters bedanken voor zijn ondersteuning tijdens het eerste gedeelte van mijn tocht. Het grootste gedeelte van de begeleiding die ik heb gehad is geleverd door Bas Rietjens (begeleider en co-promotor). Ik mag mij gelukkig prijzen met Bas als mijn begeleider. Geduld, begrip en een degelijke kennis van het wetenschappelijke proces zijn goed ontwikkelde eigenschappen van Bas waar ik dankbaar gebruik van heb gemaakt. Hij is de constante factor geweest in het project en heeft er in belangrijke mate aan bijgedragen dat ik uiteindelijk bij de stip op de horizon ben aangekomen. Bas: ontzettend veel dank voor alle moeite en inzet. Ik had me geen betere begeleider kunnen wensen.

Uiteraard een woord van dank aan professor Rob de Wijk (promotor) en professor Edwin Bakker (co-promotor), voor hun stimulerende begeleiding op het laatste gedeelte van mijn tocht. Het is bijzonder om over jouw onderwerp te kunnen praten met twee hooggeleerde mensen, die in het centrum staan van de ontwikkelingen op het gebied van internationale veiligheid, zowel nationaal als internationaal.

Ook de activiteiten op het vlak van behandeling van teksten zijn van belang geweest voor het product dat voor u ligt: het 'boekje'. Twee personen wil ik daarvoor in het bijzonder bedanken. Raymond Gijsen heeft veel tijd besteed aan het professioneel 'gladtrekken' van de tekst zodat er uiteindelijk een goed leesbaar geheel is ontstaan en Frank Schadd, die het 'boekje' het uiterlijk van een wetenschappelijk document heeft gegeven door adequaat gebruik te maken van de mogelijkheden van moderne tekstverwerking programmatuur.

Voor de allerbelangrijkste steun die ik heb ontvangen, de steun van het thuisfront, past eigenlijk geen dank. Wat ik aan Marga en Berend verschuldigd ben gaat veel verder dan dat! Zij vormen het kompas waarmee de route is afgelegd: my true north. Als dat had ontbroken, was de hele onderneming niet mogelijk geweest. Het project is de afgelopen jaren een belangrijk deel van mijn leven geweest en daarmee ook een belangrijk deel van dat van hen. Ik heb het proefschrift in die jaren overal mee naar toe gesleept: in de weekends mee naar huis, op vakantie, op bezoek bij vrienden, aan tafel..... Mijn project is daardoor automatisch ook hun project geworden. Als ik trots ben op mezelf dat ik de stip op de horizon heb bereikt, dan ben ik in de eerste plaats en boven alles trots op jullie.

Willem Klumper





## Voorwoord

Ik sta tot aan mijn knieën in het water. Het meertje in het stadspark ligt er strak en rustig bij. Er liggen een paar boeien in het water die het parcours van de langebaanwedstrijd aangeven. Niets aan de hand. De wedstrijd staat op het punt van beginnen. Wat mij betreft eigenlijk meer een nuttige prestatietocht dan een wedstrijd. Nuttig, omdat het goed is voor de opbouw van mijn conditie. Niet een wedstrijd, want die win ik toch nooit omdat er altijd anderen zijn die veel makkelijker zwemmen dan ik. Dick, Peter en Frank gaan moeiteloos door het water, zij hebben een goede techniek en profiteren optimaal van de energie die hun schouders leveren. Ik heb het nooit van mijn techniek moeten hebben, maar van mijn doorzettingsvermogen. Desondanks heb ik toch steeds bereikt wat ik wilde bereiken.

Terwijl ik wacht op het signaal om aan de zwemtocht te beginnen voel ik de kou van het water langzaam omhoog trekken. Was dit nou wel zo'n goed idee? Het is tenslotte een heel eind zwemmen in dat koude water. Om mij heen strakke gezichten van andere deelnemers aan de tocht. Dan klinkt een zoemer: het begint. Ik haal diep adem, zeg tegen mijzelf dat het in het begin even koud zal zijn maar dat dit snel zal verdwijnen als je eenmaal bezig bent en duik het water in. Het eerste stuk gaat lekker. Mijn armen gaan ruim over het water heen en ik zet ze zo ver als ik kan voor mijn hoofd weer in het water, om een lekkere lange slag te maken. Al snel merk ik niets meer van de mensen om me heen. Ik kom in een cadans en zit in een eigen wereldje. De eenzaamheid van de langeafstandswemmer. Na een tijdje valt het me op dat het wel erg stil is geworden om mij heen. Zo kom ik vanuit mijn eigen wereldje weer terug in de zwemtocht. Als ik opkijk uit het water merk ik tot mijn schrik dat ik een heel eind uit koers ben geraakt. Ik heb een boei gemist. Er zit niets anders op dan om te keren, terug te zwemmen en de boei op de juiste manier te ronden. Dit kost tijd en energie. Eenmaal bij de boei blij ik een flinke achterstand te hebben opgelopen en ik moet nog een heel eind. Ik heb behoefte aan een mentale peptalk. Er komt een bootje langs, met daarin iemand die het klappen van de zweep lijkt te kennen en mij geduldig uitlegt dat dit er allemaal bij hoort en ik er het beste aan doe gewoon door te zwemmen. Gesterkt door de autoriteit van de 'bootzitter' zwem ik verder en voel gelukkig de cadans weer terugkomen. Nu mijn focus blijven houden op het zwemmen om te voorkomen dat ik opnieuw een boei mis. Het gaat eigenlijk best lekker. Mijn schouders beginnen wel wat moe aan te voelen, maar ik heb nog genoeg kracht in mijn armen. Zonder veel problemen rond ik de volgende boei. Een nieuw traject begint en het wordt mij duidelijk dat ik over de helft ben. Dat geeft de burger moed. Na een paar minuten merk ik dat het parcours een scherpe bocht heeft

gemaakt. Het zwemmen gaat een stuk lastiger, want ik heb de stroom tegen. Van mijn lange slag is niet veel meer te zien en de cadans is ook ver te zoeken. Dit kost energie en doet een fors beroep op mijn doorzettingsvermogen. De 'bootzitter' die nog steeds af en toe naast mij meevaart moedigt me aan. Dat helpt. Als ik, na een flinke tijd zwemmen, even opkijk uit het water kan ik de finish zien. De eerste deelnemers zijn over de streep en staan al op de kant. Dat geeft weer wat energie en verbeten zwem ik verder. Als ik denk lekker wat meters te hebben gemaakt en weer opkijk uit het water, lijkt het alsof ik niets ben opgeschoten. De eindstreep lijkt nog steeds even ver weg. Deze mentale dreun komt aan. Ik stop met zwemmen en al watertrappend overweeg ik er de brui aan te geven. De 'bootzitter' praat geduldig op me in en houdt me voor dat het nu toch echt niet ver meer is. Ik zwem weer verder, maar voel nu van alles: mijn schouders doen pijn, de kracht verdwijnt uit m'n armen en ik ben een beetje misselijk. Ik ben het zat! Uiteindelijk kom ik toch bij de finish. De meeste medezwimmers zijn allang gearriveerd en genieten, aangekleed en wel, van een warm drankje. Ook zie ik de mensen staan die mijn zwemtocht hebben gevolgd en mij hebben aangemoedigd. Als ik op de kant sta ben ik moe, voldaan, maar vooral trots. Dat heb ik toch maar mooi gedaan! Eenmaal aangekleed, met een warm drankje in m'n hand ben ik de tocht snel vergeten. Wat blijft is de voldoening en de warmte van de mensen die om me heen staan. Ik kijk naar het water en zie de 'bootzitter' vanuit het bootje naar me zwaaien. Hij gaat het water weer op om een volgende zwemmer door het parcours te helpen.

Misschien een wat aparte manier om het voorwoord van een proefschrift te beginnen. Maar het hele traject van het schrijven van dit proefschrift doet mij denken aan de tijd dat ik als jeugdig waterpoloër mijn conditie op peil trachtte te houden, onder meer door het zwemmen van lange afstanden. Meestal in het zwembad en soms in open water.

Promotieonderzoek lijkt in meerdere opzichten op langebaanzwemmen. Je wilt er graag aan beginnen omdat je weet dat het je goed zal doen maar je ziet er tegelijkertijd ook een beetje tegen op. Als dan de gelegenheid zich voordoet, zoals mijn onderzoek, dan moet je de kans grijpen. Voor dat je het weet sta je aan de start en moet je gaan beginnen. Nu of nooit!

Dit onderzoek zou oorspronkelijk door een extern bureau worden uitgevoerd. Hiervoor waren al financiën gereserveerd. Op mijn initiatief heeft Defensie besloten om zowel financiën als de te verworven kennis binnen de eigen organisatie te houden en het onderzoek intern uit te voeren. Hiermee werd mijn langgekoesterde ambitie, om serieus

wetenschappelijk onderzoek uit te voeren dat zou uitmonden in een dissertatie, werkelijkheid. Aan de andere kant zou Defensie meer inzicht krijgen in het belang van de *Effects-Based Approach to Operations* (EBAO). Dit proefschrift is uiteindelijk mogelijk gemaakt door de Koninklijke Luchtmacht die de financiën en een gedeelte van de benodigde tijd beschikbaar heeft gesteld. In zekere zin is hier sprake van een *Joint Venture*.

Na aanvankelijk een doodlopend spoor te hebben gevolgd, de gemiste boei op het parcours van de zwemtocht, heeft de ontdekkingstocht naar de doctrinaire achtergrond en de praktische toepassing van EBAO mij gevoerd langs het Ministerie van Defensie en van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking in Den Haag. Vervolgens (het militaire spoor naar de *International Security Assistance Force – ISAF –* volgend) naar het NAVO hoofdkwartier in Brussel (NATO-HQ), het *Supreme Headquarters Allied forces in Europe* (SHAPE) in Mons (België), het *Joint Force Command* in Brunssum, het hoofdkwartier van ISAF in Kabul (Afghanistan) en het regionale hoofdkwartier van NAVO in de zuidelijke regio van Afghanistan, *RC-South* in Kandahar.

Onderweg ben ik een groot aantal toegewijde mensen tegengekomen, hoofdzakelijk militairen, die met passie en enorm veel energie meewerkten de doelstellingen van ISAF te helpen realiseren. Vaak onder moeilijke omstandigheden, zoals op een overbevolkte basis in Kandahar, midden in de Afghaanse wildernis, waar door Taliban regelmatig projectielen op worden afgeschoten. Ver weg van familie, vrienden en alles wat hun lief is, om zes tot twaalf maanden aan een stuk (sommigen zelfs vierentwintig maanden), twaalf tot zestien uur per dag, meestal zes of (als dat nodig was) zeven dagen in de week militair stafwerk te verrichten. De meeste militaire collega's heb ik daar niet horen klagen, maar velen wisten mij tot op de dag en soms zelfs tot op het uur nauwkeurig te vertellen wanneer voor hem of haar de thuisreis zou aanvangen. Op die momenten voelde ik mij oprecht trots om ook tot die bijzondere groep van beroepsmilitairen te horen. Ook al hoefde ik geen zes maanden of meer in Afghanistan door te brengen. Hier voel ik de cadans van het zwemmen weer terug komen.

Eenmaal terug in Nederland werd de confrontatie tussen de ontworpen aanpak van EBAO en de verzamelde praktijkervaringen van uit ISAF op papier gezet.

Dit is de boei die halverwege het parcours ligt; beginnen met het schrijven van het 'boekje'. Het voelt hier alsof ik tegen de stroom in moet zwemmen. De dyslexie die ik al vanaf de lagere school met mij meedraag en waar ik eigenlijk nooit bijzonder veel last van heb gehad, gaat mij nu echt parten spelen. Als er een wetenschappelijke tekst geschreven

moet worden, kan de dyslect zich nergens meer verschuilen (compenseren door gebruik te maken van andere – sterk – ontwikkelde eigenschappen) en moet de confrontatie aangaan. Mijn schrijftechniek is niet optimaal. Hier spelen aan de ene kant het geduld en de aanmoedigingen van de ‘bootzitter’ een rol en aan de andere kant is het een kwestie van stug doorzetten. Er zijn vele duizenden woorden geschreven die vervolgens in de prullenbak zijn verdwenen. Het gevoel bekruipt je dat het proefschrift nooit af komt. Tot opeens iemand zegt dat het eigenlijk allemaal wel meevalt en het stuk goed leesbaar blijkt te zijn. Dan begint het besef te komen dat de eindstreep wel dichterbij komt.

Eenmaal bij de eindstreep en achteromkijkend komt de voldoening. Je hebt een bijdrage geleverd aan de wijze waarop jouw organisatie, Defensie, een nieuwe visie om haar mensen en materieel in te zetten het beste kan benaderen. Als Defensie de *Comprehensive Approach* en de *Effects-Based Approach to Operations* omarmt, wat betekent dat dan voor de organisatie? Welke consequenties heeft effectmeting voor een organisatie als Defensie en het product dat zij levert? Ook Defensie wordt afgerekend op prestaties. Zeker in tijden van krimpende budgetten. Het beschikbare geld moet goed worden besteed. Om dat te kunnen vaststellen moet men moeten kunnen zien wat er is gebeurd, waarom, wat het heeft opgeleverd en wat het heeft gekost. Het proces dient daarom voldoende transparant te zijn.

Als ik naar de praktijk van EBAO kijk, dan rijst de vraag in hoeverre die prestaties vanuit EBAO worden geleverd te danken zijn aan de eigen activiteiten of dat er ook sprake is van inmenging van activiteiten van andere spelers. Ofwel hoe transparant is het proces eigenlijk? Defensie is niet de enige die aan de langebaan zwemtocht mee doet. Er zijn er meer die in het water liggen en eigenlijk zwemt iedereen zijn eigen wedstrijd. Maar in plaats dat iedereen zijn eigen wedstrijd zwemt, zou het wellicht een goed idee zijn om er geen wedstrijd van te maken. Geen wedstrijd meer maar een prestatietocht die met elkaar wordt afgelegd, na afspraken te hebben gemaakt over hoe de tocht het best kan worden aangepakt. Bijvoorbeeld door niet tegen elkaar op te zwemmen of elkaar weg te duwen, maar om beurt kopwerk te verrichten. Ik denk dat het dan mogelijk moet zijn om een grotere afstand af te leggen met minder moeite. Aan de andere kant moet ik wel realistisch blijven. Het wedstrijdelement zit nu eenmaal in de mens. Wij willen graag onze krachten meten met anderen en hebben vooral eigen ideeën over de wijze waarop bijvoorbeeld een zwemtocht het beste kan worden aangepakt: verdelen we onze krachten zodat de grootst mogelijke afstand kan worden afgelegd door bijvoorbeeld duidelijke afspraken te maken met andere

deelnemers of vragen we de wedstrijdleiding om de eindstreep een stuk dichterbij te leggen, als de deelnemers aan de zwemtocht moe beginnen te worden? Duidelijk is in ieder geval wel dat dit soort zwemtochten zich in de naaste toekomst vaker zullen voordoen. De aanpak van die nieuwe tocht zal afhangen van wat de laatste heeft opgeleverd ten aanzien van input, throughput, output en outcome. Dit proefschrift hoopt daar een bijdrage aan te leveren.

Langebaanwedstrijden zijn niet altijd ‘mijn ding’ geweest, maar zijn wel vormend gebleken. Het heeft me geleerd om af te zien, te weten wie je wel en wie je beter niet kan vertrouwen en bewust de voldoening van de voltooiing te beleven. De mensen die vanaf de kant mijn tocht hebben bekeken en mij hebben aangemoedigd, geven inderdaad een warm gevoel. Je legt de tocht niet helemaal alleen af en het is goed om je dat als promovendus te beseffen.

Leiderdorp, augustus 2013

Willem Klumper



## Samenvatting

Recente crisisinterventie-operaties laten zien dat de intentie waarmee militair optreden wordt ingezet aan het veranderen is. Het militaire optreden staat niet langer op zichzelf, maar maakt deel uit van een breed scala aan activiteiten die worden uitgevoerd door zowel militaire als niet-militaire actoren. Deze ontwikkeling vloeit voort uit de visie dat militair optreden in een bepaald land slechts een onderdeel vormt van een missie die is gericht op het opbouwen van een natie, waarbij alle instrumenten van macht een rol spelen. Met andere woorden, het militaire instrument wordt ingezet binnen een geheel aan activiteiten die gericht zijn op de economische, politieke, infrastructurele en maatschappelijke opbouw van een land. Deze integrale aanpak van een internationale crisis wordt de *Comprehensive Approach* (CA) genoemd. De rol van het militaire instrument in de *Comprehensive Approach* wordt aangeduid met de *Effects-Based Approach to Operations* (EBAO).

Voordat EBAO in de praktijk kon worden gebracht, werd eerst een ontwerp gemaakt van de wijze waarop EBAO zou moeten gaan werken. Dit ontwerp is het uitgangspunt geweest van dit onderzoek. Vervolgens is in de praktijk van de NAVO-missie in Afghanistan (*International Security Assistance Force – ISAF*), waar ook Nederlandse troepen aan hebben deelgenomen, onderzocht in hoeverre het ontwerp en praktijk van EBAO met elkaar overeen kwamen. Met andere woorden: in hoeverre heeft EBAO in de praktijk waar kunnen maken wat het op papier beloofde. Het onderzoek bestaat uit literatuuronderzoek en empirisch onderzoek.

In het literatuuronderzoek wordt ondermeer de betekenis van het werken met effecten naar voren gebracht. Hieruit blijkt dat de kracht van de *Comprehensive Approach* en dus ook van EBAO ligt in synergie die dient te ontstaan uit de samenwerking tussen alle relevante (militaire en niet-militaire) actoren. Daarnaast brengt het literatuuronderzoek een viertal theoretische aspecten naar voren die aan EBAO zijn gekoppeld, die ieder invloed hebben op de wijze waarop EBAO in de praktijk tot resultaten leidt.

Als eerste wordt genoemd de wijze waarop strategie zich ontwikkelt in een organisatie en de mogelijkheden die de organisatie heeft verschillen tussen de oorspronkelijk ontworpen strategie en gerealiseerde strategie te compenseren. Hiervoor is gebruik gemaakt van de theorie van Mintzberg over de manier waarop strategie zich in een organisatie ontwikkelt en de theorie van Pfeffer en Sutton over de *Knowing-Doing Gap* die gaat over de



wijze waarop organisaties de kloof proberen te overbruggen tussen wat zij weten dat er moet worden gedaan en wat zij in de praktijk daadwerkelijk doen. Volgens Mintzberg zal een organisatie zelden de aanvankelijk ontwikkelde strategie in de praktijk realiseren: een gedeelte van het oorspronkelijke ontwerp verdwijnt en vanuit de organisatie wordt nieuwe, aanvullende, strategie ontwikkeld. Vanuit het gezichtspunt van de *Knowing-Doing Gap* kan dan worden bekeken in hoeverre die nieuwe, aanvullende (ad-hoc strategie) de ontstane leemte kan opvullen.

Als tweede komt de theorie rondom sensemaking in beeld, ofwel de wijze waarop mensen zin geven aan hun omgeving en aan de informatie over die omgeving. Effecten hebben kwantitatieve en een kwalitatieve aspecten. De kwantitatieve aspecten zijn in de meeste gevallen gekoppeld aan zogenaamde *Measures of Performance* (MoP's) en de kwalitatieve aan *Measures of Effectiveness* (MoE's). De kwalitatieve aspecten kunnen pas meetbaar worden na interpretatie van informatie. Een *Measure of Effectiveness* kan pas tot stand komen nadat verzamelde informatie is geïnterpreteerd en in een bredere context is gezet. Dit suggereert het bestaan van een 'zachte' kant van EBAO en geeft ruimte aan de theorie rondom *sensemaking*.

Het derde theoretische aspect heeft betrekking op de bestuurskundige inbedding van EBAO aan de hand van *Results-Based Management* (RBM). Binnen EBAO zijn de activiteiten er op gericht om effecten te realiseren. De organisatie presteert in termen van effecten. Prestatiemetingen, die dienen aan te geven in hoeverre de organisatie haar doelen realiseert, zullen daardoor effecten dienen te meten. Vanuit de private sector is daar ervaring mee opgedaan in de vorm van RBM. EBAO vertoont sterke gelijkenis met RBM, waardoor ervaringen die werden opgedaan met RBM voor de toepassing van EBAO van belang zijn. Zo geeft bijvoorbeeld ervaring in de private sector met de implementatie van RBM aan dat invoer in de publieke sector niet zonder meer mogelijk is. Er wordt zelfs betwijfeld of de resultaten van prestatiemeting van EBAO sturing van het proces mogelijk maakt.

Tenslotte wordt de discussie genoemd die zich heeft afgespeeld tussen twee hooggeplaatste Amerikaanse militairen, Ruby en Mattis, waarbij Ruby als voorstander van een op effecten gebaseerde benadering kan worden gezien en Mattis als een tegenstander. De eerste ziet mogelijkheden een militaire missie te sturen door middel van het meetbaar maken van effecten en de ander ziet meer heil in het vermogen van de commandant om op grond van zijn ervaring en charisma, al dan niet in overleg met zijn staf, de richting van de missie te bepalen.

Het empirisch onderzoek omvat de wijze waarop EBAO is ontworpen en vervolgens in de praktijk van ISAF is toegepast. Hiervoor is voor het politieke, het militair-strategische en het operationele niveau, zowel nationaal als voor de NAVO, onderzocht welke processen zijn ontworpen om EBAO vorm te geven, en vervolgens hoe deze processen in de praktijk worden uitgevoerd. Voor de methode van onderzoek is hierbij gebruik gemaakt van triangulatie, ofwel het combineren van verschillende soorten data en methoden en verschillende respondenten op verschillende locaties laten vertellen over dezelfde onderwerpen. In dit onderzoek zijn vier vormen van triangulatie toegepast: *data source triangulation*, *investigator triangulation*, *theoretical triangulation* en *methodological triangulation*.

Grofweg kan het empirisch onderzoek in twee delen worden gesplitst. Op grond van het eerste gedeelte, hoe is EBAO ontworpen, konden vijf processen worden onderscheiden: *knowledge development*, *planning*, *execution*, *assessment* en *adjustment*. Deze processen werden steeds opnieuw in de gegeven volgorde doorlopen in elkaar opvolgende cycli, en dienden zo bij te dragen aan de realisatie van effecten. Door procedures te ontwerpen omtrent het ten uitvoer brengen van de *Comprehensive Approach*, trachtte de NAVO controle te houden op het proces van EBAO. Geconstateerd werd dat de NAVO in haar procedures rondom terugkoppeling (*adjustment*) zich inspande om *control loss* te beperken en de *Knowing Doing Gap* zo klein mogelijk te houden. De resultaten van het assessment-proces werden teruggevoerd in de organisatie om te kunnen bijsturen als zou blijken dat wat de organisatie wist wat ze moest doen niet aansloot op wat zij in de praktijk daadwerkelijk deed. Op deze manier bleven *Knowing* en *Doing* zoveel mogelijk in lijn en werd *control loss* beperkt.

De genoemde processen zijn in de praktijk onderzocht op drie relevante niveaus: het politieke (de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking in Den Haag en het hoofdkwartier van de NAVO in Brussel), het militair-strategische (het ministerie van Defensie in Den Haag en het NAVO hoofdkwartier van het *Supreme Headquarter Allied Powers in Europe – SHAPE –* in Mons) en het operationele niveau (het *Joint Forces Command – Joint Forces Command –* in Brunssum, het hoofdkwartier van ISAF – *HQ-ISAF –* in Kabul en het *Regional Command South – RC-South –* in Kandahar).

Het tweede gedeelte van het empirisch onderzoek gaat in op de praktijk van EBAO zoals dat op de verschillende niveaus is aangetroffen: het politieke, het militair-strategische en het operationele niveau. Hier worden verschillen duidelijk tussen het ontwerp en de praktijk van EBAO.

Overeenkomstig met wat tot het besluit omtrent de inzet van militaire middelen gebruikelijk is, het primaat van de politiek, is ook in het ontwerp van EBAO vastgelegd dat het politieke niveau duidelijk maakt aan het militair-strategische niveau wat er van de militairen wordt verlangd. Dat geldt zowel nationaal als voor de NAVO. In de praktijk bleek echter, dat het helemaal niet duidelijk was wat het politieke niveau van het militair-strategische en uiteindelijk van het operationele niveau verlangde. Deze duidelijkheid diende men op het militair-strategische en in mindere mate op het operationele niveau uiteindelijk zelf te scheppen. Aangezien het op het operationele en het militair-strategische niveau ontbrak aan kennis van en voorbereiding op het werken met effecten, is het de vraag of hier van deze niveaus iets werd verwacht waarvan niet vast staat of zij dat ook konden leveren.

Op het politieke niveau werd de te realiseren *end state* van de op handen zijnde missie in vage termen omschreven. De reden hiervoor is dat het politieke niveau op deze manier diplomatieke bewegingsvrijheid creëert door in vage en abstracte termen aan te geven wat men bereiken wil. Dat maakte het moeilijk voor het militair-strategische niveau om een plan op te stellen met een duidelijke *end state* en heldere doelstellingen en prestatie-indicatoren.

Op het militair-strategische niveau van de NAVO lag dat niet veel anders. Het uitgangspunt voor het uitwerken van de opdracht waren de teksten die de *North Atlantic Council* (NAC) had opgesteld op basis van consensus over te realiseren *end state* en doelstellingen. Deze teksten waren het resultaat van een compromis waarin alle leden zich moesten kunnen vinden, en misten daardoor duidelijkheid en eenduidigheid. Desalniettemin diende het militair-strategische niveau van de NAVO aan de hand van deze teksten de militaire plannen te ontwikkelen. Op grond van de te realiseren *end state* begon het militair-strategische niveau van de NAVO, SHAPE, met het opstellen van de plannen voor de inzet van militairen. Hier werden de eerste contouren van te realiseren effecten zichtbaar.

Op het operationele niveau werden de plannen van het militair-strategische niveau omgezet in uitvoerbare plannen die pasten in de situatie waar het operationele niveau mee werd geconfronteerd. Deze plannen kwamen op een gestructureerde manier tot stand, waarbij voornamelijk werd uitgegaan van het realiseren van de militaire bijdragen voor effecten. Samenwerking met andere actoren werd wel van belang geacht, maar hoe dat diende te worden gerealiseerd, bleef onduidelijk. Deze samenwerking bleek niet erg soepel te verlopen, terwijl dat juist een cruciaal onderdeel is voor een goed verloop van de *Comprehensive Approach* en van EBAO. Zowel op het politieke als op het militair-strategische niveau was

er nauwelijks contact tussen de relevante actoren. Verder viel op dat organisatorische en culturele verschillen op het operationele niveau van HQ-ISAF tussen andere actoren die op dat niveau werkzaam waren, groot te waren en vooralsnog moeilijk overbrugbaar leken. Praktisch gevolg hiervan was dat samenwerking tussen militaire en niet-militaire actoren moeizaam verliep. De doelstellingen van ISAF bleven daardoor vooral gericht op de militaire bijdrage aan de realisatie van effecten.

Het bepalen van de resultaten van de inspanningen op het operationele niveau en de wijze waarop die al dan niet leiden naar de realisatie van effecten en het uiteindelijke einddoel, bleek lastig te zijn. Er werd niet gewerkt vanuit een gezamenlijk kader van duidelijke en door alle actoren aanvaarde definities van effecten, *Measures of Effectiveness*, verantwoordelijkheden, informatiedeling en rapportages. Hierdoor hadden de betrokken actoren veel ruimte om zelf te bepalen wat men belangrijk vond, wat werd gemeten en hoe die metingen werden uitgevoerd, en kwam het hele idee van geïntegreerd realiseren van doelen onder druk te staan.

Belangrijk was de constatering dat de data op basis waarvan HQ-ISAF rapportages opstelde ten behoeve van de hogere niveaus eenzijdig, onvolledig en daarom nauwelijks betrouwbaar en valide waren. Hierdoor kon worden getwijfeld aan het beeld dat het hogere niveau van de NAVO kreeg over de werkelijke ontwikkelingen in Afghanistan. Dit betekent dat de organisatie op het operationele niveau van HQ-ISAF niet in staat was om tot een degelijke evaluatie te komen tussen wat de organisatie wist en wat ze deed.

Als de verschillen, die op de verschillende niveaus (het politieke, het militair-strategische en het operationele) zijn geconstateerd, worden gecombineerd ontstaat een beeld van de wijze waarop EBAO in de praktijk (ISAF) is toegepast. Er worden vier thema's gevonden:

1. *Planning*. De eerste afwijking betreft het uitgangspunt of de *end state* die wordt gekozen voor EBAO. De militaire actor heeft behoefte aan een scherp geformuleerde *end state*. Niet-militaire actoren waarmee tot samenwerking gekomen dient te worden, stellen hun eigen doelstellingen en *end states* op; de meesten van hen zijn niet gebonden aan een politiek niveau, maar wel aan een achterban in de vorm van donateurs.

2. *Informatievoorziening*. Een tweede geconstateerde afwijking betreft de uitwisseling van informatie binnen EBAO. Informatiestromen in het kader van EBAO binnen de NAVO zijn vooral in verticale zin ontwikkeld; dit wordt in het ontwerp van EBAO beschreven. Van laterale informatiestromen, van groot belang voor een goed verlopende *Comprehensive*

*Approach*, wordt in het ontwerp van EBAO weliswaar vermeld dat ze belangrijk zijn, maar er wordt daarbij niet aangegeven welke kwalitatieve en kwantitatieve eisen aan die informatiestromen dienen te worden gesteld. In de praktijk blijkt dat deze laterale informatiestromen nauwelijks van de grond komen. Alle betrokken actoren meten hun voortgang op hun eigen manier, waardoor het vrijwel onmogelijk om uit alle verzamelde informatie een correct beeld van de situatie in Afghanistan te construeren.

3. *Uitvoering*. Het derde onderwerp betreft de wijze waarop de NAVO haar laterale verbanden benut. Dit blijkt vooral uit de samenwerking tussen militaire en niet-militaire actoren. Een belangrijk verschil tussen ontwerp (theorie) en realiteit (praktijk) betreft de samenwerking van de NAVO als militaire actor met relevante niet-militaire actoren in haar omgeving: in de praktijk blijkt dat in alle subprocessen van EBAO (*knowledge development, planning, execution, assessment* en *adjustment*) de actoren grotendeels naast elkaar en niet met elkaar werken.

4. *Voortgangsmeting*. De vierde en laatste afwijking betreft het geheel aan metingen waarmee de voortgang van de realisatie van de effecten in kaart dient te worden gebracht. Deze metingen worden inderdaad verricht, maar er wordt niet aangegeven hoe ze valide en betrouwbaar dienen te worden uitgevoerd. Doordat een geïntegreerde planning en uitvoering grotendeels ontbreekt, is er ook geen sprake van een geïntegreerde methode van dataverzameling, zodat de gehanteerde informatie een onzuiver beeld geeft van de werkelijkheid.

Het valt op dat de militaire acties die werden ondernomen in het kader van EBAO vrijwel geheel volgens planning werden uitgevoerd, gemeten en bijgestuurd. Wat dat betreft kan worden geconstateerd dat ontwerp en praktijk van EBAO overeen komen. In de EBAO-cyclus werden de vijf processen (*knowledge development, planning, execution, assessment* en *adjustment*), waaruit deze cyclus bestaat, echter niet of nauwelijks door de betrokken militaire en niet-militaire partijen met elkaar geïntegreerd – terwijl juist dat integrale karakter noodzakelijk wordt geacht voor een effectieve en efficiënte uitvoering van EBAO. Coördinatie van inspanning kwam nauwelijks van de grond, waardoor de gewenste effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen in de praktijk niet werd gerealiseerd. Dat betekent dat wat de samenwerking met andere relevante, niet-militaire, actoren betreft, niet kan worden gesproken van succesvolle realisatie. Op dit, voor EBAO cruciale punt, bleek het ontwerp van EBAO en de praktijk niet overeen te komen. Het gevolg was dat de

verschillende actoren naast elkaar werkten aan de realisatie van hun eigen doelstellingen in plaats van gezamenlijk, met elkaar, te werken aan de realisatie van gezamenlijke doelstellingen.

De *Knowing-Doing Gap* bleef bestaan, aangezien de geproduceerde 'ad hoc strategie' niet in staat was de kloof tussen ontworpen en gerealiseerde EBAO te dichten: de organisatie (ISAF) deed dingen waarvan niet zeker was dat deze bijdroegen aan de realisatie van de einddoelen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat ook hier de kans groot was dat mensen en middelen niet altijd effectief en efficiënt werden ingezet.

EBAO ontwikkelt zich niet in een vacuüm, maar dient te worden gezien in de tijdgeest waarin zij is ontwikkeld en wordt toegepast. Dit betekent, vanuit bestuurskundig perspectief, dat het functioneren van EBAO wordt gecontroleerd vanuit het *New Public Management*, ofwel *Results-Based Management*, de dominante bestuurskundige filosofie tijdens de ontwikkeling en toepassing van EBAO. Daarnaast is het van belang te constateren dat EBAO in praktijk werd gebracht door de mensen die ermee werkten, wat gevolg had voor de wijze waarop plannen in de praktijk werden uitgevoerd. Mensen hechtten betekenis aan EBAO vanuit hun ervaring, opleiding en culturele achtergronden (*sensemaking*-theorie van Weick) in de manier waarop zij de gemaakte plannen interpreterden. Dat gaf aan de praktijk van EBAO een zekere '*human dimension*'.

Aangezien een groot gedeelte van de inzet van militaire middelen in conflicten omgeven is door onzekerheid en onvoorspelbaarheid, is het niet mogelijk om de toepassing van EBAO tot in alle details te kunnen overzien – ook niet in termen van de door RBM verlangde transparantie, en behaalde resultaten. Het is belangrijk om EBAO te benaderen vanuit de gedachte dat de inzet van militaire middelen in conflictsituaties eerder een kwestie is van gevoel dan van berekening. De oorspronkelijke EBAO wordt vrijwel nooit onveranderd in de praktijk gerealiseerd, maar wordt aangepast aan de omstandigheden van het moment door de mensen die er mee werken.

Dat wil niet zeggen dat EBAO daardoor aan relevantie zou verliezen. De complexiteit van de hedendaagse *crisis response operations* vraagt om een multidisciplinaire aanpak. EBAO kan dat mogelijk maken, als alle betrokken actoren hun planning en uitvoering van activiteiten integraal ontwikkelen. Dus niet naast elkaar maar met elkaar. Een dergelijke aanpak zou niet alleen *crisis response operations* meer effectief en efficiënt maken, maar tevens de deur openen voor een bredere, maatschappelijke, toepassing van EBAO met een zelfde

verbetering van effectiviteit en efficiëntie van samenwerking tussen overheidsorganisaties en organisaties uit de private sector.

## Abstract

Recent examples of international military intervention have shown that the strategic thinking behind the deployment of military forces in crisis situations is changing. Military intervention no longer serves an exclusively military objective, but is part of a broader range of activities conducted by military as well as non-military actors. This trend stems from the vision that international military intervention in a crisis situation is merely one component of a broader nation-building mission drawing on a variety of instruments of power. In other words, military intervention is only one of a number of activities aimed at a country's economic, political, infrastructural and social (re)construction. This integrated approach to resolving international crises is commonly known as the Comprehensive Approach (CA), and the role of the military in the context of the Comprehensive Approach is known as Effects-Based Approach to Operations (EBAO).

Before EBAO could be implemented, a design was made for the manner in which it should function. This design served as the starting point for the research. The next step was to investigate, in the practice of NATO's mission in Afghanistan (International Security Assistance Force – ISAF), in which Dutch forces participated, to what extent the design for EBAO and the practice of EBAO were aligned with one another. In other words, to what extent did the application of EBAO on the ground live up to the promise of EBAO as stated in its design? The research consisted of a review of the existing relevant literature and empirical research.

The review of the literature served among other things to identify the essence of the concept of effects-based operations. This revealed that the effectiveness of the Comprehensive Approach, and therefore EBAO as well, stems from the synergy which should arise from the collaboration between all relevant (military and non-military) actors. Furthermore, the literature review highlighted four aspects which can be related to EBAO, each of which influences the manner in which EBAO produces results in the field.

The first of these four aspects is the manner in which strategy develops in an organisation and the opportunities for the organisation to compensate for differences between the initial strategy design and the strategy which is effectively realised. This first aspect was investigated with reference to Mintzberg's theory on strategy development in organisations and Pfeffer and Sutton's theory of the Knowing-Doing Gap on how organisations try



to bridge the gap between the course of action deemed necessary and the course of action which is effectively pursued. Mintzberg asserts that strategy is rarely, if ever, implemented according to its initial design: during implementation, part of the initial design is discarded and new, additional strategy is developed by the organisation as it proceeds. The Knowing-Doing Gap subsequently provides a perspective for assessing to what extent new, supplementary, possibly ad hoc strategy can close the gap that has emerged.

The second aspect is the theory of sense-making, which describes how people assign meaning to their environment and to information about their environment. In order to determine the effects of a certain course of action or strategy, both the quantitative and qualitative dimensions of that action or strategy must be assessed. The quantitative dimensions are typically measured using Measures of Performance (MoP's) and the qualitative dimensions by means of Measures of Effectiveness (MoE's). Measures of Performance typically leave little room for interpretation. A Measure of Effectiveness, however, can only be designed once the information gathered has been interpreted and put into a broader context. This suggests that EBAO has a 'soft side' to it and leaves room for sense-making theory.

A third theoretical aspect concerns the managerial perspective on EBAO, by applying the thinking of Results-Based Management (RBM). In EBAO, the steps that are taken should produce certain outcomes; the organisation performs in terms of the effects it brings about. Performance measurement should reveal to what extent the organisation achieves its objectives and should therefore measure these effects. RBM is a tried-and-tested format in the private sector for this purpose. Given the considerable similarities between EBAO and RBM, experience gained with RBM in the private sector is relevant to the application of EBAO. For example, experience with the implementation of RBM in the private sector has demonstrated that this 'Results-Based Management' does not readily lend itself to application in the public sector. This is because actors in the public sector interact in ways that are different from those in the private sector.

Finally, there are the opposing views of two high-ranking American officers, Ruby and Mattis, on the effects-based approach – Ruby arguing that it should be possible to lead a military mission on the basis of measurable effects, and Mattis placing greater confidence in a commander's ability to set the mission's course, based on his personal experience and charisma and possibly after consulting his staff.

The empirical research involved EBAO's design and how it was subsequently implemented by ISAF. This meant identifying, for the political, military- strategic and operational levels, both nationally and within NATO, which processes had been designed to shape and

implement EBAO, and, subsequently, how these processes were being implemented. This was researched using triangulation, or combining different types of data and methods, and collecting the accounts of different respondents in different locations for the same topics. Four types of triangulation were applied in this research: data source triangulation, investigator triangulation, theoretical triangulation and methodological triangulation.

In broad terms, the empirical research consisted of two parts. The first part – looking at how EBAO was designed – highlighted five processes: knowledge development, planning, execution, assessment and adjustment. These processes were carried out repeatedly, in the order stated, in successive cycles and should thus contribute to achieving effects on the ground. By designing procedures for implementing the Comprehensive Approach, NATO attempted to control the EBAO process. The research showed that NATO, in its feedback procedures (adjustment), tried to limit control loss and minimise the Knowing-Doing Gap. The results from the assessment process were fed into the organisation with a view to adjusting its course of action if it was found that it was not doing what it had been intended to do. In this way, Knowing and Doing remained aligned as much as possible, and control loss was limited.

The above processes were reviewed in the field at three relevant levels:

- Political – The Dutch ministries of Defence, Foreign Affairs and Development Cooperation in The Hague, and NATO headquarters in Brussels;
- Military-strategic – The Dutch Ministry of Defence in The Hague and NATO headquarters (Supreme Headquarters Allied Powers in Europe – SHAPE) in Mons;
- Operational – Joint Forces Command in Brunssum, ISAF headquarters (HQ-ISAF) in Kabul, and Regional Command South (RC-South) in Kandahar.

The second part of the empirical research concerned the practice of EBAO as it was found at the different levels: political, military-strategic and operational. It was this part of the research which revealed the gaps between EBAO's design and its implementation.

Consistent with the pre-eminence of politics in decision-making on deploying military force, the design for EBAO stipulated that the political level should instruct the military-strategic level, specifying what it expected the military to do. This applied to each of the NATO member states individually as well as to NATO as a whole. In practice, however, the political level's demands on the military-strategic level, and ultimately the operational level, proved far from clear. In the end, the actors at the military-strategic level and, to a lesser extent,

those at the operational level, had to make things clear for themselves. However, neither of these two levels had any prior experience in effects-based operations, nor had they prepared for it in any way. The question arises, therefore, whether expectations were perhaps imposed upon them without prior verification of their ability to deliver.

At the political level, the intended end state of the pending mission was described in circumspet terms – objectives being stated in indefinite and abstract wording, in order to create room for diplomatic manoeuvring. This made it more difficult for the national military-strategic level in each of the NATO member states contributing to the mission to devise a plan featuring an unambiguous end state in combination with clear objectives and performance indicators. More or less the same applied to the military-strategic level within NATO. Mission planning was to be guided by the resolutions adopted by the North Atlantic Council (NAC), expressing the consensus in the alliance on the intended end state and objectives. Being a compromise that all alliance members could agree to, these resolutions lacked clarity and explicit unity of purpose. Nevertheless, NATO's military-strategic level had to develop military plans on the basis of these texts. Taking its cue from the intended end state, NATO's military-strategic level, SHAPE, started planning the deployment of NATO forces. In these plans formulated by SHAPE, the first outlines of the desired effects emerged.

Next, the plans formulated by SHAPE were handed down to the operational level, which translated them into action plans addressing the situation it faced. These action plans spelled out the military contributions to the desired effects. While these plans explicitly stressed the importance of collaborating with other actors, they did not spell out how such collaboration should be achieved. In practice, collaboration with non-military actors proved difficult, although it was crucial for a successful outcome of the Comprehensive Approach and EBAO. Contact between military and other actors was negligible at the political as well as the military-strategic level. Furthermore, there were major organisational and cultural differences between the military operating at the operational level of HQ-ISAF and the non-military actors who had to work with them, and these differences apparently could not be overcome. ISAF's efforts were therefore focused mainly on the military contributions to the realisation of effects.

It proved difficult to decide up front which outcomes should be achieved through the efforts made at the operational level, and how these outcomes would – or would not – result in achieving the desired effects and the ultimate goal. Efforts were not based on a

joint frame of reference (i.e. one that was subscribed to and supported by both the military and non-military actors), which provided unambiguous definitions, accepted by all actors, for effects, Measures of Effectiveness, responsibilities, information-sharing and reporting. The individual actors involved therefore had ample room to focus on what they themselves considered important and decide unilaterally what was to be measured, and how. As a result, the entire notion of making integrated efforts towards common goals came under pressure.

In practice, this meant that the data for the reports drafted by HQ-ISAF for higher levels in the chain of command were one-sided and incomplete, and therefore barely reliable and valid. As a result, the perspective obtained at higher levels within NATO on developments in Afghanistan was questionable. In short, at the operational level – at least, as far as HQ-ISAF in Kabul was concerned – the organisation was unable adequately to assess the gap between what it knew and what it did.

Put together, the gaps between theory and practice for EBAO which were found at the political, military-strategic and operational levels provide an overall perspective on EBAO's implementation (ISAF):

1. Planning. The first gap involved the starting point or the end state defined for EBAO. The military forces required a clearly defined end state, but the non-military actors with whom they were supposed to collaborate all pursued objectives and desired end states of their own. While most of these non-military actors were not restricted in their actions by mandates handed down by politicians, they had to take into account the preferences of their financial backers.

2. Exchange of information. A second gap involved the exchange of information within the EBAO context. Within NATO, EBAO-related information predominantly flowed up and down along the NATO command-and-control hierarchy, in line with prescriptions in the design for EBAO. But while the design explicitly acknowledged the importance for an effective Comprehensive Approach of horizontal information exchange among the different actors (military and non-military), it did not specify qualitative and quantitative criteria for such horizontal information flows and, in practice, very little information was exchanged between military and non-military actors. All the actors involved measured their own progress independently, making it virtually impossible to translate all the information that was gathered into an accurate picture of the situation in Afghanistan.

3. Implementation. The third gap involved NATO's collaboration with non-military counterparts. A major gap between the design (theory) and reality (practice) concerned NATO's collaboration, as the military actor in the field, with relevant non-military actors operating in its environment: in practice, the various actors largely worked alongside rather than in collaboration with each other, in all five processes of EBAO (knowledge development, planning, execution, assessment and adjustment).

4. Progress measurement. The fourth and final gap involved the full set of measurements which should have served to identify progress made towards the desired effects. Progress measurements were conducted, but without devoting specific attention to validity and reliability. Moreover, due to the absence of integrated planning and execution, a method for integrated data collection was also missing. In effect, this fourth gap has two dimensions: a technical dimension (the absence of instructions with respect to the validity and reliability of measurements) and a coordination dimension (the absence of an integrated data gathering method). Due to the former, the information gathered did not provide a clear picture of the reality on the ground, while the latter meant that no integrated picture was obtained of that reality.

It should be noted that the military actions undertaken in the context of EBAO were executed, measured and adjusted more or less according to plan. In that respect, it can be said that EBAO's implementation matched its design. However, the five processes which collectively form the EBAO cycle (knowledge development, planning, execution, assessment and adjustment) saw little or no integration of actions by the military and non-military actors involved – although such integration was deemed crucial for EBAO's effective and efficient implementation. In practice, little or no co-ordination of effort emerged, which meant that the desired effective and efficient deployment of people and resources was not achieved. EBAO's implementation therefore cannot be deemed successful as far as collaboration with other relevant actors outside the military hierarchy is concerned. In this crucial respect for EBAO, its design did not match its implementation. As a result, the different actors all pursued their own objectives alongside each other instead of jointly working towards the realisation of shared goals.

The Knowing-Doing Gap remained, because the difference between EBAO's design and implementation could not be eliminated by 'ad hoc strategy'. The organisation (ISAF) conducted actions without knowing whether these would contribute to achieving the ultimate

goals. It stands to reason, therefore, to assume that people and resources were not consistently deployed effectively and efficiently.

Finally: EBAO has not developed in a 'vacuum'. It should be considered from the perspective of the thinking which dominated at the time when it was designed and applied. From a management perspective, this means that EBAO is driven by the thinking behind New Public Management (NPM), or Results-Based Management (RBM), the dominant management philosophy during EBAO's development and application. Moreover, it is important to note that the people who made the plans for EBAO were not the same as those who put these plans into practice, and that this affected the manner in which plans were implemented. In their interpretation of the plans handed down to them, people were influenced by their own experience, professional training and cultural background. This meant that EBAO was effectively 'coloured' by the characteristics of those responsible for carrying out the policy, as described in Weick's sense-making theory. This lends a certain 'human dimension' to EBAO.

As military resources deployed in areas of conflict are largely subject to uncertainty and unpredictability, it is impossible to control EBAO's application in every detail – also in terms of the transparency required in RBM thinking. When considering EBAO, it is therefore important to understand that the deployment of military resources in areas of conflict tends to be an act of intuition rather than calculation. EBAO is almost never fully implemented as planned; it tends to be adjusted in an ad hoc fashion to the circumstances encountered by those who work with it.

This realisation does not make EBAO less relevant. The complexity of contemporary crisis response operations in general requires a multi-disciplinary approach. EBAO can provide for such an approach, as long as all actors involved develop their plans and execute their actions jointly, in an integrated fashion, rather than separately and in parallel. Pursuing such a collaborative approach would not only make crisis response operations more effective and efficient, but would also pave the way for a broader, societal application of EBAO which would help government and private organisations work together more effectively and efficiently.



## Lijst met figuren

<b>Figuur 1.1</b>	Ontwikkeling van strategie in organisaties volgens Mintzberg	68
<b>Figuur 1.2</b>	Ontworpen en gerealiseerde EBAO	69
<b>Figuur 1.3</b>	De kloof tussen weten en doen en de ontwikkeling van EBAO	71
<b>Figuur 1.4</b>	Gefaseerde opzet van het onderzoek	76
<b>Figuur 2.1</b>	De relatie tussen DIME en PMESII	80
<b>Figuur 2.2</b>	Effecten en hun verschillende niveaus	81
<b>Figuur 2.3</b>	Een voorbeeld van primaire, secundaire en tertiaire effecten	84
<b>Figuur 2.4</b>	Niveaus militair optreden, verschillende actoren en informatiestromen	87
<b>Figuur 2.5</b>	<i>Top-down</i> en <i>Bottom-up</i> bewegingen tussen de niveaus	93
<b>Figuur 2.6</b>	De ‘zachte’ kant van effecten: van plan naar actie en van resultaat naar effect	109
<b>Figuur 3.1</b>	Onderzoeksstrategie	122
<b>Figuur 4.1</b>	Beoogd NAVO-model voor EBAO	129
<b>Figuur 4.2</b>	Raamwerk voor planning EBAO bij de NAVO	133
<b>Figuur 4.3</b>	De EBAO-cyclus en de <i>OODA loop</i>	135
<b>Figuur 4.4</b>	De rol van adjustment in de fasen van EBAO	146
<b>Figuur 6.1</b>	Hiërarchie van plannen	191
<b>Figuur 6.2</b>	Hiërarchie van <i>end states</i>	192
<b>Figuur 6.3</b>	Inrichting feedback tussen HQ-ISAF, <i>Joint Forces Command Brunssum</i> en SHAPE	195
<b>Figuur 6.4</b>	Voorgestelde relatie tussen <i>Lines of Operations</i> en afnemende betrokkenheid van ISAF	213
<b>Figuur 6.5</b>	Organisatie structuur van de <i>Afghan Assessment Group</i>	233
<b>Figuur 6.6</b>	Campaign Assessment Battle Rhythm	234
<b>Figuur 6.7</b>	Tweewekelijkse cyclus die een rapportage van een regionaal hoofdkwartier doorloopt binnen HQ-ISAF	235
<b>Figuur 7.1</b>	Het ontwerp van <i>Knowledge Development</i> in RC-South	253
<b>Figuur 7.2</b>	Het Knowledge Development proces in de praktijk	257
<b>Figuur 7.3</b>	<i>Battle Rhythm</i> van het proces <i>Campaign Management</i> in een cyclus van 13 weken	263
<b>Figuur 8.1</b>	<i>Sensemaking</i> leidt tot verschillende verwachtingen over effecten	322
<b>Figuur 8.2</b>	Impliciete en Expliciete feedback	323





## Lijst met tabellen

<b>Tabel 2.1</b>	Vier basiscategorieën	82
<b>Tabel 2.2</b>	Enige andere categorieën van directe en indirecte effecten	82
<b>Tabel 2.3</b>	Implementatie processen van RBM en EBAO	104
<b>Tabel 3.1</b>	Niveaus van militaire <i>Command and Control</i> en hun activiteiten	116
<b>Tabel 3.2</b>	Onderzoeksvragen, databronnen en methoden van dataverzameling	118
<b>Tabel 3.3</b>	Totaal aantal interviews over Projecten A, B en C	121
<b>Tabel 5.1</b>	Fasen die op politiek en militair-strategisch niveau in het ontwerp van EBAO doorlopen dienen te worden	162
<b>Tabel 5.2</b>	Bevindingen op politiek en militair-strategisch niveau in de toepassing van EBAO	182
<b>Tabel 6.1</b>	De effecten die ISAF wil realiseren	209
<b>Tabel 6.2</b>	EBAO op het niveau van HQ-ISAF; ontwerp en bevindingen in toepassing	241
<b>Tabel 7.1</b>	EBAO op het niveau van <i>RC-South</i> ; ontwerp en bevindingen in toepassing	289
<b>Tabel 6.2</b>	Vervolg	242
<b>Tabel 7.1</b>	Vervolg	290



## Lijst met afkortingen

AAG	Afghan Assessment Group
AAR	After Action Report
ABP	Afghan Border Police
ACBAR	Agency Coordinating Body for Afghan Relief
ACSP	Afghan Country Stability Picture
ACTS	Air Corps Tactical School
AIMS	Afghanistan Information Management Service
AJP	Allied Joint Publication
ANA	Afghan National Army
ANP	Afghan National Police
ANCB	Afghan NGO Coordination Board
ANDS	Afghan National Development Strategy
ANSF	Afghan National Security Force
AO	Area of Operations
ASCP	Afghan Country Stability Picture
AzG	Artsen zonder Grenzen
BDA	Battle Damage Assessment
BG	Battle Group
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
C2	Command and Control
C-ISAF	Commander ISAF
CA	Comprehensive Approach
CAB-CoC	Campaign Assessment Board – Council of Colonels
CABM	Campaign Assessment Board Meeting
CAB-WG	Campaign Assessment Board – Working Group
CAP	Campaign Assessment Plan
CAS	Complex Adaptief Systeem
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CEA	Campaign Effects Assessment
CENTCOM	US Central Command
CIMIC	Civil Military Cooperation
Civrep	Civil Representative

CJ3	Combined and Joint Staff Operations (Current Ops)
CJ35	Combined and Joint Staff Plans (Intermediate Ops)
CJ5	Combined and Joint Staff Plans (Future Ops)
CJOC	Combined Joint Operation Center
CJPOTF	Combined Joint Psychological Operations Task Force (op HQ ISAF)
CM	Campaign Management
CoA	Cause of Action
CoG	Center of Gravity
COMISAF	Commander ISAF
COIN	Counter Insurgency
CONOPS	Concept of Operations
COS	Chief of Staff
CS	Campaign Steering
CSTC-A	Combined Security Transition Command Afghanistan
DAOG	Directie Aansturen Operationele Gereedstelling
DCOS Ops	Deputy Chief of Staff Operations
D-DAB	Directeur Directie Algemene Beleidszaken
D-DOPS	Directeur Directoraat Operaties
DEVAD	Development Advisor
DGFC	Directoraat Generaal Finance and Control
DIME	Diplomacy Information Military Economy
DJZ	Directie Juridische Zaken
DOPS	Directie Operaties
DP	Decisive Point
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
EBAO	Effects-Based Approach to Operations
EBO	Effects-Based Operations
EBT	Effects-Based Targeting
EU	European Union
FM	Field Manual
Frago	Fragmentation Order
GIRoA	Government of the Islamic Republic of Afghanistan
GO	Governmental Organization
GOP	Guideline for Operational Planning
Gov	Governance (LoO)

---

HQ	Head Quarters
ID	Identification Document
IED	Improvised Explosive Device
ICRC	International Committee of the Red Cross
IJC	ISAF Joint Command
INS	Insurgents
Intsum	Intelligence Summary
IO	International Organization
ISAF	International Security Assistance Force
J1	Joint Staff Personnel and Administration
J2	Joint Staff Intelligence and Security
J3	Joint Staff Operations (Current Ops)
J35	Joint Staff Plans (Intermediate Ops)
J5	Joint Staff Plans (Future Ops)
JEAC	Joint Effects Assessment Cell
JFC	Joint Forces Command
JFCB	Joint Forces Command Brunssum
JOIS	Joint Operation Intelligence Information System
JOPG	Joint Operational Planning Group
KD	Knowledge Development
LEGAD	Legal Advisor
LGO	Local Governmental Organization
LoO	Line of Operations
MC	Military Committee (in NATO)
MCM	Marine Corps Manual
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MoE	Measurement of Effectiveness
MoP	Measurement of Performance
MRRD	Ministry of Rural Rehabilitation and Development
NAC	North Atlantic Council
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie
NCW	Network Centric Warfare
NEC	Network Enabled Capability
NGO	Non Governmental Organization

NPM	New Public Management
OA	Operationeel Analist
OEF	Operation Enduring Freedom
OMLT	Operational Mentor and Liaison Team.
OODA	Observe Orientate Decide Act
OPLAN	Operational Plan
OPORD	Operation Order
OPP	Operational Planning Process
OPTOLO	Operation Tolo
OS	Ontwikkelingsamenwerking
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief (organization to find solutions to poverty and injustice)
PCB	Partner Coordination Board
PMESII	Political Military Economy Social Information Infrastructure
POLAD	Political Advisor
PR	Plan Review
PRT	Provincial Reconstruction Team
PMR	Periodic Mission Review
QCA	Quarterly Campaign Assessment
RBM	Results-Based Management
RC	Regional Command
R&D	Reconstruction and Development (LoO)
RCOP	Regional Common Operational Picture
Regplan	Regional Plan
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
Sec	Security (LoO)
SHAPE	Supreme Headquarter Allied Powers in Europe
Sitrap	Situatie Rapport
SMO	Stuurgroep Militaire Operaties
SOP	Standard Operations Procedure
SOPG	Strategic Operational Planning Group (within SHAPE)
SSR	Security Sector Reform
TIC	Troops In Contact
TK	Tarin Kowt

TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
UK	United Kingdom
UNAMA	UN Assistance Mission Afghanistan
USJFCOM	United States Joint Forces Command
USAID	US Agency for International Development
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
VTC	Video Tele Conference





# 1

Effecten in militair-strategisch denken

## 1.1 Inleiding

Oorlogsvoering is door de eeuwen heen een vruchtbaar onderwerp van studie geweest. De wijze waarop conflicten worden beslecht door het gebruik van (militair) geweld heeft vele invalshoeken en is dan ook op veel verschillende manieren benaderd. De benadering van Sun Tzu<sup>1</sup> kan filosofisch worden genoemd, evenals de benadering van Clausewitz.<sup>2</sup> Baron de Jomini probeerde in oorlogvoering een set van vaste, universele regels op te stellen over de manier waarop de vijand diende te worden benaderd om te kunnen zegevieren.<sup>3</sup> De Oostenrijkse econoom Schelling heeft de afschrikkende werking van het nucleaire wapen in kaart gebracht en verwerkt in een *coercion theory*, waarmee het dreigen met totale vernietiging voor beide partijen een zekere mate van garantie bood om het nucleaire wapen juist niet te gebruiken.<sup>4</sup> Deze ontwikkelingen hebben er voor gezorgd dat de uitvoering van militair geweld drastisch is veranderd en dienovereenkomstig het denken over de meest effectieve toepassing van militair geweld: militaire strategie. Tegelijk moet worden geconstateerd dat alle ontwikkelingen op het gebied van oorlogvoering en het denken daarover niet hebben geleid tot een drastische afname van het gebruik van militair geweld.

Het is niet vreemd dat bij oorlogsvoering betrokken partijen van elkaar leren. De ene partij ageert en de andere reageert. Als reactie op de overweldigende kracht van militair vermogen van de ene partij reageert de andere partij door juist niet de directe confrontatie te zoeken met deze sterke partij, maar met andere, minder directe methodes, de strijd aan te gaan. Hier kan worden gerefereerd aan de opkomst van de zogenaamde *insurgency*, die bij de andere (de sterke) partij weer tot een reactie heeft geleid: de *counter insurgency* (COIN). Het interessante hiervan is dat *counter insurgency* niet per definitie gericht is op het inzetten van militair geweld om een oplossing te forceren, maar dat het wegnemen van de oorzaak van het conflict op de voorgrond treedt. Zoals bijvoorbeeld het draagvlak voor het conflict bij de bevolking. De strijd is zich aan het verleggen van het slagveld naar de complexe en vage contouren van het 'draagvlak van de bevolking'. De beslissing om in de vorm van *insurgency* de wapens op te nemen vindt vaak haar oorsprong in maatschappelijke ontwikkelingen die mensen de moeite waard vinden om voor te vechten en in

---

1 Sawyer, R.D., "Sun Tzu; The Art of War", Westview Press, Oxford, 1994.

2 Clausewitz, C. von, "On War", Edited and translated by Michael Howard and Peter Paret, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1976.

3 Jomini A.H., "The Art of War", Greenhill Books, London, 1992.

4 Schelling, T.C., "Arms and Influence", Yale University Press, New Haven, 1966.

sommige gevallen voor te sterven. Dit kan betrekking hebben op de verdeling van welvaart, van vrijheid of religie. De motivatie om te proberen dit gewapenderhand te realiseren kan erg groot zijn. *Counter insurgency* zal zich daarom dienen te richten op het wegnemen van de maatschappelijke factoren die de *insurgency* voeding geven, zoals het streven naar een betere verdeling van welvaart, het verbeteren of zelfs garanderen van vrijheid of het mogelijk maken van verdraagzaamheid om ieder de religie te gunnen die men wil. Om dit te bereiken is meer nodig dan militair geweld. Hier zal ingegrepen moeten worden met een breder pallet aan middelen waarover een staat kan beschikken. Gedacht wordt aan een gecombineerd en geïntegreerd gebruik van diplomatieke, informationele, militaire en economische capaciteiten van een staat (DIME) en aan het betrekken van kennis en expertise van niet-statelijke actoren zoals *Non-Governmental Organizations* (NGO's), *International Organizations* (IO's), *Local Gouvernemental Organizations* (LCO's) en relevante actoren uit de lokale maatschappelijke structuur (regionale *key leaders* zoals bijvoorbeeld stamhoofden of religieuze leiders). Vanuit deze gedachte is de zogenaamde *Comprehensive Approach* ontstaan. De militaire bijdrage aan deze *Comprehensive Approach* is de *Effects-Based Approach to Operations* (EBAO), het onderwerp van dit onderzoek.

Dat plaatst dit onderzoek in een breder perspectief. Enerzijds kan gesproken worden van een wetenschappelijk veiligheidsonderzoek, aangezien EBAO een bijdrage levert aan de *Comprehensive Approach* en daarmee aan het wegnemen van de motivatie bij groepen mensen om met (militair) geweld hun doelstellingen te willen realiseren. Anderzijds kan worden gesproken van een militair wetenschappelijk onderzoek aangezien het gaat om een andere toepassing van militaire capaciteiten omdat de situatie daarom vraagt. Het onderzoek heeft elementen van beiden in zich. Het richt zich op EBAO als element van de *Comprehensive Approach*, waarbij een vergelijk wordt gemaakt tussen de manier waarop EBAO is ontworpen en de wijze waarop EBAO in de praktijk wordt uitgevoerd. Voor de praktijk is gekozen voor de eerste grootschalige operatie die vanuit de *Comprehensive Approach* is opgezet en sinds 2006 wordt uitgevoerd in Afghanistan onder de naam *International Security Assistance Force* (ISAF). ISAF tracht door gezamenlijk optreden van militaire en niet-militaire actoren, zoals NGO's, IO's, LGO's, en regionale *key leaders* het draagvlak voor destabiliserende groepen in Afghanistan (Taliban) weg te nemen en daardoor een stabiel en veilig Afghanistan te helpen opbouwen.

De aanpak van *international crisis response* in de vorm van *Comprehensive Approach* en de daarbij behorende EBAO is als een nieuwe aanpak overgenomen door de NAVO en werd

daardoor ook relevant voor het Nederlandse ministerie van Defensie. Vandaar dat medio 2008 een onderzoeksopdracht werd geformuleerd die meer duidelijkheid diende te scheppen over EBAO. In grote lijnen werd gedacht aan duidelijkheid over de betekenis van EBAO voor de inzet van het militaire instrument van een staat en in het bijzonder voor Nederland. Een situatie waarbij wordt samengewerkt tussen de verschillende instrumenten van een staat (DIME) aan de ene kant en NGO's, IO's, LGO's en regionale *key leaders* aan de andere, was in ieder geval vanuit het militaire perspectief tamelijk onbekend terrein. Toch is een succesvolle EBAO in hoge mate afhankelijk van een succesvolle samenwerking tussen de verschillende actoren. En als er daadwerkelijk wordt samengewerkt in een missie die gericht is op *international crisis response*, hoe ziet zo'n samenwerkingsverband er dan uit en hoe zijn verantwoordelijkheden verdeeld: wie is verantwoordelijk voor wat en hoe is dat te controleren? Ook dient duidelijkheid te worden verkregen in hoeverre EBAO de kans biedt om met een kleinere (Nederlandse) krijgsmacht toch in internationaal verband (lees NAVO) mee te kunnen blijven doen. Dit geeft voor Nederland tevens de relevantie van EBAO aan: met schaarse middelen toch relevant kunnen blijven.

Om de theoretische achtergrond van strategie in het algemeen en van EBAO in het bijzonder te onderzoeken is gebruik gemaakt van de denkbeelden van Mintzberg. Hij heeft onder meer baanbrekend onderzoek gedaan naar de wijze waarop strategie zich in een organisatie ontwikkelt en welk deel van de oorspronkelijk ontwikkelde strategie in de praktijk bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen van die organisatie.<sup>5</sup> De theorie van Mintzberg heeft als kapstok gediend om inzicht te krijgen in de wijze waarop EBAO zich binnen de militaire organisatie ontwikkelt.

Om te kunnen onderzoeken in hoeverre EBAO ruimte biedt om het proces dat zij representeert te kunnen controleren zoals dat binnen een parlementaire democratie te doen gebruikelijk is, is gebruik gemaakt van de recente bestuurskundige theorie van de *New Public Management* (NPM), met name een afgeleide toepassing daarvan het *Results-Based Management* (RBM).<sup>6</sup> Een belangrijk onderdeel van de NPM en van RBM is dat de processen door middel van transparantie gecontroleerd dienen te worden. Het is dus de vraag in hoeverre EBAO deze transparantie kan bieden.

---

5 Mintzberg, H., Waters, J.A., "Of Strategies, Deliberate and Emergent", *Strategic Management Journal*, Vol. 6, 1985, p. 257-272.

6 Osborne, D., Gaebler, T., "Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector", New York: Plume, 1992.

Tenslotte is onderzocht wat vanuit het perspectief van EBAO de rol is van informatie en hoe mensen bij het toepassen van EBAO informatie gebruiken. Hiervoor is gebruik gemaakt van het werk van Weick dat bekend staat als de *sensemaking theory*.<sup>7</sup>

In dit hoofdstuk wordt nader in gegaan op de positie van de *effects-based* benadering binnen de *Comprehensive Approach* en militaire-strategie. Vervolgens wordt een schets gemaakt van de ontwikkeling van de *effects-based* benadering en van de wijze waarop zij in de recente doctrines terugkomt. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop organisaties strategie ontwikkelen en de rol die de praktijk daarin speelt. De theorie van Mintzberg speelt daarbij een belangrijk rol. Hierna wordt de probleemstelling voor dit onderzoek geïntroduceerd, samen met de centrale onderzoeksvraag en de afgeleide onderzoeksvragen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de beschrijving van de opzet van het onderzoek.

## 1.2 Het belang van een andere benadering

Nederlandse militaire operaties vinden tegenwoordig vrijwel uitsluitend plaats in NAVO-verband. Militair-strategische ontwikkelingen in het bondgenootschap als geheel en bij belangrijke NAVO-partners als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn dan ook bijzonder relevant voor Nederland en worden door ons land met grote interesse gevolgd. Dat geldt ook voor EBAO, een nog relatief jonge aanpak waarbij militaire middelen worden ingezet als onderdeel van een meer geïntegreerde aanpak. De essentie van deze benadering is dat er vanuit een politiek kader wordt gestreefd naar een nauwe samenwerking tussen de verschillende instrumenten van nationale macht. De inzet van het militaire instrument staat in deze benadering dus niet op zichzelf, maar dient gezien te worden in relatie tot de andere instrumenten – bijvoorbeeld economische, diplomatieke en op informatie gerichte instrumenten. Het politieke kader bestaat uit een geïntegreerde benadering van conflicten en crises, de zogenaamde *Comprehensive Approach*.

Hoewel deze *effects-based* benadering niet is gebaseerd op een compleet uitgewerkte en geteste theorie, wordt er in de praktijk wel al mee gewerkt, ook door de bondgenoten;<sup>8</sup> een voorbeeld zijn de recente operaties in Afghanistan die worden uitgevoerd in het kader van ISAF<sup>9</sup>. Dat een militair-strategisch concept waarvan nog niet precies bekend is hoe het

7 Weick, K.E., "Making Sense of the Organization", Blackwell Publishing, Oxford, UK, 2001.

8 Jobbagy, Zoltan, "War, Waves and The West; Putting Effects-Based Operations into context", TNO Defense, TNO report DV-1 2004 B077, TNO The Hague 2005, p. 6.

9 ISAF: International Security Assistance Force.

werkt, en dat feitelijk nog op de tekentafel ligt, al op grote schaal in de praktijk wordt toegepast is niet zo vreemd. De toepassing van militaire strategie is dermate complex dat er geen eenduidige, alles omvattende formule kan worden opgesteld die de relatie tussen strategie en uitkomst kan verklaren, beschrijven en voorspellen, aldus Osinga,<sup>10</sup> die militaire strategie indeelt in het domein van de sociale wetenschappen en constateert dat *“the phenomena of social science are so complex, with many different influences or causes operating on a particular event, and our knowledge of these complex phenomena is so imperfect, that few laws have been established. At best the social scientist can give not more than a probability that a particular action will be followed by the desired result”*. Ook Bekkers en De Spiegeleire verwijzen naar deze complexiteit en stellen dat de (militaire) organisatie verscheidene strategische opties paraat zou moeten hebben om veranderingen in de omgeving snel te kunnen waarnemen en er ook snel op te kunnen reageren. Een organisatie die dat kan wordt ‘strategische lenigheid’ toegedicht: *“[...] een organisatie die in staat is haar operationele capaciteiten snel aan te passen of te vernieuwen om op elk moment de veranderende omgeving zo goed mogelijk tegemoet te treden”*.<sup>11</sup> Deze vorm van flexibel reageren op veranderingen in de omgeving van de organisatie, met de bedoeling om de eigen organisatie gericht te houden op het realiseren van haar eigen doelstellingen, wordt ook beschreven in de managementliteratuur. Daar wordt gesteld, dat vooral organisaties die opereren in snel veranderende en complexe omgevingen alleen stand zullen kunnen houden indien zij beschikken over ‘strategische lenigheid’: *“Strategic agility is most needed in markets characterized by fast changes and growing systematic interdependencies. In such rapidly changing and complex conditions, the usual recipes for sustained advantage do not apply”*.<sup>12</sup> Kortom, er dient een zodanige strategie te worden ontwikkeld dat deze zich gemakkelijk kan vormen naar de eisen die door de omgeving van de (militaire) organisatie worden gesteld.<sup>13</sup>

10 Osinga, F.P.B., *“Science, Strategy and War; the Strategic Theory of John Boyd”*, Routledge, London, 2007, p. 11.

11 Bekkers, F.F., Spiegeleire de, S.H.A.M., *“Strategische lenigheid; Anticiperen op een fundamenteel onzekere toekomst”*, *Militaire Spectator*, jaargang 179, nummer 7/8, 2010; Spiegeleire de, S.H.A.M., Bekkers, F.F., *“Who says generals can’t dance: Strategic agility and defence capability options”*, in *“Deelverkenning III. Aanbodzijde – Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst.”*, Ministerie van Defensie, Nederland, 2010, p. 427–463.

12 Nelson, R., Winter, S.G., *“An evolutionary theory of economic change”*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

13 Sawyer, R.D., 1994, p.110-111 en 219-220; Clausewitz von, C., 1976, p. 183.

De recente benadering voor het oplossen van conflicten en crises hebben meer het karakter van opbouw en reconstructie dan van geweld en dwang.<sup>14</sup> Dit vraagt om meer dan uitsluitend een militaire of een humanitaire aanpak. Een combinatie van verschillende methoden dient te voorzien in een aanpak die goed aansluit bij de situatie die wordt aangetroffen. Dit komt terug in de uitgangspunten van de *effects-based* benadering, waarbij effecten worden gerealiseerd door gecoördineerde inzet van de verschillende instrumenten waar een land over kan beschikken. Dit heeft ondermeer tot gevolg dat er veel publicaties over de *effects-based* benadering verschijnen, zowel binnen als buiten militaire kringen. Uit de vele verschillende definities en benamingen voor de *effects-based* benadering die in al die publicaties worden gehanteerd, valt af te leiden dat er geen sprake is van eenduidige begripvorming en dat er nog veel werk moet worden verricht om haar in haar volle omvang te begrijpen. Niet alleen wat betreft de invulling ervan door de internationale gemeenschap maar ook zoals ze wordt ingezet door de Nederlandse strijdkrachten.

### 1.3 Effecten als product van samenwerking

In de steeds complexer wordende realiteit van militaire inzet bij het oplossen van conflicten en het uitvoeren van reconstructie en wederopbouw speelt samenwerking met andere, vaak niet militaire, actoren een belangrijke rol. In feite maakt ook de manier waarop conflicten worden benaderd en opgelost een ontwikkeling door die de aard van de tegenwoordige conflicten weerspiegelt. Ramsbotham, Woodhouse en Miall zeggen hierover: “[...] *the next generation [of conflict resolution] will come from all parts of the world, and will draw from their own cultures in pushing forward shared human understanding of the costs of failure to manage conflict non-violently and of benefits to be gained by strengthening non-violent conflict capacity within and between societies*”.<sup>15</sup> Dit betekent voor conflictoplossing een vorm van samenwerking die culturele en sociale grenzen alsmede grenzen tussen militaire en niet-militaire organisaties zal overschrijden en appelleert aan een holistische visie op *conflict resolution*. Deze holistische visie ligt ten grondslag aan de *Comprehensive Approach* (ook wel *Whole of Government Approach* of ‘3D-benadering’ genoemd) en uiteindelijk ook aan de EBAO.

14 Ramsbotham, O., Woodhouse, T., Miall, H., “Contemporary Conflict Resolution; The prevention, management and transformation of deadly conflicts”, 2<sup>nd</sup> Edition, Polity Press, Cambridge UK, 2005, p. 327–331. Auteurs omschrijven deze benadering van conflicten als de 4e generatie, die van de ‘reconstructors’.

15 Ramsbotham, Woodhouse and Miall, 2005, p. 329.



Samenwerking met niet-militaire actoren is bijzonder aangezien het militaire apparaat van oorsprong gewend is in hoge mate zelfstandig te werken. Nye geeft aan, dat de projectie van macht in *Conflict Management* niet alleen berust op militaire macht in de vorm van dwang. Hij beschrijft de invloed van *soft power*, die uitgaat van het aanbieden van hulp aan een staat om gezamenlijk de geambieerde doelen te bereiken.<sup>16</sup> Dat de samenwerking tussen militaire en niet-militaire actoren in een conflictsituatie niet alledaags is, blijkt wel uit de omschrijvingen die daaraan worden gegeven in de literatuur. Zo spreekt Winslow over *strange bedfellows*<sup>17</sup> en heeft Bollen het over *working apart together* en *a marriage of reason*.<sup>18</sup> Als logisch gevolg van het ontstaan van deze relatief nieuwe vorm van samenwerking kan worden geconstateerd dat beide organisatietypen deze samenwerking niet als natuurlijk ervaren of soms zelfs ronduit afwijzen.<sup>19</sup>

Voordat de samenwerking vruchten kan afwerpen, zal gezocht moeten worden naar de juiste aanpak. In dit verband wordt door Rietjens<sup>20</sup> opgemerkt dat de aandacht gericht moet zijn op een aantal aspecten van civiel-militaire samenwerking, zoals beleidsgebieden, time-frames, structuur en cultuur, coördinatie en communicatie. Daarnaast dient aandacht te worden besteed aan contingentiefactoren die zijn geïdentificeerd als factoren die civiel-militaire samenwerking beïnvloeden.

#### 1.4 De *effects-based* benadering en militaire strategie

In het militair optreden is een verschuiving waar te nemen van het gebruik van geweld om doelen te bereiken naar het toepassen van weloverwogen acties die ten doel hebben het gedrag van een (potentiële) tegenstander en ook van medestanders te beïnvloeden. Juist vanuit de gedachte dat effecten passen in de complexiteit van het moderne conflict, ligt het voor de hand dat definities van *effects-based* operaties breed worden opgesteld:

---

16 Nye, J.S., Jr, "The Place of Soft Power in State-Based Conflict Management", in: *Leashing the Dogs of War; Conflict Management in a Divided World*", edited by Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 2007, p. 389–400.

17 Winslow, D., "Strange bedfellows: NGO's and the Military in Humanitarian Crises", in M.T.I. Bollen, R.V. Jansen, H.F.M. Kirkels and J.L.M. Soeters (eds), *NL Arms: Civil-Military Cooperation: A marriage of Reason*, Royal Netherlands Military Academy, Breda, 2006.

18 Bollen, M.T.I., "Working Apart Together; Civiel Militaire samenwerking tijdens humanitaire operaties.", Ph.D thesis University of Twente, Enschede, 2002.

19 Bollen, 2002, p. 187–188; Rietjens, S.J.H., "Civil-Military Cooperation in response to a Complex Emergency: Just Another Drill?", PhD Thesis University of Twente, Enschede, 2006, p. 29.

20 Rietjens, S.J.H., 2006, p. 23–39.

*“Effects-based operations are coordinated sets of actions, directed at shaping the behavior of friends, neutrals, and foes in peace, crisis, and war”.*<sup>21</sup> In de afgelopen jaren is te zien, dat het concept nog volop in ontwikkeling is en dat er meer definities de kop opsteken die de materie vanuit een ander perspectief nuanceren of aanvullen. In hoofdstuk 2 zal hier nader op worden ingegaan.

Zoals gezegd is er sprake van een verschuiving in de wijze waarop de militaire einddoelstelling bereikt dient te worden: van de inzet van geweld en vernietiging naar een minder gewelddadige en meer bedachtzame, geïntegreerde inzet van middelen. Deze ontwikkeling laat de opvattingen over militaire doelstellingen en de wijze waarop die moeten worden bereikt niet ongemoeid. Militair-strategische theorie en de daaruit voortkomende militaire strategie zijn een afspiegeling van de tijd waarin ze ontstaan. Osinga spreekt in dit verband over de *Zeitgeist* waarbinnen de militair-strategische theorie wordt ontwikkeld.<sup>22</sup> Strategie is daardoor een ‘kind van haar tijd’; het denken in effecten en het ontstaan van de *effects-based* benadering is dat ook. Vandaar dat de militair-strategische literatuur in de eerste jaren van de 21<sup>ste</sup> eeuw doorspekt is met termen als *effect-based thinking*, *effect-based targeting*, *effect-based approach*, *effect-based planning*, *effect-based assessment* en *effects-based approach to operations*.

## 1.5 EBAO of EBO?

In de Verenigde Staten wordt de *effects-based* benadering onder de afkorting EBO (*Effects-Based Operations*) toegepast op het operationele niveau van militair optreden. EBO wordt gedefinieerd als *“actions that change the state of a system to achieve directed policy aims using the integrated application of select instruments of power. These actions are planned, executed, assessed, and adapted using a holistic understanding of the adversary and associated battlespace”*.<sup>23</sup> EBO heeft betrekking op de operationele invulling van het bereiken van effecten: welke acties/operaties leiden tot de gewenste effecten en hoe moeten acties/

21 Smith, E. A., “Effects Based Operations; Applying Network Centric Warfare in Peace, Crisis, and War”, DoD Command and Control Research Program (CCRP), Washington DC, 2002, p. 108.

22 Osinga 2007, p. 16.

23 USJFCOM J9, *EBO Concept Paper Draft*, 09 January 2003, p. 23; Opgemerkt dient te worden dat het maar zeer de vraag is in hoeverre het mogelijk is om een complete begrip te kunnen krijgen van de tegenstander en het gevechtsterrein.

operaties worden gepland om gewenste effecten te realiseren?<sup>24</sup> EBAO gaat daar in feite aan vooraf. Met EBAO wordt de rol bedoeld die het militaire instrument speelt in relatie tot de acties die andere actoren uitvoeren om zo gezamenlijk te komen tot het realiseren van de effecten die tot het einddoel dienen te leiden. Dit is de wijze van denken vanuit de vraag welke effecten, met inbegrip van effecten die tot stand komen door acties van andere, niet-militaire, actoren, tot de gestelde einddoelen leiden.<sup>25</sup>

In de literatuur komt de term *Effects-Based Operations* veel voor en wordt geregeld gebruikt naast of in plaats van EBAO. Dit draagt niet bij tot meer duidelijkheid omtrent het opereren aan de hand van te bereiken effecten. In deze studie zal worden gewerkt met de brede visie op het werken met effecten, zoals de NAVO die hanteert: *“Effects-Based Approach to Operations”*.

## 1.6 Ontwikkeling van EBAO in de tijd

Het denken in effecten is niets nieuws in de militaire wereld. Dit blijkt onder meer uit de ontwikkelingen rondom de inzet van het luchtwapen, oftewel *Air Power*, dat het mogelijk maakt om door toepassing van nieuwe technologie gericht doelen bij een tegenstander aan te vallen. In dit geval gaat het om effecten die door militaire acties worden veroorzaakt. De eerste theorieën over *Air Power*, van Giulio Douhet,<sup>26</sup> gaan uit van het effect dat luchtaanvallen zouden hebben op de bevolking aan de kant van de tegenstander. Douhet meende, dat de gebombardeerde bevolking de eigen regering verantwoordelijk zou stellen voor die bombardementen waaraan men werd bloot gesteld, en voor het feit dat die

---

24 De term die meestal wordt gebruikt voor het plannen van effects-based operaties is Effects-Based Planning (EBP): “[...] an operational planning process to conduct EBO within rapid decisive operations (RDO). RDO is a concept that attempts compel an adversary to undertake certain actions or deny the adversary the ability to coerce or attack others. An RDO campaign is typically characterized by immediate, continuous, and overwhelming operations to contain the adversary, destroy their ability to coordinate offensive and defensive operations, and neutralize their capabilities”. Als vervolg op het plannen binnen Effects-Based operaties worden specifieke doelen aangegrepen middels Effects-based targeting (EBT): *“EBT seeks to exploit critical weaknesses of the enemy by analyzing his capabilities as a total system. This type of targeting attempts to use parallel warfare; focusing on the destruction of critical nodes rather than the destruction of the entire infrastructure to achieve the desired effect.”* (USJFCOM Glossary, 2005).

25 Smith, E. A., “Complexity, networking, and effects-based approaches to operations”, DOD Command and Control research Program, Washington DC, July 2006, p. xvii – xviii. Also available on internet: [http://www.dodccrp.org/files/Smith\\_Complexity.pdf](http://www.dodccrp.org/files/Smith_Complexity.pdf)

26 De eerste editie van het werk van Giulio Douhet verschijnt in 1921 met als titel “Il dominio dell’aria”.

regering niet in staat is gebleken de eigen bevolking te beschermen. In de visie van Douhet zou een opstand volgen, waardoor de regering zou worden afgezet. De nieuwe regering zou vervolgens het geweld stoppen door vrede te sluiten. Hiermee kon een uitputtingsslag als de Eerste Wereldoorlog, die nog vers in het geheugen lag toen Douhet zijn theorie ontwikkelde, worden voorkomen.<sup>27</sup>

In de jaren dertig werd bij de *Air Corps Tactical School* (ACTS) in de Verenigde Staten de theorie van de *industrial nodes* uitgewerkt.<sup>28</sup> Deze theorie gaat uit van een grondige kennis van de industriële structuur van de tegenstander. Het is de bedoeling dat uitschakeling van de vitale knooppunten in het industriële netwerk ervoor zorgt dat de structuur van het industriële potentieel van de tegenstander instort. Op deze manier zou de ruggengraat voor de militaire inspanningen van de tegenstander worden gebroken. In de Tweede Wereldoorlog zijn vervolgens ook daadwerkelijk grootschalige strategische bombardementen uitgevoerd op stedelijke gebieden van de tegenstander. Het motief voor deze bombardementen lag in de overtuiging dat naast het aanbrengen van zware schade aan de industriële infrastructuur van de tegenstander ook het moreel van de bevolking dusdanig zou worden ondermijnd, dat het maatschappelijke en economische draagvlak voor het voortzetten van de oorlog zou verdwijnen.<sup>29</sup> Ook de uitgebreide bombardementen op Noord-Vietnam hebben een dergelijke achtergrond gehad.<sup>30</sup> Tegenwoordig wordt sterk betwijfeld of die strategische bombardementen inderdaad de beoogde doelen hebben bereikt.<sup>31</sup>

Pas ten tijde van de militaire acties in de Perzische Golf van 1990-1991 wordt vooral de inzet van *Air Power* in een bredere militaire en maatschappelijke context geplaatst. Een goed voorbeeld is de ontwikkeling van de theorie van Warden, die gebaseerd is op een systeembenadering van de tegenstander. In deze benadering deelt Warden zijn tegenstander op in een vijftal concentrische ringen, van binnen naar buiten: leiderschap, productie capaciteit,

27 Douhet, G., "The Command of the Air", translated by Dino Ferrari, Air Force History and Museums Program, Washington DC, 1998, p. 55–61.

28 Cargill Hall, R., (Ed.), "Strategic Bombardment; case studies", Air Force History and Museums Program 1998, Washington DC, 1998, p. 2–3, 42–43; Overy, R.J., "The Air War 1939 – 1945", Scarborough House Publishers, UK, 1980, p. 12-14.

29 The United States Strategic Bombing Survey, Moral Division, "Effects of Strategic Bombing on German Morale, vol 64b, pt 1, 1-2; USSBS (European War), Summary Report, September 1945, reprinted by Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, October 1987, p. 10–12, 39, 92–96 (Pacific War).

30 Tilford Jr, E.H., "Setup; What the Air Force did in Vietnam and Why", Air Force University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama US, 1991, p. 286–288; Clodfelter, M., "The Limits of Airpower; The American Bombing of North Vietnam", The Free Press, New York, 1989, p. 69, 203–210.

31 Clodfelter, M., 2006, p. 8–11; Pape, R.A., "Bombing to Win; Air Power and Coercion in War", Cornell University Press, 1996, p. 316–326.

infrastructuur, bevolking en de troepen te velde. Het leiderschap is de belangrijkste ring, de belangrijkste, drijvende kracht van de tegenstander. De essentie van de theorie van Warden ligt in de rol die hij toebedeelt aan Airpower. Het luchtwapen kan namelijk, in tegenstelling tot landstrijdkrachten, alle vijf de ringen tegelijk aanvallen. Hierdoor komt de tegenstander in al zijn systemen onder druk te staan, waardoor het erg moeilijk is om coherente tegenacties te ondernemen. Feitelijk is er dan sprake van *parallel warfare*.<sup>32</sup> Zijn vijf-ringenmodel vormt de basis voor de moderne inzet van militaire macht.<sup>33</sup> Ook de benadering van John Boyd, die het accent legt op het beïnvloeden van *Command en Control*-structuren van de tegenstander, past in de zich ontwikkelende visie dat de inzet van *Air Power* meer kan betekenen voor het verloop van een gewelddadig conflict dan enkel de vernietiging van (militaire) doelen.<sup>34</sup> Vanuit de benaderingen van Warden en Boyd ontwikkelt zich de visie dat een tegenstander het best onder druk kan worden gezet door hem op verschillende plekken tegelijkertijd te treffen. Deze visie wordt ook wel *parallel strategies* genoemd. Juist door deze *parallel strategies* wordt aan EBAO een belangrijke rol toebedeeld. Technologische ontwikkelingen maken het mogelijk om steeds nauwkeuriger, en daardoor ook met minder kans op ongewenste nevenschade aan civiel-maatschappelijke structuren, doelen bij de tegenstander uit te schakelen en hem op die manier van verschillende kanten tegelijk onder druk te zetten.<sup>35</sup> De effecten die door de verschillende acties worden gerealiseerd, kunnen zo als het ware bij elkaar opgeteld worden: cumulatieve effecten.<sup>36</sup> Dit heeft geleid tot een andere benadering bij het plannen van militaire inzet, en vooral van de selectie van uit te schakelen doelen: het ging nu niet langer vooral om de vernietiging van het doel op

---

32 Szafranski, R., "Parallel War and Hyperwar; Is Every Want a Weakness?", in "Battlefield of the Future; 21st Century Warfare Issues, Schneider, B.R., Grinter E.G. (editors), Air War College, Maxwell Air Force Base, Alabama, 1995.

33 Mets, D. R., "The Air Campaign; John Warden and the Classical Airpower Theorists", Air Force University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, USA, 1999 (revised edition), p. 58–60; Warden III, J., "The Air Campaign; Planning for Combat", Excel Press, New York, 2000, p. 144–161.

34 Hammond, G.T., "The Mind Of War; John Boyd and American Security", Smithsonian Institution Press, Washington, 2001, p. 162–167; Osinga, T.P.B., "Science, Strategy and War; The Strategic Theory of John Boyd", Eburon Academic Publishers, Delft, The Netherlands, 2005, p. 253.

35 Deptula, D.A., "Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare", Aerospace Education Foundation, Defense and Airpower Studies, November 2005, p. 8–9.

36 Drew, D.M., Snow, D.M., "Making Twenty-First-Century Strategy; An Introduction to Modern National Security Processes and Problems", Air University Press, Maxwell Airforce Base, Montgomery Alabama USA, November 2006, p. 123–124.

zich, maar om de gevolgen van de uitschakeling van dat doel. Dit is een belangrijke bijdrage van Deptula.<sup>37</sup>

Zo is bijvoorbeeld tijdens operatie Iraqi Freedom (2003) bij het uitschakelen van de *Command and Control*-mogelijkheden van de Irakezen een communicatieknooppunt gebombardeerd in plaats van een 200 meter verderop gelegen *Command and Control*-bunker. Deze bunker lag onder het Rahid Hotel in Bagdad, waar op dat moment een groot aantal buitenlandse journalisten verbleef. Door het communicatieknooppunt uit te schakelen werd hetzelfde (operationele) effect bereikt als met de uitschakeling van de *Command and Control*-bunker, terwijl het grote risico verbonden aan een bombardement op de bunker (slachtoffers onder de buitenlandse journalisten – oftewel ongewenste effecten van de actie op strategisch niveau, met veel negatieve publiciteit als gevolg) kon worden vermeden.<sup>38</sup> Dit voorbeeld illustreert, dat door middel van *Air Power* weliswaar ieder doel kan worden vernietigd, maar dat het vernietigen van een doel en de uitschakeling ervan twee verschillende dingen zijn.<sup>39</sup>

Aan het eind van de jaren negentig en de eerste jaren na de eeuwwisseling is de inzet van militaire middelen meer en meer gecombineerd met de inzet van andere middelen van macht die een staat ter beschikking heeft. Het militaire instrument wordt ingezet in een bredere context om bij te dragen aan het realiseren van effecten die vormgeven aan en voorwaardenscheppend zijn voor de politieke doelstellingen van een staat of een bondgenootschap. Voorbeelden hiervan zijn de operaties in Kosovo,<sup>40</sup> Irak<sup>41</sup> en Afghanistan.<sup>42</sup> In feite wordt in operaties als deze de basis gelegd voor EBAO.<sup>43</sup>

37 Deptula, D.A., "Firing for Effects, The Important measure is not the targets destroyed but rather the effect on the enemy's capabilities and actions", *Air Force Magazine*, April 2001, Vol 84, No 4, [www.afa.org/magazine/April2001/0401effects\\_print.htm](http://www.afa.org/magazine/April2001/0401effects_print.htm)

38 Ho, J., "The essentials of effects based operations", in "Military Transformation and Strategy; Revolutions in military affairs and small states", Bernard *Line of Operations* (Edt.), Routledge, London and New York, 2009, p. 67–69.

39 Szafranski, R., Wijninga, P.W.W., "Beyond Utility Targeting; Toward Axiological Air Operations", in *Aerospace Power Journal*, Winter 2000, Vol. XIV, no 4, Maxwell Air Force Base Alabama, 2000, p. 49-52.

40 Lambeth, B.S., "NATO's Air War for Kosovo; A Strategic and Operational Assessment", Project Air Force, RAND, Santa Monica US, p. 219–250.

41 Murray, W., Scales Jr, R.H., "The Iraq War; A Military History", Harvard University Press, Cambridge MA US, p. 154–183.

42 Durch, W., (edt), "Twenty-First-Century Peace Operations", United States Institute of Peace, The Henry L. Stimson Center, Washington DC, contribution of J. Alexander Their "Afghanistan", p. 541–557.

43 Ruby, T.Z., "Effects-based Operations: More Important Than Ever", *Parameters*, Autumn 2008, p. 31.

De eerste versies van EBAO waren gebaseerd op ideeën om te komen tot een snelle overwinning. Deze diende te worden bereikt door doelen aan te vallen die van belang waren voor de samenhang van de tegenstander in combinatie met diens wil om de wapens op te nemen. Vanuit militair perspectief betekende dit, dat gebruik werd gemaakt van voordelen in kennis, precisie en mobiliteit. Landstrijdkrachten zijn op deze manier in het verleden wel vaker ingezet. Een in deze context relevant voorbeeld is de door de Duitsers ten tijde van de Tweede Wereldoorlog uitgewerkte *Auftragstaktik*. Hieronder wordt verstaan dat “*command is based on task (Auftrag) and situation. The task lays down the aims to be achieved, which the commander charged with achieving it must keep in the forefront of his mind. Task and situation give rise to the mission*” en ook dat “*the mission must be a clearly-defined aim to be pursued with all one’s powers*” met als voorwaarde dat “*the commander must leave his subordinates freedom of action, to the extent that doing so does not imperil his intention*”.<sup>44</sup> Meer recentelijk komt dit principe terug in doctrines voor de inzet van grondtroepen waarin wordt gesproken van ‘opdrachtgerichte commandovoering’.<sup>45</sup> In beide benaderingen wordt gestreefd naar de juiste balans tussen eenheid van inspanning en maximale vrijheid van handeling, door bij de commandovoering de doelstelling en de te bereiken effecten centraal te stellen. Vanuit de theorie rondom de bekende militaire *Command and Control* methoden is de overgang naar het denken in effecten geen grote stap.

Om EBAO goed te kunnen benutten, is het van belang dat de tegenstander wordt benaderd als een *system-of-systems*, gekenmerkt door complexiteit en adaptief vermogen:<sup>46</sup> een systeem dat continu in beweging is. Deze dynamiek dwingt tot een andere benadering van gewapende conflicten, waarbij het (relatief eenvoudige) vernietigen van bepaalde doelen niet langer op zichzelf staat, maar altijd gezien moet worden in relatie tot andere doelen die zich binnen de verschillende systemen van de tegenstander kunnen voordoen. Doelen die binnen de samenhang van die systemen een duidelijke functie hebben. Het toepassen van EBAO maakt het mogelijk om na te denken over andere manieren om gedragsverandering

---

44 Simpkin, R.E., “Race to the Swift: Thoughts on Twenty-First Century Warfare”, London: Brassey’s Defence Publishers, 1985, p. 228.

45 Koninklijke Landmacht, “Leidraad Commandovoering”, uitgave van de doctrinecommissie van de Koninklijke Landmacht, Den Haag, juli 2000, p. 47–49.

46 Deptula 2005, p 5 -6; Smith, 2005, p. 26–28; Senglaub, M., “The Analytic and Philosophical Imperatives of Effects-Based Operations, Albuquerque, NM: Networked Systems Survivability & Assurance, Sandia National Laboratories. Online. Nov. 8, 2005. Available at: [http://www.mors.org/meetings/ebo/ebo\\_reads/Senglab.pdf](http://www.mors.org/meetings/ebo/ebo_reads/Senglab.pdf).; Alberts, S.A., (ea), “Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority”, Washington DC: DoD CCRP Publication Series, 1999, p. 87–93.

te bewerkstelligen bij een tegenstander dan met het dreigen met militair geweld alleen. Tevens kan EBAO in een bredere context worden geplaatst, waarbij ook doelstellingen van andere actoren betrokken kunnen worden. In dit opzicht wordt EBAO ook wel een filosofie genoemd, die een andere manier van militair denken voorstaat.<sup>47</sup> Hukill stelt in dit verband vast: *“an effects-based approach is one more piece to add to the evolution of the joint planning, execution and assessment puzzle. Simply, the goal of this concept is to encourage commanders and planners to think through a problem before committing to actions, to use a system approach to link the end state to actions, to consider the full range of capabilities available to achieve objectives in support of an end state, and to understand if and how chosen actions are leading to the accomplishment of objectives.”*<sup>48</sup>

Een benadering die gericht is op het bereiken van gedragsverandering van een tegenstander door gebruik te maken van alle mogelijke machtsmiddelen gaat uit van een holistische visie op conflictoplossing.<sup>49</sup> Ramsbotham omschrijft deze benadering als de vijfde generatie *Conflict Resolution*, de generatie van *universalizers*, die uitgaat van het gegeven dat culturele factoren in het centrum van conflictoplossingen liggen.<sup>50</sup> Het militaire machtsmiddel is een onderdeel van die holistische visie, waarbij samenwerking met de andere middelen centraal staat en EBAO iets toevoegt aan het militair-strategisch denken van deze tijd.

## 1.7 EBAO in militaire doctrines van de VS, het VK en Nederland

Hoewel EBAO zowel voor- als tegenstanders heeft, beginnen militaire organisaties deze benadering meer en meer te verwerken in hun doctrines. In de Amerikaanse doctrines wordt gerefereerd aan EBAO in het kader van de ontwikkeling van het *Capstone Concept for Joint Operations*, een kapstok voor een viertal concepten die de Amerikaanse strijdkrachten moeten voorbereiden op de militaire dreigingen van de komende tien tot twintig jaar. EBAO komt terug in het derde concept van het *Capstone Concept*, dat ingaat op *Major*

47 James, P., Wing Commander, “NATO’s Effects-based Approach to Operations”, Operational Concept Development, HQ Supreme Allied Commander Transformation, presentation, Norfolk VI, USA, 2007, slide 5; Hunerwadel, J.P., “The Effects-Based Approach to Operations: Questions and Answers,” *Air and Space Power Journal* 20, no. 1 (Spring 2006), p. 61.

48 Hukill, J.B., “Misaligned and misunderstood; it’s not the EBO concept that’s wrong, but how it’s been applied”, *Armed Forces Journal*, 2009. march 2009, obtained from internet on june 19<sup>th</sup> 2009: <http://www.armedforcesjournal.com/2009/03/3873827>.

49 Zie Hoofdstuk 2.

50 Ramsbotham, O., Woodhouse, T., Miall, H., 2005, p. 327–331. De eerste vier generaties Conflict Resolution zijn: Precursors (1925-1945), Founders (1945-1965), Consolidators (1965-1985) en Rconstructors (1985-2005).



*Combat Operations*.<sup>51</sup> Volgens het in februari 2008 verschenen doctrinedocument FM 3-0, met als titel *Full Spectrum Operations*, gaan de Verenigde Staten uit van een viertal operationele thema's die het hele continuüm beslaan: *stable peace, unstable peace, insurgency and general war*. *Peace Operations* en *Major Combat Operations* maken beide deel uit van dat continuüm, hoewel aan tegengestelde kanten. In FM 3-0 wordt EBAO niet bij name genoemd, maar het achterliggende gedachtegoed van EBAO wordt wel vastgehouden. Dat blijkt uit het belang dat wordt gehecht aan opereren in een complexe omgeving, waarbij de resultaten die worden geboekt en tot de realisatie van de end state leiden, niet uitsluitend door de militaire actoren wordt aangebracht. Samenwerking met andere actoren is dus belangrijk.<sup>52</sup> Daardoor wordt getracht met dit document aansluiting te vinden op NAVO-doctrines, waarin EBAO wel wordt genoemd.

Uit nieuwe doctrinepublicaties blijkt dat aan de militairen een ondersteunende rol wordt toebedeeld<sup>53</sup>. Desondanks blijft hierover twijfel bestaan. Flavin<sup>54</sup> stelt namelijk dat de focus in de Amerikaanse doctrinepublicaties toch blijft liggen op het hanteren van grote conventionele conflicten: *"The counter-insurgency and 'small-war' writings of the past 100 years have been dusted off and republished. Yet these flirtations with peace operations in the past were transitory, as the focus remained on big conventional conflicts. The world has changed but the question remains of whether the change in US doctrine will be permanent or a temporary shift driven by immediate events."*<sup>55</sup> Mattis wijst het concept van *Effects-Based Operations* (EBO) nadrukkelijk af voor de Verenigde Staten in het visie-stuk dat hij in augustus 2008 publiceerde in zijn hoedanigheid van C-US JFCOM.<sup>56</sup> Maar terwijl hij het begrippenkader naar de prullenmand verwijst, onderschrijft hij het onderliggende gedachtegoed van EBO. Mattis betoogt namelijk dat meer mensen met een bredere blik zullen moeten kijken naar wat zich in de omgeving van een operatie afspeelt. Onderkend dient te worden, stelt hij, dat er meer is dan alleen militaire en kinetische instrumenten, en dat wat

51 Flanagan, S.J., Schear, J.A., "Strategic Challenges; America's Global Security Agenda", The Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington DC, 2007, p. 281–286. De vier concepten waarover wordt gesproken zijn homeland security, strategic deterrence, major combat operations en stability operations.

52 Field Manual FM 3-0, US Army, Department of the Army, Washington DC, 2008, p. 1-1 – 1-15.

53 Joint Chiefs of Staff, *Peace Operations* (draft), Joint Pub 3–07.3, Washington, DC, June 2006, ch.4.

54 Flavin, W., "US doctrine for Peace Operations", in *International Peacekeeping*, 15, : 1 Routledge, 2008, p. 35-50.

55 Ibid, p. 49.

56 *Assessment for Effects Based Operations*, Memorandum for U.S. Joint Forces Command (USJFCOM), 14 augustus 2008.

meer aandacht voor analyse en beoordeling van bereikte resultaten in algemene zin geen kwaad zou kunnen. Deze elementen van EBO wil Mattis wel behouden. Daardoor lijkt het er voornamelijk op dat als gevolg van het standpunt van Mattis de acroniemen 'EBO' en 'EBAO' uit de US doctrines zijn verdwenen, maar het gedachtegoed erachter zeker niet.<sup>57</sup>

In het Verenigd Koninkrijk zijn veel doctriedocumenten verschenen die EBAO-aspecten bevatten. Deze documenten zijn geschreven vanuit het perspectief van de *Comprehensive Approach*. De *Doctrine Note* die in 2006 is uitgekomen, gaat specifiek in op EBAO: *“Intended for use by all planners and practitioners across Defence, it codifies current best practice about incorporating the effects-based philosophy and method into the Analysis, Planning, Execution and Assessment of UK military operations. It should also form the basis of Joint Command and Staff training and education in these areas”*.<sup>58</sup> In de definitie die de Britten hanteren voor EBAO blijkt duidelijk de verbondenheid met de *Comprehensive Approach*: *“The way of thinking and specific processes that, together, enable both the integration and effectiveness of the military contribution within a Comprehensive Approach and the realisation of strategic outcomes”*.<sup>59</sup> De NAVO heeft een speciaal voor EBAO ontwikkeld handboek uitgegeven,<sup>60</sup> getiteld *Bi-strategic Command Pre-doctrinal Handbook (Effects-Based Approach to Operations – EBAO)*.<sup>61</sup>

Zowel in de literatuur als in de nieuw ontwikkelde doctrines valt op dat er tussen de verschillende gehanteerde omschrijvingen op hoofdlijnen weinig verschil bestaat. Benaderingen en definities verschillen veelal slechts in nuances van elkaar. De verwarring ontstaat wanneer voor al deze 'verschillen op nuances' aparte termen worden bedacht. Het gevolg is dat in de doctrines een veelvoud aan termen wordt gebruikt die eigenlijk in grote lijnen betrekking hebben op hetzelfde. Op hoofdlijnen zijn dus steeds dezelfde kernelementen te vinden.

57 Zie hiervoor ook paragraaf 1.4.

58 UK Joint Doctrine Note 7/06, september 2006, p. v.

59 Ibid, p. 1-3.

60 Newbegin, C., LTC, “NATO Effects Based Approach to Operations (EBAO) Concept”, NATO magazine “The Three Swords”, 11/2007, NATO-site, obtained 23 march 2008, p 5.

61 Bi-strategic Command Pre-doctrinal Handbook (Effects Based Approach to Operations (EBAO), NATO, SHAPE, dated 4 Dec 2007.

De opvatting van het Ministerie van Defensie in Nederland over EBAO komt in hoofdlijnen overeen met die van de belangrijkste bondgenoten. De volgende elementen omvatten de essentie van Nederlandse visie op EBAO:<sup>62</sup>

1. EBAO behelst een integrale benadering, waarbij alle middelen van nationale macht geïntegreerd moeten worden ingezet om het beoogde doel te bereiken.
2. De nadruk verschuift van het nastreven van directe fysieke effecten naar meer indirecte, psychologische effecten op besluitvormers en publiek.
3. EBAO gaat uit van een causaal verband tussen acties en effecten.
4. De tegenstander wordt beschouwd als een complex adaptief systeem van systemen.
5. Met behulp van moderne technologie en informatiekkanalen tussen alle niveaus en domeinen worden de tegenstander en zijn directe en indirecte omgeving grondig geanalyseerd.
6. In de gehanteerde planningsmethode is terugkoppeling (feedback) van resultaten een belangrijk onderdeel van het gehele proces, opdat snel kan worden gereageerd op waargenomen effecten.

Uit deze visie blijkt, dat vanuit het perspectief van de nationale defensie de geïntegreerde benadering een belangrijk uitgangspunt is en dat een tegenstander wordt opgevat als een samenstelling van meerdere systemen die zich bovendien nog continu aan de omgeving aanpast. Dit betekent dat hier wordt uitgegaan van de inzet van militaire middelen in zeer dynamische omstandigheden. Verder speelt informatie een belangrijke rol. De tegenstander dient grondig te worden geanalyseerd, waarbij moderne technologie toegepast zou moeten worden. Ten slotte wordt gesteld, dat op het vlak van *Command and Control* rekening moet worden gehouden met effecten – zowel bij de initiële planning (acties waartoe wordt besloten dienen bepaalde gewenste effecten te hebben) als bij het terugkoppelen van daadwerkelijk bereikte resultaten aan het *Command and Control*-element ten einde de verdere planning te kunnen aanpassen aan de voortgang van de missie.

---

62 Ministerie van Defensie, "To EBAO or not to EBO; een toekomstverkenning naar de nationale toepasbaarheid van het Effects-Based operations concept", Directie Operationeel Beleid, Bestuur en Plannen, afdeling toekomstverkenningen, opgesteld door KLTZ H.R. Lodder, 2007, p. 14–15.

## 1.8 EBAO: Ontwerp versus praktijk

In paragraaf 1.1 werd aangegeven dat organisaties die willen overleven in een snel veranderende en complexe omgeving dienen te beschikken over een zekere mate van 'strategische lenigheid'. De erkenning dat er een relatie bestaat tussen de omgeving waarin een organisatie opereert en de strategie die zij daarbij hanteert, wordt onderstreept door de wetenschappelijke literatuur over strategieontwikkeling. In deze literatuur richten wetenschappers zich steeds meer op de vraag hoe strategie ontstaat en steeds minder op wat strategie zou moeten voorschrijven.<sup>63</sup> Uit empirisch onderzoek blijkt, dat strategie vaak ontstaat in de lagere echelons van de organisatie.<sup>64</sup> Dat kan plaats vinden door te reageren op gebeurtenissen in de omgeving van de organisatie in de vorm van *trial and error*, aangevuld en ondersteund door de top van de organisatie.<sup>65</sup>

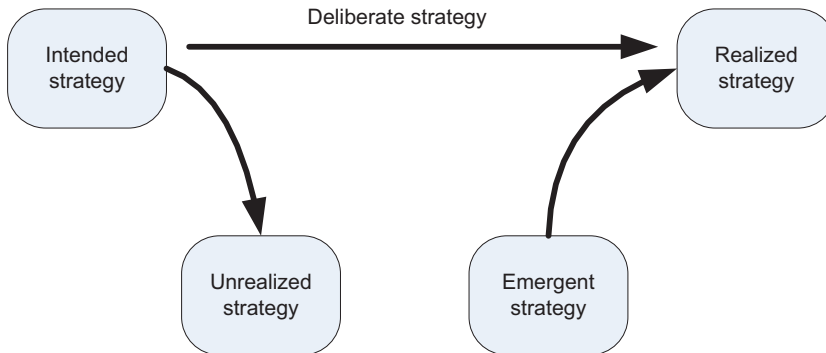
Organisaties maken gebruik van strategieën om de route uit te zetten naar de doelen die men wil bereiken. Strategie bemiddelt als het ware tussen de doelstellingen van de organisatie en haar omgeving. Mintzberg heeft beschreven hoe strategieën zich in een organisatie ontwikkelen en worden aangepast om de gestelde doelen zo goed mogelijk te bereiken. Hij stelt daarbij, dat de expliciet door het topmanagement ontworpen strategie (*intended strategy*) in haar toepassing (*deliberate strategy*) niet uitmondt in de strategie die uiteindelijk wordt gerealiseerd (*realized strategy*). Een gedeelte van de ontworpen strategie wordt niet gerealiseerd (*unrealized strategy*) en gaat verloren. Tegelijkertijd voegt de organisatie zonder expliciete instemming van het topmanagement ook iets toe aan de strategie (*emergent strategy*) ten einde zich zo goed mogelijk aan te passen aan de omgeving (zie figuur (1.1)). Vaak voltrekt deze *emergent* strategieëvorming zich in een leerproces waarbij de organisatie met vallen en opstaan ontdekt welke strategie het beste werkt in een bepaalde omgeving.<sup>66</sup>

63 Spiegeleire, S.H.A.M., Sweijs, T., Kooroshy, J., Novosejt, A.B., "STRONG in the 21st Century; Strategic Orientation and Navigation under Deep Uncertainty", The Hague Center for Strategic Studies, 2010.

64 Mintzberg, H., "Patterns in Strategy Formation", *Management Science* vol 24 no 9, may 1978; Pascale, R.T., "Perspectives on Strategy: The Real Story Behind Honda's Success", *California Management Review*, april 1984; Mintzberg, H., Waters, J.A., "Of Strategies, Deliberate and Emergent", *Strategic Management Journal*, Vol. 6, 1985, p. 257-272.

65 Mintzberg, H., McHugh A., "Strategy Formation in an Adhocracy", *Administrative Science Quarterly* 30, no 2, june 1985, p. 160-197; J.B. Quinn, "Strategies for Change: Logical Incrementalism", The Irwin series in management and the behavioural sciences. Homewood Ill: R.D. Irwin, 1980.

66 Coopey, J., "The learning organization, power, politics and ideology", *Management Learning*, vol 26, no 2, 1995, p. 193-213.



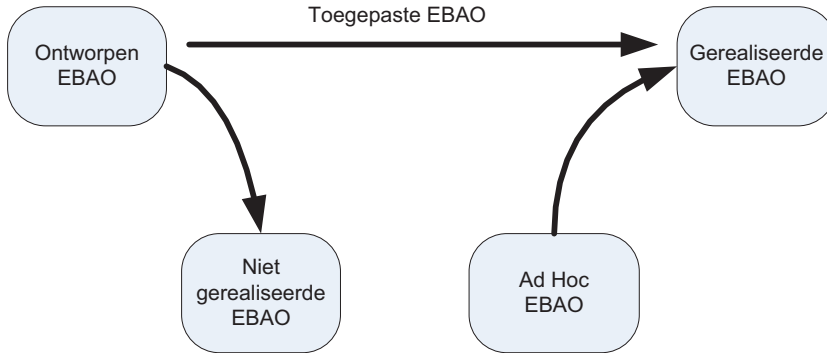
**Figuur 1.1** Ontwikkeling van strategie in organisaties volgens Mintzberg<sup>67</sup>

Indien de gestelde doelen beschreven zijn als te realiseren effecten, dan kan, in navolging van het model van Mintzberg, een relatie worden gelegd tussen ontworpen effecten en in de praktijk gerealiseerde effecten. Hierbij kan worden gesteld dat niet alle bedoelde effecten in de praktijk worden gerealiseerd en dat er vanuit de organisatie zelf, in reactie op de praktijk, effecten worden gerealiseerd die niet werden bedoeld. Hetzelfde geldt voor de strategie die ligt achter het werken met effecten: EBAO (zie figuur 1.2). De ontworpen EBAO leidt in haar toepassing niet altijd tot de EBAO die wordt gerealiseerd: een gedeelte blijkt in de praktijk niet te werken en verdwijnt, terwijl een ander gedeelte ontstaat in een leerproces als gevolg van de *ad hoc* genomen beslissingen van de mensen die EBAO binnen een operatie toepassen. Deze *ad hoc* gevormde, min of meer spontane, EBAO komt tot stand doordat mensen (niet perse de mensen die de leiding hebben) leren van recente toepassingen en dit koppelen aan het niveau van de eigen kennis en ervaring. Mintzberg heeft het dan over *crafting strategy*.<sup>68</sup> In het model van Mintzberg, gepresenteerd in figuur 1.1, komt dit gedeelte van de gerealiseerde strategie dat door de organisatie zelf wordt gevormd terug als *emergent strategy*. Toegepast op EBAO kan daarom ook gesproken worden van een gedeelte van EBAO dat vanuit de organisatie zelf ontwikkeld wordt als reactie op wat gebeurt in de realiteit: *ad hoc EBAO*. Hier dient te worden opgemerkt dat deze *ad hoc EBAO* zowel in positieve (gewenst) als in negatieve zin (ongewenst) de realisatie van de einddoelstelling kan beïnvloeden. Het model geeft aan, dat er een verschil bestaat tussen ontworpen EBAO en gerealiseerde EBAO. De organisatie dient scherp in het oog te houden in

67 Mintzberg, 1978, p. 945–948.

68 Mintzberg, H., "Crafting Strategy", Harvard Business Review, July-August, 1987.

hoeverre de in het kader van EBAO uitgevoerde acties effectief en efficiënt tot de gestelde doelen leiden. Als dat niet het geval is, zal moeten worden bijgestuurd. De cirkel wordt op deze manier gesloten.



**Figuur 1.2** Ontworpen en gerealiseerde EBAO

Het is in het belang van de organisatie dat de cirkel gesloten wordt. Pas dan is rationele sturing mogelijk en kan toeval zoveel mogelijk worden uitgesloten. De organisatie controleert daarom wat de inspanning in de vorm van geplande en uitgevoerde acties oplevert. Er worden controlesystemen ontworpen waarmee de voortgang van strategie, planning en realisatie van doelen in de gaten wordt gehouden. Mintzberg noemt dit performance control: “[...] *after-the-fact monitoring of results*”.<sup>69</sup> Hij stelt dat strategie, plannen en actie aan de ene kant en controle van de voortgang aan de andere kant bij elkaar horen als *“horse and carriage”*.<sup>70</sup>

Er bestaat een kloof tussen ontworpen en gerealiseerde EBAO die zo klein mogelijk gehouden dient te worden. Naarmate ontwerp en realisatie van EBAO dichterbij elkaar liggen, zal de organisatie beter in staat zijn om een op EBAO gebaseerde operatie te kunnen sturen op effectrealisatie. De invloed van toeval op de ontwikkeling van effecten dient zo veel mogelijk uitgesloten te worden; effectrealisatie dient gedragen te worden door het kennisniveau in de organisatie. Het bestaan van ruimte tussen aanwezige kennis en het in praktijk brengen van die kennis in organisaties is een bekend probleem en is tevens ongewenst. Een organisatie wil weten wat bereikt wordt en hoe dat bereikt wordt. Men wil zo min mogelijk

69 Mintzberg, H. 1987, p. 148–152.

70 Ibid, p. 148.

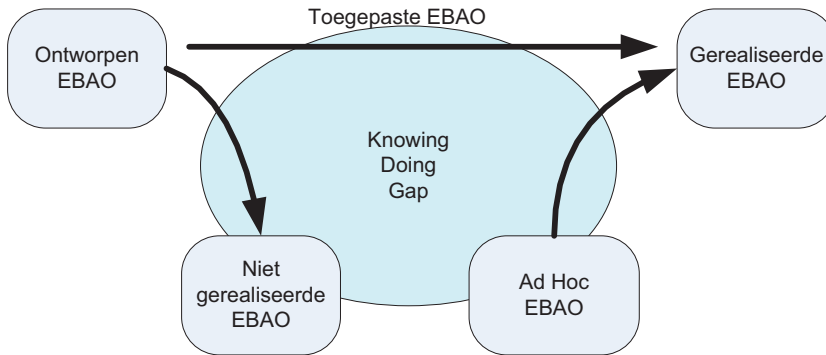
afhankelijk zijn van toeval. Men wil grip houden op de situatie door de aanwezige kennis in de praktijk tot resultaten te laten leiden. Mintzberg lijkt echter te suggereren, dat de resultaten die de organisatie bereikt niet geheel op kennis zijn terug te voeren en dus ook niet geheel gecontroleerd kunnen worden. Sommige dingen gebeuren toevallig en kunnen een toevallig goede of een toevallig slechte uitwerking hebben op de resultaten die de organisatie boekt in de praktijk. Dat hangt vooral af van de manier waarop de mensen in de organisatie reageren op deze toevallige gebeurtenissen. Weten wat gedaan moet worden komt niet altijd overeen met wat de mensen in de organisatie in de praktijk daadwerkelijk doen. Er bestaat een spanningsveld tussen weten wat gedaan moet worden en het omzetten van die kennis in adequate actie of consistent gedrag dat het weten omzet in daden. Dit spanningsveld staat bekend als 'de kloof tussen weten en doen'.<sup>71</sup> Veel organisaties geven enorme bedragen uit om deze kloof zo klein mogelijk te maken. Men probeert het kennisniveau in de organisatie te verbeteren en beter aan te laten sluiten aan de dagelijkse gang van zaken in de organisatie, bijvoorbeeld door bepaalde processen in de organisatie steeds opnieuw te ontwerpen en te implementeren. Pfeffer en Sutton benadrukken dat ervaring van de mensen in de organisatie hier een belangrijke rol in dient te spelen, omdat de meeste kennis in organisaties niet zo zeer tot stand komt vanuit een theoretische exercitie maar door ervaring die wordt opgedaan in de praktijk.<sup>72</sup>

Het probleem dat Mintzberg schetst, namelijk dat de ontworpen strategie niet de strategie is die (getoetst aan de praktijk) bijdraagt tot realisatie van de doelen van de organisatie, doet zich ook voor bij EBAO. In het ontwikkelen van EBAO waarbij de kloof tussen ontwerp en realisatie wordt geminimaliseerd, zal de organisatie een verbinding moeten maken tussen wat men denkt dat nodig is om effecten te realiseren en wat in de praktijk wordt gedaan om effecten te realiseren. De kloof tussen weten en doen zoals Pfeffer en Sutton die beschrijven (zie figuur 1.3) doet zich ook voor bij de ontwikkeling van EBAO.

---

71 Pfeffer, J., Sutton, R.I., "The Knowing-Doing Gap; How Smart Companies Turn Knowledge into Action", Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 2000, p. 1-6.

72 Pfeffer, J., Sutton, R.I., "Hard Facts, Dangerous Half-Truths & Total Nonsense; Profiting from Evidence Based Management", Harvard Business School Press, Boston Massachusetts, 2006, p. 2-27.



**Figuur 1.3** De kloof tussen weten en doen en de ontwikkeling van EBAO

Vervolgens kan de stap worden gemaakt van het model van Mintzberg, gecombineerd met de door Pfeffer en Sutton gesignaleerde kloof tussen weten en doen, naar het ontwikkelen van EBAO. De strategie wordt ontworpen op het hogere niveau van de militaire organisatie; in het geval van ISAF (International Security Assistance Force)<sup>73</sup> is dat het politieke en militair-strategische niveau in de NAVO en het nationale politieke niveau van de betrokken coalitiegenoten. Vervolgens wordt de strategie toegepast in ISAF, waarna een leerproces de ontworpen EBAO omzet in EBAO die rekening houdt met de specifieke omstandigheden in Afghanistan. Op de achtergrond speelt de kloof tussen weten en doen: wel weten wat gedaan en gemeten dient te worden, maar dat in de praktijk niet doen.

## 1.9 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Voor EBAO is het probleem gelegen in de open ruimte die ligt tussen 'niet gerealiseerde' en *ad hoc* EBAO. Uit de theorie valt af te leiden dat deze open ruimte nader te omschrijven is als het verschil tussen wat de organisatie weet dat moet gebeuren en wat de organisatie doet.<sup>74</sup> Als er geen verschil zou zijn tussen deze twee, dan zou in de praktijk volledig worden gerealiseerd wat oorspronkelijk bedoeld was en zouden zich in de toepassing van EBAO alleen gewenste effecten voordoen. In dit geval zou EBAO volledig succesvol zijn. Uit het model van Mintzberg blijkt echter, dat zich wel degelijk onverwachte effecten zullen

73 ISAF (International Security Assistance Force) is de naam voor de NAVO operatie in Afghanistan waaraan 44 landen (december 2009) deelnemen.

74 Pfeffer and Sutton, 2000.



voordoen en dat bepaalde verwachte of gewenste effecten juist uitblijven, waaruit kan worden geconcludeerd dat EBAO niet volledig succesvol kan zijn. Om te zien welke gevolgen dit heeft voor de praktijk van EBAO, dient te worden onderzocht in hoeverre EBAO zoals dat bedoeld is te functioneren in de praktijk daadwerkelijk functioneert. Met andere woorden: hoe groot is de kloof tussen 'ontworpen' en 'gerealiseerde' EBAO en welke invloed hebben 'niet gerealiseerde' en *ad hoc* EBAO op wat uiteindelijk wordt gerealiseerd?

Om te kunnen begrijpen hoe EBAO zich ontwikkeld heeft in de praktijk, en vandaar uit inzicht te krijgen in de werking van EBAO in het algemeen, is het van belang te onderzoeken hoe en waar het ontwerp van EBAO verschilt van de wijze waarop EBAO in de praktijk wordt toegepast. Dit heeft geleid tot het formuleren van de centrale vraag van dit onderzoek:

*In hoeverre wordt het ontwerp van EBAO in de praktijk daadwerkelijk gerealiseerd en hoe kunnen eventuele afwijkingen worden verklaard?*

Om nadere invulling te geven aan de praktijk van EBAO is gekozen voor de casus die ISAF op het gebied van *Comprehensive Approach* en EBAO te bieden heeft. ISAF is tot nu tot de eerste en de enige casus waarin binnen de context van de *Comprehensive Approach* met EBAO is gewerkt en leent zich daarom goed voor dit onderzoek.

De centrale onderzoeksvraag bevat twee elementen die met elkaar vergeleken dienen te worden. De eerste heeft betrekking op de manier waarop EBAO is bedoeld oftewel is ontworpen. De tweede richt zich op de manier waarop EBAO in de praktijk wordt gebracht. Beide elementen zijn opgebouwd uit principes en procedures die EBAO uiteindelijk vormgeven. Om een beeld te kunnen schetsen van de manier waarop EBAO is ontworpen en waarop deze *effects-based* benadering zich in de praktijk heeft ontwikkeld, dienen deze aspecten nader te worden onderzocht.

Dit leidt tot het opstellen van de eerste en de tweede afgeleide onderzoeksvraag.

1. *Hoe is EBAO ontworpen?*
2. *Hoe wordt EBAO gerealiseerd in de praktijk?*

Wanneer duidelijk wordt welke verschillen bestaan tussen EBAO zoals ontworpen en EBAO zoals die in praktijk wordt gebracht, kan worden onderzocht waar deze verschillen vandaan komen en welke consequenties er aan die verschillen kunnen worden verbonden. De

nadruk komt te liggen op verschillen tussen wat de organisatie weet en wat de organisatie doet.<sup>75</sup> Vanuit dit perspectief wordt de derde afgeleide onderzoeksvraag geformuleerd:

3. *Welke afwijkingen tussen ontwerp en realisatie kunnen worden geïdentificeerd en hoe kunnen deze afwijkingen worden verklaard?*

In feite wordt hier onderzocht wat de omvang is van de kloof die bestaat tussen datgene waarvan de organisatie in het kader van EBAO weet dat het moet worden doen en datgene wat de organisatie in de praktijk daadwerkelijk doet (de kloof tussen weten en doen van Pfeffer en Sutton).

### 1.10 Onderzoekopzet

Het onderzoek is opgezet in drie delen: een theoretisch gedeelte, een veldonderzoek en een deel met conclusies en aanbevelingen. De onderlinge samenhang van de verschillende onderdelen van het onderzoek is weergegeven in figuur 1.4.

In het eerste deel, de theorievorming, wordt nader ingegaan op de achtergronden van EBAO. De problematiek rondom EBAO is geïntroduceerd in dit eerste hoofdstuk. In het tweede hoofdstuk is bij de verkenning van de omvangrijke literatuur over EBAO uitgegaan van wat EBAO pretendeert te zijn: een holistische visie op de militaire rol in de aanpak van internationale conflicten. Daarnaast is gezocht naar theorieën over effecten en de wijze waarop effecten in de literatuur van EBAO worden gepresenteerd.

De methodologische verantwoording voor het onderzoek heeft haar beslag gekregen in het derde hoofdstuk; in dit hoofdstuk wordt het ontwerp van het onderzoek behandeld en worden de keuzen gemotiveerd die werden gemaakt bij het ontwerp en de uitvoering van het veldwerk. Ook wordt in hoofdstuk 3 beschreven hoe het interview is opgezet dat is gebruikt voor het veldwerk.

Het veldonderzoek wordt behandeld in de hoofdstukken 4 tot en met 7, die samen het tweede deel van dit proefschrift vormen, en vormt het empirische hart van het onderzoek. Dit neemt het grootste gedeelte van de rapportage in beslag. Het bestaat uit een

---

75 Pfeffer and Sutton, 2000.

beschrijving van EBAO zoals die is ontworpen voor de ISAF-operatie en de praktijksituaties die de toepassing van EBAO illustreren (zie figuur 1.4).

Om in Afghanistan te kunnen werken met EBAO is een op de situatie daar afgestemde EBAO-werkwijze ontworpen. De uiteindelijke vergelijking tussen plan en praktijk van EBAO heeft plaatsgevonden in de context van de operaties die in Afghanistan worden uitgevoerd. Hierdoor is het noodzakelijk om de ontworpen EBAO-werkwijze, die in de ISAF-operatie ten tijde van het onderzoek is gebruikt, te beschrijven. Deze beschrijving wordt opgenomen in hoofdstuk 4.

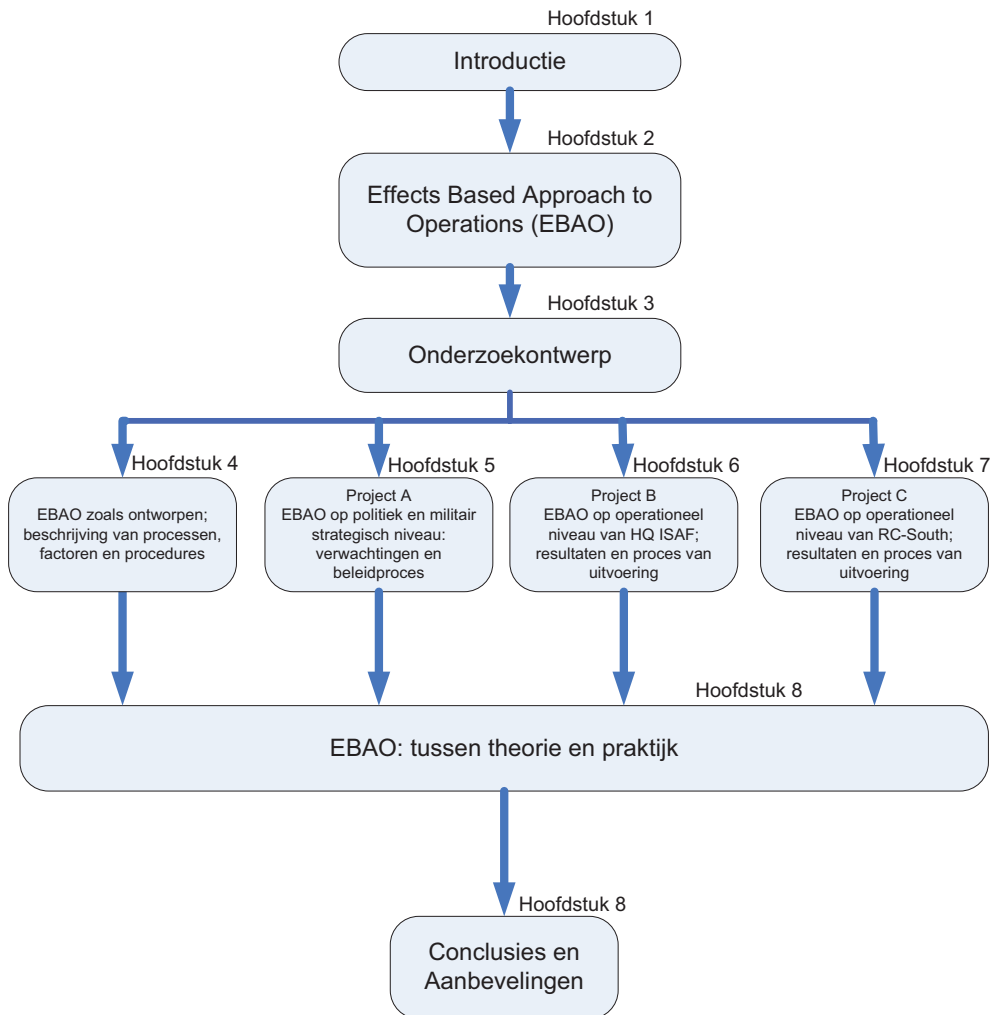
Het verdere verloop van het veldonderzoek is opgesplitst in drie projecten. Deze projecten (A, B, C) hebben bijgedragen aan de beantwoording van de afgeleide onderzoeksvragen voor de behandelde niveaus van *Command and Control*: het politieke, het militair-strategische en het operationele niveau. Door de resultaten voor de afgeleide onderzoeksvragen uit de drie projecten met elkaar te combineren, is uiteindelijk een totaalbeeld verkregen en kan de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord.

- De drie projecten worden uitgebreid beschreven in de hoofdstukken 5, 6 respectievelijk 7: in Project A (hoofdstuk 5) is onderzocht hoe men op het politieke en het militair-strategische niveau de einddoelstellingen voor EBAO binnen ISAF formuleert en hoe de vertaling wordt gemaakt naar doelstellingen voor het operationele niveau. Hierbij is eveneens onderzocht op welke manier informatie over de voortgang in het veld terug kwam op het militair-strategische en het politieke niveau en wat daar vervolgens mee werd gedaan. Aangezien Nederland in militair opzicht alleen in coalitieverband heeft geopereerd binnen ISAF, is apart onderzocht hoe in Nederland besluitvorming in het kader van EBAO heeft plaats gevonden en hoe dat bij de NAVO is verlopen.
- In project B (hoofdstuk 6) is de rol van het hoofdkwartier van de NAVO in Afghanistan (HQ-ISAF te Kabul) op de toepassing van EBAO in ISAF onderzocht. Dit zijn *in theater*-operaties. De plannen die door de hogere niveaus zijn aangeleverd, worden hier vertaald in operationele plannen die vervolgens de basis vormen voor de acties die op het tactische niveau worden uitgevoerd. Voor EBAO is dit een belangrijke stap omdat hier de koppeling moet worden gevonden tussen de doelstellingen van het politieke en het militair-strategische niveau met de behoeften van de Afghaanse samenleving. In de gedachte van de *Comprehensive Approach* en EBAO dienen de militair-operationele plannen op dit niveau samen te komen met de plannen van andere actoren (GO's, NGO's, IO's, etc.), zodat het operationele niveau vanuit gemeenschappelijke plannen de

acties op het tactische niveau kan coördineren. Het operationele niveau heeft een centrale plaats in het *Command and Control*-proces van ISAF. Dit betekent dat veel informatie en feedback wordt verkregen en doorgegeven op dat operationele niveau, waardoor dit niveau van groot belang is voor het functioneren van EBAO.

- Project C is opgenomen in hoofdstuk 7. Dit project richt zich op de praktijk van EBAO bij het hoofdkwartier van het *Regional Command* van de zuidelijke regio in Afghanistan (RC-South). Dit regionale hoofdkwartier is vooral van belang omdat het als operationeel hoofdkwartier het laatste portaal is voordat EBAO op het tactische niveau daadwerkelijk in de verschillende provincies van Afghanistan wordt uitgevoerd. Daarnaast is de Nederlandse inbreng in Afghanistan in *RC-South* het sterkst, omdat de provincie waar het grootste aantal Nederlandse militaire werkzaam is geweest (Uruzgan) onder *RC-South* valt. Reden genoeg om voor *RC-South* een apart project in te richten.

De resultaten van het theoretische gedeelte van het onderzoek, beschreven in het eerste deel (hoofdstukken 1 t/m 3), en de resultaten van het veldonderzoek, beschreven in het tweede deel (hoofdstukken 4 t/m 7), komen bij elkaar in het derde deel (hoofdstuk 8), waarin de afgeleide onderzoeksvragen en de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord.



**Figuur 1.4** Gefaseerde opzet van het onderzoek

# 2

## Effectmeting in militaire toepassing: een theoretisch kader

## 2.1 Inleiding

Het denken in effecten in militair optreden is eigenlijk altijd een centraal thema geweest, namelijk het verslaan van de vijand. Als de motieven om te interveniëren in een conflict of in een crisissituatie niet meer alleen militair zijn, zal ook de aard van het effect dat dient te worden nagestreefd veranderen. Er zijn meer actoren betrokken bij de realisatie van effecten. Bovendien kunnen bepaalde effecten alleen door samenwerking van actoren worden gerealiseerd. Op het moment dat een crisis meer complex wordt, worden ook de effecten die gerealiseerd dienen te worden om de crisis te beteugelen meer complex. Een effect is niet iets dat zich gemakkelijk laat beschrijven in de context van complexe operaties en een dynamische omgeving. De holistische visie waarbinnen EBAO wordt gebruikt,<sup>76</sup> laat zien dat effecten niet alleen plaatsvinden als gevolg van militair optreden, maar juist ook als resultante van optreden van alle werkzame actoren. Vanuit deze optiek zal gebruik worden gemaakt van de volgende omschrijving van 'effect': *"Effects consist of a full range of outcomes, events, or consequences that result from specific action"*.<sup>77</sup>

Vanwege de nadruk die binnen EBAO wordt gelegd op het realiseren van doelstellingen door samen te werken met andere actoren, ligt het accent niet uitsluitend op de effecten die door het militaire instrument worden gerealiseerd. Deze militaire effecten zijn een onderdeel van een groter geheel aan effecten die gezamenlijk dienen te leiden tot de realisatie van de einddoelstellingen. Dit levert een voordeel op als wordt gekeken naar de relatief hoge kosten die de inzet van het militaire instrument met zich meebrengt: men kan met schaarse (militaire) middelen toch veel bereiken. Dat betekent dat een land dat bezig is met het doorvoeren van drastische bezuinigingen ten aanzien van militaire capaciteiten, door EBAO een mogelijkheid krijgt om toch relevant te blijven participeren in internationale *crisis response* operaties. Met alle internationaal politieke gevolgen van dien.

---

76 Creveld van, M., "The Transformation of War", The Free Press, New York, 1991, p. 224–227; Flanagan, S.J., Schear, J.A., 2008, p. 1–19, 208–223; Ramsbotham, O., ea (2005), p. 22–30, 327–331; Serwer, D., Thomson, P., "A Frame work for Success; International Intervention in Societies Emerging from Conflict", in "Leashing the Dogs of War; Conflict Management in a Divided World", Edited by Chester A. Crocker, Fen Olser Hampson and Pamala Aall, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 2007, p. 369–387.

77 Mann, E.C. III, Endersby, G., Searle, T.R., "Thinking Effects; Effects-Based Methodology for Joint Operations", Airpower Research Institute, Cadre Paper no 15, Maxwell Airforce Base, Montgomery AL, <sup>3rd</sup> printing, 2003, p. 31.

In de afgelopen drie decennia is in de oorspronkelijke vorm van het beïnvloeden van het gedrag van staten onderling in een aantal opzichten verandering gekomen. Het interstatelijke verkeer is veel complexer geworden door de toenemende globalisering. Daarnaast hebben bepaalde groepen met een sterk gevoel van identiteit zich nadrukkelijk geëmancipeerd, door hun standpunten met (terroristisch) geweld naar voren te brengen. Hierdoor is een complex veld ontstaan van belangen en partijen die – al dan niet terecht – menen wel of geen deel uit te maken van een conflict. Juist omdat het van groot belang is, zich aan te passen aan de veranderingen in de omgeving, zijn staten genoodzaakt om de wijze waarop men omgaat met andere staten of – wat steeds vaker het geval is – met niet-statelijke actoren tegen het licht te houden. Zeker als men bedenkt dat zich steeds meer niet statelijke actoren op het internationale toneel melden, waardoor conflicten meer en meer een asymmetrisch karakter hebben gekregen. Ook de ‘zwakkere’ spelers zien op die manier gelegenheid om hun standpunten (al dan niet met geweld) kracht bij te zetten. Het gevolg daarvan is onder meer dat de machtsmiddelen die een staat in stelling kan brengen om het gedrag van anderen (zowel statelijke als niet-statelijke actoren) te veranderen, niet langer effectief kunnen worden toegepast op de wijze waarop men dat decennia lang gewend is geweest. Deze machtsmiddelen worden in de literatuur samengevat onder het acroniem ‘DIME’.<sup>78</sup> In de meeste gevallen wordt DIME in verband gebracht met het tot stand brengen van effecten in de belangrijkste systemen waaruit de tegenstander is opgebouwd. Deze systemen worden aangeduid met het acroniem ‘PMESII’.<sup>79</sup> De machtsmiddelen van een staat (DIME) dienen tezamen zodanig te worden ingezet, dat de belangrijkste systemen van de tegenstander (PMESII) worden beïnvloed: *“DIME concept (i.e., the synergistic use of diplomatic, informational, military, and economic approaches to deal with an adversary), and their ability to effect our adversary’s PMESII (political, military, economic, social, information, and infrastructure)...”*<sup>80</sup> De PMESII-factoren<sup>81</sup> zijn daarom op te vatten als de objecten voor de DIME-instrumenten. De juiste inzet van DIME dient te leiden tot beïnvloeding van de PMESII-factoren van de tegenstander, zodanig dat een gewenste toestand wordt

78 DIME staat voor de instrumenten van macht van een staat: Diplomacy, Information, Military, Economy.

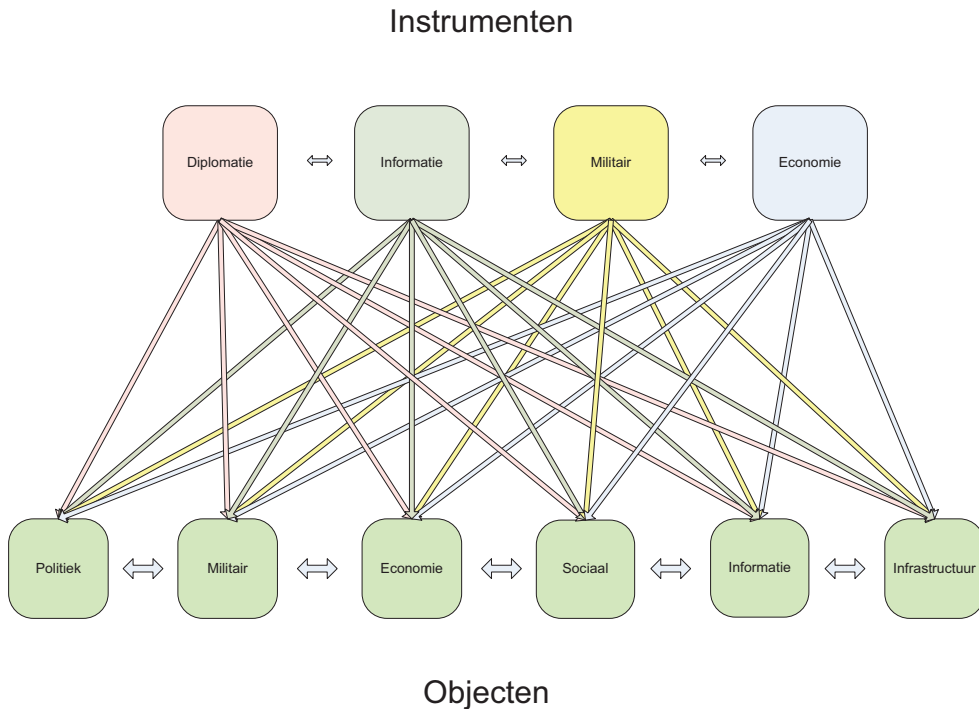
79 PMESII staat voor de belangrijkste systemen van de tegenstander: Politiek, Militair, Economisch, Sociaal, Informatie en Infrastructuur.

80 Kemple, W.G., Hutchins, S.G., Adam, R., Boger, D., Crowson, J.J., “Effects-Based Planning: An Empirical Examination of the Process”, Naval Postgraduate School, Monterey CA, USA, kemple@nps.navy.mil, p. 9.

81 Zie bijlage 2.1



bereikt. Daar komt bij dat de DIME-instrumenten elkaar onderling kunnen beïnvloeden, evenals de PMESII-factoren elkaar onderling kunnen beïnvloeden (zie figuur 2.1).



**Figuur 2.1** De relatie tussen DIME en PMESII<sup>82</sup>

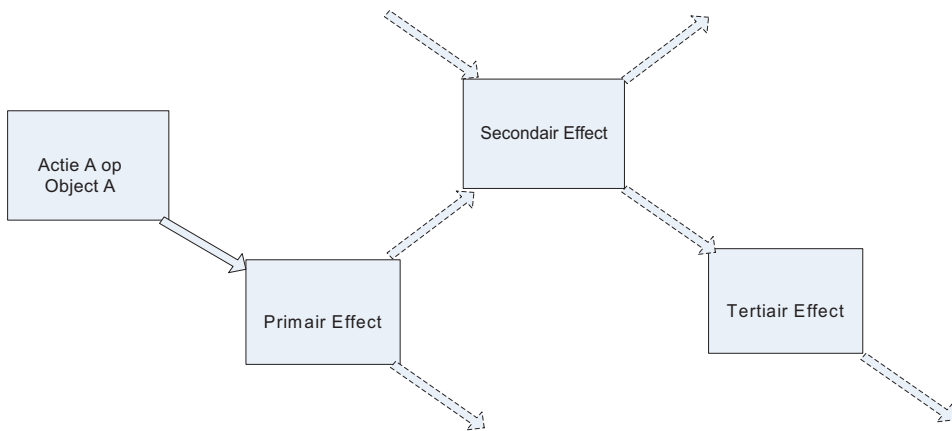
Het is van belang te constateren dat er sprake is van systeemdenken in die zin dat een tegenstander wordt opgevat als een systeem van systemen.<sup>83</sup> Het is dan de vraag is of deze systemen als lineair of non-lineair zijn aan te merken. Als er sprake is van een lineair systeem kan onderscheid worden aangebracht in de mate waarop een effect zich in het systeem ontwikkelt. Wanneer de effecten binnen het systeem proportioneel zijn met de aanleidingen (de acties), dan kan gesproken worden van een dynamisch lineair systeem.

82 Eigen interpretatie auteur.

83 Warden, J.A., (Col Ret), "The enemy as a System", Air Power Journal, Spring 1995, also assessable on internet: [www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/warden.html](http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/warden.html); US Joint Forces Command defines system-of-systems as, "a grouping of organized assemblies of resources, methods, and procedures regulated by interaction or interdependence to accomplish a set of specific functions." (USJFCOM Glossary, 2005)

Non-lineaire systemen zijn hieraan tegengesteld; een actie kan dan effecten met heel andere resultaten teweeg brengen dan waar de actie uiteindelijk voor is ingezet.<sup>84</sup> Dit wordt ook wel het Butterfly-effect genoemd.<sup>85</sup>

Als gevolg van dit Butterfly-effect kan onderscheid gemaakt worden in verschillende effectniveaus,<sup>86</sup> die elkaar als in een kettingreactie veroorzaken (zie figuur 2.2). In deze optiek vormt het ene effect de aanleiding voor het ontstaan van een volgend effect op een ander niveau.



**Figuur 2.2** Effecten en hun verschillende niveaus<sup>87</sup>

84 Kelly, S., Allison, M.A., "The Complexity Advantage; how the Science of Complexity Can Help Your Business Achieve Peak Performance", Business Week Books, McGraw Hill, New York, 1998, p. 12.

85 Jarvis, R., "System Effects; Complexity in Political and Social Life", Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1997, p. 21, 128, 260.

86 Hier wordt gesproken van primaire effecten die zich bij de tegenstander manifesteren op het fysieke vlak, secundaire effecten die het gevolg zijn van de effecten op het fysieke niveau en zich voordoen bij de tegenstander op het functionele vlak en de tertiaire effecten die in gang worden gezet door de effecten op het functionele vlak en zich voordoen als systeemeffecten bij de tegenstander. Ook wordt in dit verband gesproken van 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> orde effecten. Zie Mann et al, 2003, p. 32–35.

87 Mann III et al, 2003, p. 33.

Een effect wordt altijd in gang gezet door een actie tegen een object. De uitwerking van die actie op het object wordt het primaire effect genoemd. Het primaire effect is aanleiding tot het ontstaan van secundaire effecten die op hun beurt weer zorgen voor tertiaire effecten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat secundaire en tertiaire effecten zijn op te vatten als indirecte effecten<sup>88</sup> en dat deze indirecte effecten ook ongewenst en onverwacht kunnen zijn. Hunerwadel<sup>89</sup> heeft effecten ingedeeld in termen van bedoelde en niet bedoelde effecten enerzijds en directe en indirecte effecten anderzijds:

**Tabel 2.1** Vier basiscategorieën

<b>Vier basis- categorieën Opbrengst</b>	
<i>Bedoeld effect:</i>	Gewenste uitkomsten, gebeurtenissen of consequenties die dienen bij te dragen aan de realisatie van doelstellingen
<i>Niet bedoeld effect</i>	Uitkomsten van acties of andere effecten die geen deel uitmaken van wat oorspronkelijk bedoeld is. Zij kunnen ongewenst zijn of zich juist aandienen als kansen
<i>Direct effect</i>	Primair resultaat van een actie waarbij geen andere effecten interveniëren tussen actie en uitkomst
<i>Indirect effect</i>	Secundaire, tertiaire of hogere-orde-effecten die worden gecreëerd door een tussenliggend effect of een causaal verband en volgen op een tactische actie

Vervolgens specificeert Hunerwadel deze basiscategorieën nader:

**Tabel 2.2** Enige andere categorieën van directe en indirecte effecten

<b>Enige andere categorieën van directe en indirecte effecten</b>	<b>Opbrengst</b>
Fysieke effecten	Verandering van de fysieke toestand (bijv. een bepaald doelwit vernietigen)
Psychologische effecten	Verandering van intentie, motivatie of emotie (bijv. angst)
Gedragsmatige effecten	Verandering van gedrag (bijv. overgave)
Volgordelijke effecten	Verandering als gevolg van opgelegde volgorde van acties (bijv. de strategische bombardementen in WW II: Combined Bomber Offensive)

88 Mann III et al, 2003, p. 97: "Indirect effects are those effects which are created through an intermediate effect or mechanism, producing a final outcome or result. They are 2d, 3d and nth order effects, which may be functional, systemic, or psychological in nature. Indirect effects tend to be delayed and typically are more difficult to recognize than direct effects".

89 Hunerwadel, J.P., Een presentatie gegeven in Air University Maxwell Airforce Base, nov. 2007, diagrammen 19 en 21.

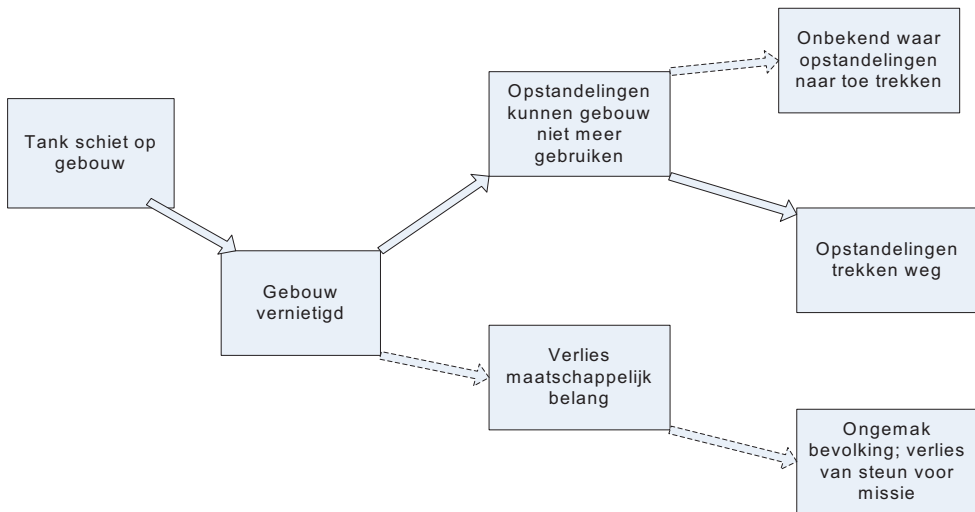
Enige andere categorieën van directe en indirecte effecten	Opbrengst
Parallele effecten	Veranderingen die zich voordoen in meerdere systemen tegelijkertijd (bijv. de beginfasen van de operaties Desert Storm en Iraqi Freedom)
Cumulative effecten	Veranderingen die worden opgebouwd in de tijd om tot een uiteindelijk doel te leiden (bijv. een infanterie-eenheid die door het aanbrengen van grote verliezen uit het gevecht wordt genomen)
Opvolgende effecten	Veranderingen in het ene systeem die veranderingen teweeg brengt in andere aangesloten systemen (bijv. de elektriciteit storing in het Noordoosten van de Verenigde Staten in 2003)

Hiermee is een matrix te formeren die volgens Hunerwadel alle mogelijke combinaties van categorieën van effecten in kaart brengt. Deze matrix bestaat dan uit 4 x 7 verschillende mogelijke combinaties van directe, indirecte, gewenste en ongewenste effectcategorieën. Een dergelijke indeling laat zien hoe snel een aantal na te streven effecten kan groeien. De mate van complexiteit wordt zichtbaar als deze 4 x 7 verschillende combinaties worden gecombineerd met de pijlen uit figuur 2.1 die de relatie of het effect aangeven tussen DIME als instrument en PMESII als object. Dit leidt dan tot  $4 \times 6 \times 4 \times 7 = 672$  verschillende combinaties van effecten.

In figuur 2.2 worden de indirecte effecten weergegeven met een onderbroken pijl. Het hangt af van de doelstelling waarmee het primaire effect in gang is gezet of het secundaire effect wel of niet gewenst is. Het is ook mogelijk dat er meerdere al dan niet gewenste secundaire effecten optreden.

Een voorbeeld: als een tank op een gebouw schiet en het gebouw vernietigt, dan is het primaire effect waarschijnlijk goed waar te nemen (zie figuur 2.3). Het primaire effect is direct gekoppeld aan het object en de actie, waardoor het een direct effect is. Het gebouw heeft als object echter een bepaalde functie; het geeft onderdak aan mensen, het herbergt een winkel of werkplaats of doet dienst als hospitaal. Het vernietigde gebouw kan nu geen onderdak meer bieden aan opstandelingen, maar het ongewenste effect van de vernietiging ervan is dat het ook zijn oorspronkelijke functie niet langer kan vervullen. Hierdoor kunnen naast het primaire effect ook nog secundaire en wellicht nog tertiaire effecten worden waargenomen. Als ongewenst secundair effect kan worden aangemerkt dat het vernietigde gebouw zijn maatschappelijk belang verliest. Dit kan als ongewenst tertiair effect tot gevolg hebben dat de bevolking die gebruik maakt van de maatschappelijke functie van dat gebouw daar ongemak van ondervindt, gefrustreerd raakt en moeite heeft om achter de militaire acties te blijven staan. Dat heeft weer gevolgen voor het maatschappelijke draagvlak van de operaties.

Het niveau van het maatschappelijk draagvlak kan ook worden beïnvloed doordat de lokale economie wordt belemmerd als gevolg van andere acties met andere secundaire effecten. Op deze manier ontstaat een complex netwerk van elkaar beïnvloedende gebeurtenissen met verschillende effecten op verschillende niveaus. Naarmate de effecten verder af komen te staan van het primaire, directe effect krijgen ze een steeds sterkere sociologische en psychologische lading, dat wil zeggen dat de rol van perceptie steeds groter wordt.



**Figuur 2.3** Een voorbeeld van primaire, secundaire en tertiaire effecten<sup>90</sup>

Aangezien de hierboven beschreven actie zich afspeelt op het tactische niveau, dient het personeel op dit niveau ook te begrip te hebben van de consequenties op het operationele niveau. Deze relatie tussen het te bereiken effect en het militaire doel wordt in de literatuur samengevat onder de term *Effects-Based Targeting* (EBT).<sup>91</sup>

Op voorhand inschatten welke gevolgen een actie kan hebben in termen van een primair effect is niet zo moeilijk. De onderliggende effectniveaus, te weten de secundaire en tertiaire effecten, zijn echter wel moeilijk te voorzien. Deze secundaire en tertiaire effecten zullen eerst moeten worden ingeschat en vervolgens worden waargenomen en

90 Eigen interpretatie auteur.

91 Butler, M., "Effects-Based Targeting; The Future of Targeting for the Royal Australian Air Force", Air Power Development Center, Canberra, Australia, 2008, p. 173–187.

gemeten, alvorens iets kan worden gezegd over de kwaliteit ervan.<sup>92</sup> Omdat deze effecten voornamelijk zijn opgebouwd uit sociaal-culturele, economische en maatschappelijke factoren, en bovendien nog kunnen worden beïnvloed door acties die door andere actoren worden uitgevoerd, is het meten van effecten op secundair en tertiair niveau een gecompliceerde aangelegenheid. Door deze metingen met grote regelmaat uit te voeren en terug te leiden in het planningproces, kunnen de plannen snel worden aangepast aan recente ontwikkelingen en daarmee afgestemd blijven op de uiteindelijke einddoelen van bijvoorbeeld het hoogste politieke niveau.<sup>93</sup> Daar komt bij dat sommige effecten pas na verloop van tijd ontstaan en dan pas waarneembaar zijn. Bovendien kunnen, zoals zojuist al is aangegeven, niet alle effecten op secundair en tertiair niveau van tevoren worden voorzien. Er kunnen zich altijd onverwachte effecten voordoen,<sup>94</sup> waar in de meeste gevallen alleen op kan worden gereageerd met flexibiliteit, creativiteit en improvisatie vermogen.

## 2.2 Effecten en de niveaus van militair optreden

Los van de verschillende niveaus waarop effecten zich kunnen ontwikkelen (primaire, secundaire en tertiaire), spelen in de militaire context ook de verschillende niveaus van militair optreden een rol. Het verband dat kan worden gelegd tussen de verschillende niveaus van militair optreden en de te onderkennen effectniveaus wordt uiteengezet aan de hand van een voorbeeld van een beoogd eindeffect dat deel uitmaakt van een benadering voor crisisoplossing. Zo kan het begrip 'veiligheid' worden gezien als een holistisch effect dat tijd nodig heeft om zichtbaar en meetbaar te worden. Veiligheid heeft onder meer te maken met fysieke veiligheid, het feit dat er niet meer gevochten wordt, dat er politie op straat is en dat er een werkend rechtssysteem bestaat. Dit zijn voorwaardelijke elementen en als zodanig op te vatten als de primaire effecten; men kan duidelijk waarnemen of er al dan niet gevochten wordt, hoeveel politieagenten er op straat lopen en hoeveel veroordelingen het rechtssysteem produceert. Het secundaire effect, het feit of de bevolking zich inderdaad veilig voelt, is daarmee nog niet vanzelfsprekend. Dit begrip van veiligheid is in hoge mate subjectief en lastig te meten. Als tertiair effect kan het resultaat van het secundaire effect worden aangemerkt; zodra mensen zich veilig voelen, zullen zij eerder hun kinderen

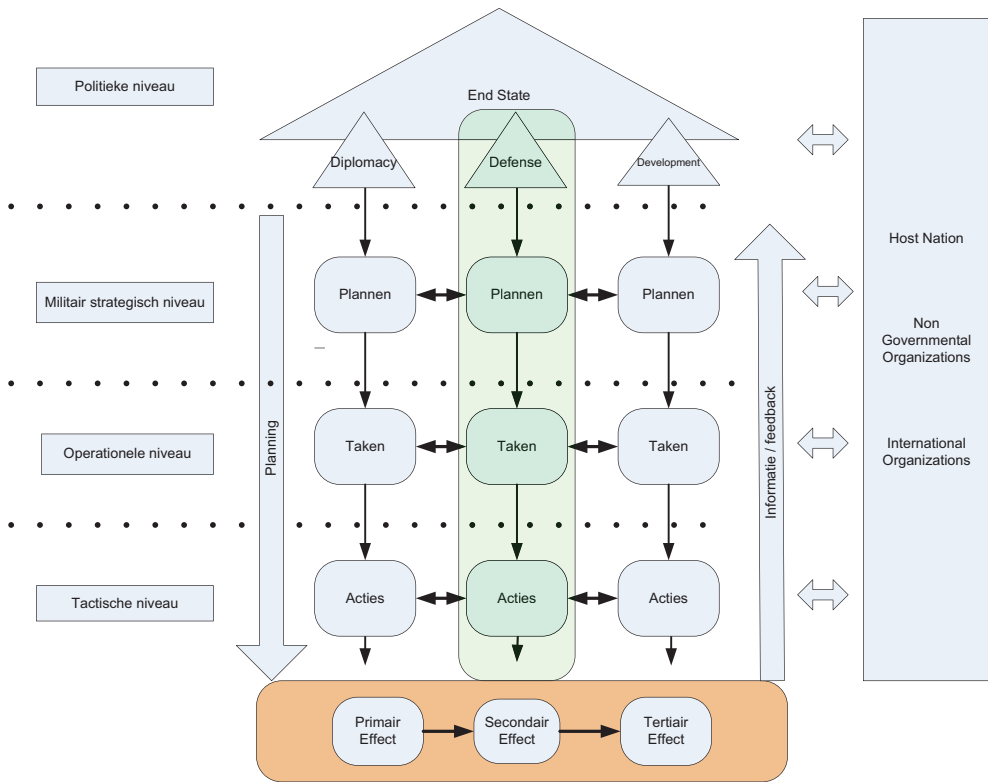
92 Mann III et al, p. 32-33.

93 Mann III et al, 2003, p. 75-76.

94 Zie tabel 2.1.

naar school laten gaan, hun oogst aanbieden op de markt en deel gaan nemen aan het sociaal-maatschappelijke proces.

Wie wil onderzoeken welke effecten een interventie in een bepaalde situatie allemaal kan hebben, staat daarom voor een omvangrijk sociologisch en psychologisch vraagstuk. Om een antwoord te kunnen geven op dit vraagstuk, dienen we inzicht te hebben in complexe en grootschalige groepsprocessen op het strategische, het operationele en het tactische niveau, omdat op alle drie niveaus verband moet worden gelegd tussen oorzaak en gevolg van een actie in termen van primaire, secundaire en tertiaire effecten. Deze oorzaak-gevolgrelatie dient te worden teruggevonden in de wijze waarop operaties worden gepland. Allereerst wordt op het politieke niveau een *end state* geformuleerd. Vervolgens wordt op de overige niveaus een bijdrage geleverd aan dat geformuleerde einddoel in de vorm van plannen, taken en acties. Deze plannen, taken en acties zijn verticaal met elkaar verbonden en vormen op deze manier drie parallel lopende aandachtsgebieden, zoals bijvoorbeeld *Diplomacy*, *Defense* en *Development* (3D-benadering). Het model in figuur 2.4 laat zien hoe de 'Defense-lijn' in de 3D-benadering in verticale en horizontale richting in verband kunnen worden gebracht met de andere lijnen van de 3D-benadering. Daarnaast spelen onder andere NGO's, IO's en het gastland (*host nation*) een rol door vanuit hun eigen taakopvatting ook een bijdrage te leveren aan een operatie. Planning vindt veelal top-down plaats, terwijl de bereikte resultaten bottom-up door het model bewegen. De informatiestroom die in het kader van feedback op gang wordt gebracht, maakt duidelijk of en in hoeverre een effect zich ontwikkelt. Deze informatiestroom start op het tactische niveau en loopt via het operationele en militair-strategische niveau naar het politieke niveau en omvat informatie over primaire, secundaire en tertiaire effecten. Op ieder niveau wordt deze informatie gebruikt om de plannen eventueel aan te passen. De informatie werkt zich van het tactische niveau successievelijk langs de verschillende niveaus omhoog, totdat op het politieke niveau wordt besloten dat de *end state* bereikt is. Vanuit deze optiek is het van belang om naar effecten te kijken vanuit de verschillende niveaus waarop het militaire instrument werkzaam is.



Figuur 2.4 Niveaus militair optreden, verschillende actoren en informatiestromen<sup>95</sup>

### 2.2.1 Het politiek-strategische niveau

Voor het politiek-strategische niveau kan EBAO het best worden omschreven als de militaire bijdrage aan een geïntegreerd veiligheidsbeleid waarin is vastgelegd hoe de verschillende machtsmiddelen dienen te worden ingezet (afgestemd op elkaar) om het gewenste einddoel (de 'end state') te bereiken. Het Verenigd Koninkrijk heeft deze benadering uitgewerkt in de *Comprehensive Approach*:<sup>96</sup> "Commonly understood principles and collaborative processes that enhance the likelihood of favourable and enduring outcomes within a particular situation." Vanuit deze definitie is omschreven welke rol daarbij wordt toebedeeld aan het werken met effecten: "The way of thinking and specific processes that, together, enable both the integration and effectiveness of the military contribution within a Com-

95 Eigen interpretatie auteur.

96 The Comprehensive Approach, Joint Discussion Note 4/05, UKJDCD London, January 2006.



*prehensive Approach and the realisation of strategic outcomes*'.<sup>97</sup> Vergeleken met EBAO wordt *Comprehensive Approach* op een hoger abstractieniveau en in een bredere context geformuleerd en past daardoor beter in het politiek-strategische niveau. EBAO richt zich op de militaire dimensie in termen van denkwijze, processen en de realisatie van strategische resultaten. Prescott omschrijft dit principe vanuit de context van de NAVO als volgt: *"If the comprehensive approach represents NATO's overarching political concept for devising an improved way of conducting NATO operations in general, then EBAO may be best described as the implementation of the Comprehensive Approach in a military context. In general, EBAO seeks to create a more holistic picture of the operational environment to enhance military planning, the conduct of operations and the assessment of the efficacy of those operations"*.<sup>98</sup> De *Comprehensive Approach* en *Effects Based Approach to Operations* zijn dan ook direct met elkaar verbonden.

De ontwikkeling van de NAVO-doctrine wordt sterk geïnspireerd door de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk. Het is hierbij echter van belang te realiseren dat NAVO feitelijk een militaire organisatie is met een andere politieke aansturing dan die van de strijdkrachten in de meeste zelfstandige staten ongeacht of zij lid zijn van de NAVO of niet. In ieder geval wordt in het Riga-communiqué van 2006 aangegeven, dat *"[...] experience in Afghanistan and Kosovo demonstrates that today's challenges require a comprehensive approach by the international community involving a wide spectrum of civil and military instruments, while fully respecting mandates and autonomy of decisions of all actors, and provides precedents for this approach."* Het gevolg hiervan is dat NAVO op dit moment bezig is om de inzet van militaire middelen vanuit de optiek van de *Comprehensive Approach* verder uit te werken.<sup>99</sup> Dit heeft medio 2007 geleid tot een document dat kan worden beschouwd als de voorloper van doctrine van NAVO over EBAO.<sup>100</sup>

97 Incorporating and extending the UK military effect-based approach, JDN 7/06, UKDCDC London, September 2006. Inmiddels komt de term EBAO in de gepubliceerde doctrines niet meer voor, terwijl het gedachtegoed nog steeds wordt gehanteerd.

98 Prescott, J.M., "The Development of NATO EBAO doctrine: Clausewitz's Theories and the Rule of Law in an Evolving Approach to Operations". *Penn State International Law Review*, 27(1), 2008, p. 127.

99 NAVO documenten: AC/119-N(2007)0010 (SPC(R) en MCM-0148-2009, MC Principles and Guidance on the Effects Based Approach to operations (EBAO), dated 15 Oct 09.

100 Bi-Strategic Command Pre-Doctrinal Handbook (Effects Based Approach to Operations, NATO Supreme Allied Commander, Europe, SHAPE, Mons, Belgium, Dec 2007.

Aangezien Nederland niet beschikt over een nationale veiligheidstrategie, is de formele Nederlandse invulling van EBAO is neergelegd in de Nederlandse Defensie Doctrine van 2005. Volgens deze doctrine wordt onder EBAO verstaan: “*het geïntegreerd benutten van militaire en niet-militaire machtsmiddelen om grand strategy-doelstellingen te bereiken*”.<sup>101</sup> Het uitgangspunt hierbij is dat flexibel gebruik wordt gemaakt van de ter beschikking staande militaire (en andere) capaciteiten ten einde deze zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Vervolgens wordt benadrukt dat de resultaten voortdurend gemeten dienen te worden, opdat de plannen tijdig kunnen worden bijgesteld indien blijkt dat de beoogde effecten niet gerealiseerd worden.

Deze invulling betekent voor Nederland in de praktijk dat op het politiek-strategische niveau de oriëntatie vooral zal uitgaan naar de NAVO-ontwikkelingen en dat militaire operaties, waaraan door Nederlandse militaire eenheden wordt deelgenomen, zullen plaatsvinden vanuit een comprehensive gedachte. De verschillende betrokken Departementen (Buitenlandse Zaken inclusief Ontwikkelingssamenwerking, Justitie, Defensie, etc.) zullen in dat geval gecoördineerd beleid moeten produceren.<sup>102</sup>

De toepassing van de *Comprehensive Approach*<sup>103</sup> op het politiek-strategische niveau richt zich in het geval van stabilisatie voornamelijk op de interdepartementale integratie en op de coördinatie met internationale instituties (NATO, EU) en met andere landen. Daarnaast is de samenwerking met IO's, NGO's en de *host nation* van belang (zie figuur 2.4). Om controle op de voortgang te behouden, verlangt het politiek-strategische niveau een geïntegreerd beeld van de situatie. Hiervoor is een snelle, complete en betrouwbare informatieverwerking noodzakelijk. Daarnaast dient iedere actor dezelfde perceptie van de situatie te hebben. Gesproken wordt dan van het hebben van een *mental model* bij de betrokken actoren. Het probleem hierbij is echter dat deze mentale denkschema's ten eerste niet compleet zijn<sup>104</sup> en ten tweede van individu tot individu kunnen verschillen.<sup>105</sup> Dit betekent dat aan een cruciale succesvoorwaarden niet wordt voldaan, waardoor de kans op succes op voorhand klein genoemd kan worden.

101 Nederlandse Defensie Doctrine, NDD, uitgave van het Ministerie van defensie, Defensiestaf, DS/DOBBP/OB/TV, september 2005, p. 64–65. Cursivering uit origineel.

102 Lodder, 2007, pp 59 -60.

103 In Nederland wordt veelal gebruikt gemaakt van de term “3D benadering”.

104 Forrester, J.W., “Counterintuitive behaviour of social systems”, *Technology Review*, New York, 73, 1971, p 53.

105 Kelly, S., Allison, M.A., 1998, p 17.

### 2.2.2 *Het militair strategische niveau*

Waar op het politiek-strategische niveau gecoördineerde en intensieve samenwerking in het kader van conflictoplossing kan worden samengevat met de term *Comprehensive Approach* en de formulering ervan abstract is, wordt op het militair-strategische niveau gesproken van EBAO en wordt de formulering minder abstract. De definitie van EBAO die door NAVO wordt gehanteerd, luidt: “*EBAO is the coherent and comprehensive application of the various instruments of the Alliance, combined with the practical cooperation along with involved non-NATO actors, to create effects necessary to achieve planned objectives and ultimately the NATO end state*”.<sup>106</sup> Dat wil echter niet zeggen dat het denken in effecten bij de NAVO al volledig is uitgekristalliseerd. De strijdkrachten van de Verenigde Staten zijn nog volop bezig met de ontwikkeling van een militair-strategisch raamwerk, *Joint Operating Concepts*. Deze *Joint Operating Concepts* komen voort uit de overtuiging dat een tegenstander zich niet altijd duidelijk als zodanig zal presenteren en vooral gefragmenteerd zal optreden. Het concept veronderstelt dat kan worden beschikt over betrouwbare, accurate, relevante en tijdige informatie en over flexibele, beweeglijke en snel inzetbare troepen.<sup>107</sup> Dit komt overeen met de eerder gemaakte opmerkingen over de *Edge Organizations*. Deze ideeën worden ondergebracht in een overkoepelend concept voor Joint Operations, het zogeheten *Capstone Concept for Joint Operations*. Dit concept legt de nadruk op “*the military contribution to an integrated effort with interagency and multinational partners to achieve national objectives*”. Zoals in paragraaf 1.6 al is aangegeven, komt EBAO terug in het gedeelte van het concept dat zich bezighoudt met *Major Combat Operations*.<sup>108</sup> Hier wordt gesteld, dat naast samenwerking, mobiliteit en flexibiliteit, goede en snelle informatievoorziening van cruciaal belang is voor EBAO.<sup>109</sup>

Op het militair-strategische niveau bestaat behoefte aan een omgevingsbeeld dat duidelijk maakt welke actoren nodig zijn om de specifieke doelstellingen in het militaire domein te kunnen bereiken, en op welke manier deze actoren naar die doelstellingen toe werken. Dit omgevingsbeeld is van belang omdat de doelstellingen en aanpak van militaire en andere actoren, zoals humanitaire organisaties, sterk van elkaar kunnen verschillen. Dergelijke verschillen kunnen een belemmering vormen voor effecten die juist door middel van een gezamenlijke inspanning van de benodigde actoren tot stand dienen te worden gebracht.

---

106 MCM-0052-2006 MC Position on an Effect based Approach to operations, 06 June 2006.

107 Flanagan, S.J., Schear, J.A., 2008, p 280.

108 Ibid, p 282.

109 Ibid, p 340.

Een militaire en een humanitaire organisatie zullen de operatie bijvoorbeeld op een verschillende manier benaderen,<sup>110</sup> op andere manieren afspraken maken met elkaar omtrent elkaars activiteiten<sup>111</sup> en hun medewerkers met verschillende tijdsintervallen laten roteren.<sup>112</sup> Deze organisaties zullen dusdanig van elkaar verschillen in organisatiecultuur dat ze eigenlijk niet goed met elkaar kunnen samenwerken.<sup>113</sup> Inbegrepen zijn de verbanden van de specifieke militaire doelstellingen, de doelstellingen van andere actoren en de verschillende processen die ook actief zijn in andere domeinen. Op die wijze kan een overzicht worden verkregen van mogelijke gevolgen van acties in het militaire domein voor de andere domeinen. Vanuit het militaire perspectief worden speciale eisen gesteld aan beschikbare, toegankelijke informatie en informatiesystemen. Dit vereist een flexibele commandovoering van Joint Operations. In de militaire organisaties wordt daarop geanticipeerd met de ontwikkeling van het concept voor *Network Enabled Capability* (NEC),<sup>114</sup> een geavanceerde structuur van netwerken waarvan de aangesloten partijen de voor hun relevante informatie kunnen betrekken.<sup>115</sup> EBAO, informatie en *Network Enabled Capability* zijn ook in de Nederlandse visie op EBAO onlosmakelijk met elkaar verbonden.<sup>116</sup>

### 2.2.3 Het operationele niveau

Op het operationele niveau van militaire operaties<sup>117</sup> wordt over het algemeen gesproken over *Effects-Based Operations* (EBO). De gehanteerde definitie luidt: “*Effects-based operations are coordinated sets of actions directed at shaping the behavior of friends, neutrals, and foes in peace, crisis, and war*”.<sup>118</sup> Dit geeft aan dat militaire operaties wor-

110 Gourlay, C., “Partners Apart: Managing Civil-Military Co-operation in Humanitarian Interventions”. Disarmament forum. , 2000, 3, p. 33-44.

111 Rietjens, 2006, p 195–199.

112 Eriksson, P., “Civil-Military Co-ordination in Peace support operations – an impossible necessity?”, The Journal of Humanitarian Assistance, 2000.

113 Jakobsen, P.V.a.B.H., “CIMIC – Civil-Military Co-operation. Lessons Learned and Models for the Future”, DUPI Report. 2000, Danish Institute of International Affairs: Copenhagen.

114 NDD, 2005, p. 65: NEC: “Teneinde inzet van alle beschikbare middelen om beoogde effecten te bereiken, efficiënt en effectief te kunnen coördineren, is het noodzakelijk dat al die eenheden deel uitmaken van een netwerk. Het opereren in een dergelijk netwerk, alsmede de interoperabiliteit van wapens en sensoren en van informatie- en communicatiesystemen, verkort de eigen besluitvormingscyclus; een belangrijke voorwaarde om succesvol de manoeuvrebenadering te kunnen toepassen”.

115 Osinga, F.P.B., Wijk de, R., “Binnenlandse Veiligheid en Crisis Beheersing; Coördinatie of Commandovoering?”, Clingendael Center for Strategic Studies (CCSS), maart 2004, p. 5.

116 NDD, 2005, p. 64–66.

117 Zie tabel 3.1.

118 Smith, E.A., 2005, p. 108, also accessible on internet: [www.dodccrp.org](http://www.dodccrp.org)

den uitgevoerd om een zeker effect te bereiken door het uitvoeren van gecoördineerde acties, met de bedoeling gedragsverandering te bereiken. De effecten die moeten worden bereikt met militaire middelen worden opgesteld op het militair-strategische niveau. Op het operationele niveau worden deze effecten vertaald in concrete doelen die kunnen worden aangevallen, een taak die vervolgens op het tactische niveau wordt uitgevoerd. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de stap die in het kader van EBAO wordt gezet van het operationele naar het tactische niveau een relatief eenvoudige stap is, die vooral te maken heeft met het aanvallen van doelen. Met andere woorden: uit strategische doelstellingen worden gewenste effecten afgeleid en worden de doelen bepaald die tot die effecten moeten leiden om vervolgens op het operationele niveau die doelen te koppelen aan beschikbaar militair vermogen.<sup>119</sup> De stap die hieraan vooraf gaat, namelijk de beslissing welke acties tegen welke doelen tot tevoren bepaalde effecten zullen leiden, is van groter belang. Hetzelfde geldt voor de stap die bepaalt welke effecten tot het verlangde einddoel zullen leiden. In de planningcyclus van EBAO kunnen deze stappen worden gevolgd in een *top-down*- en *bottum-up*-relatie (zie figuur 2.5).

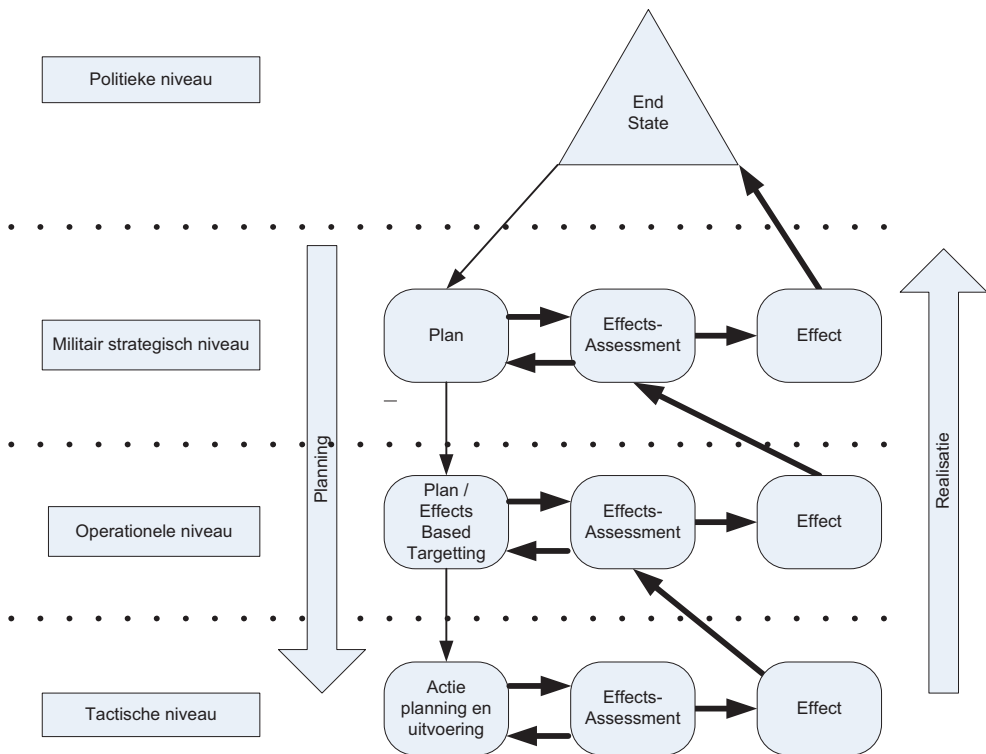
In het recente verleden bleken de meeste plannen meetbare resultaten op te leveren, zoals bijvoorbeeld het vernietigen van een bepaalde brug. Of de brug in kwestie inderdaad is vernietigd, kan worden gemeten door middel van observatie. De gevolgen van de vernietiging van die brug zijn echter minder makkelijk te meten. Hier kunnen alleen verwachtingen over worden opgesteld: stopt de vernietiging van de brug de opmars van de tegenstander? In hoeverre worden eigen logistieke lijnen beïnvloed? Welke gevolgen zijn er voor de lokale economie? Wat betekent de vernietiging van de brug voor de burgers in de omgeving? En voor de activiteiten van andere in de regio werkzame actoren, zoals bijvoorbeeld hulporganisaties als Artsen zonder Grenzen? Plannen hebben veelal een meetbare uitkomst, maar met effecten is dat niet altijd het geval. Effecten zullen voor een deel waarneembaar zijn, maar voor het merendeel zullen ze niet waarneembaar zijn, omdat dit merendeel bestaat uit een gewenste waardering van die uitkomst (intentie).<sup>120</sup> Een probleem hierbij is dat intenties over het algemeen persoonlijk van aard zijn. Iemand op het operationele niveau zal moeten werken vanuit intentie die op het militair-strategische niveau door een ander

---

119 Butler, M., 2008, p. 44–47.

120 Pigeau, R., McCann, C., "Redefining Command and Control", in "The Human in Command; exploring the modern military experience", edited by Carol MacCann and Ross Pigeau, Defence and Civil Institute of Environmental Medicine, Toronto, Ontario, Canada, Kluwer Academic, New York, 2000, p. 167.

is opgesteld. De persoon op het operationele niveau vertaalt de plannen en de intenties vanuit het militair-strategische niveau naar activiteiten voor het operationele niveau. Dit doet hij vanuit een eigen perceptie van die plannen. Hierdoor zal de intentie zoals die op het militair-strategische niveau is ontstaan, op het operationele niveau niet altijd als vanzelfsprekend ook op dezelfde manier worden opgevat. Er zit immers nog een perceptie van de ontvanger tussen die er een zekere mate van onzuiverheid aan toevoegt. De intentie van het militair-strategische niveau zal daarom op het operationele niveau niet meer zuiver zijn. Een grondslag voor de beschrijving van deze problematiek wordt geleverd door Weick en zijn theorie rondom *sensemaking*.<sup>121</sup>



**Figuur 2.5** Top-down en Bottom-up bewegingen tussen de niveaus<sup>122</sup>

121 Weick, K.E., 2001; zie ook paragraaf 2.6.

122 Eigen interpretatie auteur.

Een voorbeeld is het verschil in perceptie van de tijd die nodig is om bepaalde doelen te bereiken. In de militaire planning voor EBAO verstrijkt in de meeste gevallen meer tijd voordat een effect kan worden geobserveerd dan men doorgaans gewend is bij traditionele militaire operaties. Dit verschil tussen het operationele tempo en het tempo waarmee een effect zich op het militair-strategische niveau manifesteert, en daar al dan niet kan worden bijgestuurd, is vooralsnog niet opgelost en maakt de relatie tussen het militair-strategische en het operationele niveau in termen van EBAO problematisch.<sup>123</sup>

Wat het uitvoeren van puur militaire taken in het kader van EBAO betreft, draagt het tactische niveau<sup>124</sup> bij aan het realiseren van effecten ten aanzien van bijvoorbeeld het reduceren van de gevechtscapaciteit van de tegenstander op een relatief lokale schaal. Dergelijke tactische effecten zijn doorgaans onmiddellijk waarneembaar maar beperkt in tijdsduur en diepgang. De mensen die op dit tactische niveau werkzaam zijn, voeren opdrachten uit die geformuleerd zijn op het operationele niveau. Op dit niveau voorziet *Joint Forces Commander* zijn tactische commandanten (*Component Commanders*) van informatie omtrent de missie, de doelstellingen, de effecten en de acties en verbindt daar vervolgens taken aan die uitgevoerd dienen te worden. Het tactische niveau zal daardoor wel worden geconfronteerd met gevolgen van taken en acties, maar niet betrokken zijn bij het opstellen van de verwachte gevolgen in termen van effecten.

Naast het aangeven door het operationele niveau van de taken en acties die als consequentie van de gevoerde strategie door het tactische niveau dienen te worden uitgevoerd, is ook de structuur van de organisatie van belang. De relatie tussen strategie en organisatiestructuur wordt beschreven door Sinno.<sup>125</sup> Volgens Sinno bepaalt de structuur van de organisatie in hoeverre die organisatie een strategie kan uitvoeren, inspanningen kan coördineren, de onderlinge eenheid kan bewaren en informatie kan verwerken. Waar het Sinno vooral om gaat, is dat de organisatiestructuur zodanig moet zijn dat zij gemakkelijker en beter kan bewegen dan de tegenstander. In dit geval wordt ook wel gesproken van organisatievormen die in hoge mate zijn afgestemd op veranderingen in de omgeving door een groot gedeelte

---

123 Mann III et al, 2003, p. 75–76.; Lodder, 2007, p 48; Smith, 2007, p. 266–270.

124 Het tactische niveau is het niveau waar de actie wordt uitgevoerd en uiteindelijk dient te leiden tot de te realiseren effecten. Deze acties kunnen liggen op het militaire vlak maar ook op het vlak van sociaaleconomische wederopbouw en goed bestuur.

125 Sinno, A.H., "Organizations at war in Afghanistan and beyond", Cornell University Press, London, 2008, p. 90–97.

van de besluitvorming, die moet leiden tot actie in de organisatie, zo ver mogelijk naar de randen van de organisatie te delegeren. Deze zogenaamde *Edge-organizations* kenmerken zich door “[...] *decentralization, empowerment, shared awareness and freely flowing knowledge required to push power for informed decision making and competent action to the ‘edges’ of organizations, where they interact directly with their environments and other players in the corresponding organizational field*”.<sup>126</sup> De organisatie is dan in staat om snel beslissingen te nemen die betrekking hebben op wat er aan de rand van de organisatie gebeurt. De organisatie moet het vermogen hebben om zichzelf te sturen en te leren van veranderingen die zich voordoen in haar omgeving. Flexibiliteit, beweeglijkheid en snelheid in handelen om de organisatie te laten overleven in een snel veranderende omgeving zijn hier de leidraad voor een organisatiestructuur, die voortvloeit uit het idee dat in moderne conflictoplossingen moet worden uitgegaan van een geïntegreerde problematiek en daardoor ook van een geïntegreerde oplossing. Daarnaast houdt een geïntegreerde oplossing in dat er samengewerkt dient te worden met andere partijen. In de praktijk valt echter waar te nemen dat NGO’s en militairen zelden geïntegreerd optreden in een vorm als een *Edge-organization*. Daarvoor zijn organisatiestructuren en vooral onderlinge culturele verschillen te groot, aldus Rietjens.<sup>127</sup>

### 2.3 EBAO als onderwerp voor discussie

EBAO blijkt vaak onderwerp van discussie te zijn. In het Amerikaanse tijdschrift *Parameters* werd onlangs stevig gedebatteerd over het belang van *effects-based operations*.<sup>128</sup> Hierbij waren een voor- en een tegenstander aan het woord. Tegenstander van EBAO in de discussie was generaal Mattis, de commandant van de *US Joint Forces Command*, een tegenstander van formaat. Hij is stellig in zijn uitspraken: “*EB[A]O assumes a level of unachievable predictability (...), cannot correctly anticipate reactions of complex systems (...), calls for an unattainable level of knowledge of the enemy (...), is too prescriptive and over engineered (...), discounts the human dimension (...), fails to deliver clear and timely direction to subordinates (...), and uses confusing terminology.*” Verder: “*I am convinced that the various*

126 Orr, R.J., Nissen, M.E., “Hypothesis testing of Edge Organizations: Simulating Performance under Industrial Era and 21st Century Conditions”, 11th ICCRTS: Command and Control in the Networked Era, Naval Post Graduate School, Monterey CA, 2005, p. 3.

127 Rietjens, S.J.H., 2006, p. 29–30; zie ook Hoofdstuk 1, paragraaf 1.2.

128 Mattis, J.N., “USJFCOM Commander’s guidance for effects-based operations”, *Parameters*, Autumn, 2008, p. 18-25, en Ruby, T.Z., 2008, p. 26-35.



*interpretations of EB[A]O have caused confusion throughout the joint force and among our international partners”, en “one must ask the critical question: is EB[A]O even a viable operating concept?” Mattis eindigt dan ook met: “Effective immediately, USJFCOM will no longer use, sponsor, or export the terms and concepts related to EB[A]O (...) in our training, doctrine development, and support of JPME.” En om het nog duidelijker te stellen: “Taking a systems approach to warfare, where second- and third-order consequences of actions can be predicted, let alone managed, is thus an illusion.” Daarvoor in de plaats stelt hij het belang van het bezonnen, eerlijke en gedisciplineerde oordeel van de commandant en de wijze waarop deze dat communiceert in de richting van de manschappen. Hiervoor heeft hij het nieuwe ‘*Commander’s Appreciation and Campaign Design*’ gelanceerd dat het denken in termen van EBAO moet vervangen. Toch is ook voor Mattis belangrijk dat er duidelijk omschreven doelstellingen bij het aangaan van militaire acties moeten zijn.*

Een voorstander van EBAO in het debat over deze aanpak in het vooraanstaande tijdschrift *Parameters* is kolonel Ruby, *chief of doctrine* van het *intelligence bureau* van de Amerikaanse luchtmacht.<sup>129</sup> Ruby erkent dat EBAO geen panacee is. Ook ziet hij in dat EBAO tijdens operaties door commandanten en planners wel misbruikt wordt om onjuiste acties uit te voeren (door zich te richten op acties met veel effecten, maar waarbij veel *collateral damage* veroorzaakt wordt). Ook stelt hij vast dat rondom het effect-denken zich verschillende ‘eigenaren’ hebben gemeld, die elk hun eigen interpretaties en opvattingen hebben. Daardoor is EBAO door de verschillende onderdelen en staven meer dan eens verkeerd gebruikt.

Voor het overige veroordeelt Ruby echter de redenering en de selectieve voorbeelden die generaal Mattis hanteert om zijn betoog te onderbouwen. Ruby acht het vervangen van het denken in effecten door de intuïtie van de commandant een grote achteruitgang, die tot gevaarlijke situaties kan leiden. Wat immers als de intuïtie van de commandant faalt? Weet een commandant zoveel meer dan anderen die samen met hem in de missie werken? Voor Ruby is het duidelijk dat militaire actie zonder analyse van doelstellingen en te bereiken effecten ondenkbaar is. In Irak hebben acties zonder analyse van doelen en beoogde resultaten er meer dan eens toe geleid dat de tegenstanders het tempo en het initiatief namen, omdat zij – aldus Ruby – wel aan EBAO deden.

Natuurlijk ziet Ruby de problematische kanten van het denken in effecten of resultaten. Het is veel gemakkelijker om vast te stellen wat de organisatie aan activiteiten verricht: aantallen dollars gespendeerd, aantallen wapens ingezameld, aantallen helmen aan de bevolking

---

129 Voor een vergelijkbaar betoog als dat van Ruby zie: Hukill, J.B., March 2009.

uitgedeeld, en aantallen tegenstanders gedood. Maar – aldus Ruby – die activiteiten zeggen in feite niets over de bereikte effecten in termen van herstel van veiligheid van de openbare orde, economische en bestuurskundige ontwikkelingen. Kortom, de introductie en de benutting van EBAO is niet zonder moeilijkheden, aldus Ruby, maar *“the fact that we have yet to consistently perfect an approach that one day may result in more effective operations does not mean that such an approach should be ignored or dismissed.”*<sup>130</sup>

De essentie van de bezwaren is enerzijds gelegen in de politieke inbedding van het werken met effecten en anderzijds in de wijze waarop het toepassen van militaire activiteit als kunst kan worden gezien. Als wordt gekeken naar de politieke inbedding van het werken met effecten, dan valt op dat de NAVO effecten duidelijk koppelt aan een politieke basis, namelijk de *Comprehensive Approach*. De Verenigde Staten doet dat in zijn benadering niet. Hier ligt voor Mattis het verschil tussen EBAO en EBO: *“While the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and many partner nations have adopted the EBO nomenclature, NATO’s policy focuses on the whole of government/Comprehensive Approach. In short, NATO’s effects-based approach to operations (EBAO) does not fully mirror US EBO. Thus I have not addressed NATO’s use of EBAO in USJFCOM commander’s guidance.”*<sup>131</sup> EBO heeft betrekking op de visie op het werken met effecten vanuit de Amerikaanse krijgsmacht, die is gericht op de realisatie van effecten die vanuit een reeks activiteiten binnen de militaire context in gang worden gezet. EBAO komt terug in de visie die NAVO heeft op het werken met effecten waarbij nadrukkelijk wordt gesteld dat de basis ligt in de *Comprehensive Approach*, ofwel het politieke niveau. Vanuit deze visie is door NAVO een definitie opgesteld voor EBAO: *“EBAO is the coherent and comprehensive application of the various instruments of the Alliance, combined with the practical cooperation along with involved non-NATO actors, to create effects necessary to achieve planned objectives and ultimately the NATO end state.”*<sup>132</sup> Daardoor heeft het militaire optreden een relatie met andere machtsmiddelen, zoals bijvoorbeeld op het gebied van diplomatie en ontwikkelingssamenwerking, die ook voor hun inzet hun oorsprong vinden in het politieke niveau.

Opmerkelijk is het verschil dat Mattis signaleert tussen de wijze waarop NAVO en de VS, met name *US Joint Forces Command*, naar het werken met effecten kijken. De interpretatie van *US Joint Forces Command*, bij monde van Mattis, gaat zo ver, dat hij aangeeft dat de

130 Ruby, 2008, p. 34.

131 Mattis, 2008, p. 19.

132 MCM-0052-2006 MC Position on an Effects Based Approach to Operations, 06 June 06.

term EBO niet meer mag worden gebruikt. Verder zegt Mattis dat de goede en bruikbare elementen van de *effects-based* gedachte wel kunnen worden gebruikt, maar hij vertelt er niet bij welke dat precies zijn.<sup>133</sup>

De bezwaren tegen EBAO kunnen ook worden teruggevoerd naar de wijze waarop militair optreden dient te worden uitgevoerd, de kunst van het militair optreden ofwel *the Art of War*. Deze benadering van de toepassing van het militaire instrument is al eeuwen lang een steeds terugkerend onderwerp binnen de militaire strategische literatuur.<sup>134</sup> De auteurs benadrukken dat de toepassing van het militaire instrument niet in een aantal vaste regels of theorie kan worden gevat, omdat er te veel variabelen een rol spelen waardoor geen enkele regel of theorie past bij de situatie die zich voordoet. De militair, met name de commandant, moet daarom veelal zelf een juiste toepassing bedenken; *'A satisfactory theory of war is one that will be of real service and never conflicts with reality. It only needs intelligent treatment to make it confirm to action, and to end the absurd difference between theory and practice that unreasonable theories have so often evoked.'*<sup>135</sup> De commandant doet dit vanuit zijn ervaring, opleiding en culturele achtergrond. Clausewitz noemt dit het *genius* van de commandant.<sup>136</sup> De opvatting van Mattis over EBAO ligt in het verlengde van de militaire denkers die uitgaan van de onvoorspelbaarheid van de effecten van militair optreden en van mening zijn dat de *Art of War* het enig juiste antwoord kan opleveren. Volgens Mattis speelt onvoorspelbaarheid bij het toepassen van EBAO een belangrijke rol. Dat komt doordat de omstandigheden waaronder EBAO dient te worden uitgevoerd steeds complexer worden. Bovendien draagt het denken in tweede en derde orde effecten bij aan een nog grotere afhankelijkheid van allerlei onverwachte en onbekende variabelen waardoor de onvoorspelbaarheid van het resultaat verder zal toenemen. Dit gaat de bestaande theorie te boven, waardoor EBAO vrijwel volledig afhankelijk wordt van de intuïtie (of de *genius*) van de commandant. Voor Mattis is dit een onoverkomelijk bezwaar en hij verwijst het hele concept naar de prullenbak: de effecten van militaire inzet zijn niet te voorspellen waardoor de commandant de situatie steeds opnieuw dient te beoordelen om vervolgens de beslissing te nemen waarvan hij denkt dat het de juiste is. Ruby daarentegen is er niet

---

133 Mattis, J.N., "Memorandum for U.S. Joint Forces Command; Assessment of Effects Based Operations", Department of Defense, Norfolk VA, 14 August 2008.

134 Sawyer, R.D., p.128-132; Clausewitz von C., 1976, p 134-139, 140, 148-149; Jomini A.H., 1992, p 321, 344.

135 Clausewitz von C., 1976, p. 142.

136 Ibid., p. 100-113.

zeker van dat dit vertrouwen op de intuïtie van de commandant wel zo verstandig is. Het is riskant om het verloop van een militaire operatie te laten hangen van de intuïtie van één persoon: wat als die intuïtie niet juist is? Men zou daarom beter kunnen vertrouwen het voor EBAO ontworpen instrumentarium.

Voor de toepassing van EBAO in de praktijk kan uit de voorgaande discussie worden afgeleid, dat het weliswaar verstandig zou zijn te kunnen beschikken over een eenduidige en algemeen aanvaarde doctrine inzake EBAO, maar dat voor de toepassing van die doctrine in voldoende mate kan worden geput uit creativiteit en flexibiliteit om situatie en doctrine goed op elkaar te laten aansluiten.

## 2.4 Het meten van effecten

Meting en terugkoppeling van de prestatie en het resultaat van de inspanningen van de organisatie is voor alle betrokkenen van groot belang. In hoeverre worden de gestelde doelen bereikt en functioneert de organisatie efficiënt en effectief. Voor EBAO is dat niet anders. De opdrachtgever van de missie, het politieke niveau, dient verantwoording af te kunnen leggen aan zijn 'aandeelhouders', de volksvertegenwoordiging. In het geval van een coalitie zijn dit de lidstaten van een bondgenootschap (zoals de NATO) dan wel de andere coalitiegenoten. Op ieder niveau dient verantwoording te worden afgelegd aan het niveau direct erboven. In militaire zin vormt het meten van resultaten en terugkoppeling een integraal onderdeel van de *Command and Control-cyclus* en wordt aangeduid met *Battle Damage Assessment* (BDA). Het meten van resultaten en terugkoppeling in termen van geïntegreerde acties en de resultaten daarvan op andere vlakken dan welke in de context van EBAO worden verlangd, is een nieuwe vorm van feedback waar geen geaccepteerde doctrine voor bestaat. Men is daarom grotendeels aangewezen op logisch redeneren, het gebruiken van 'gezond verstand' en het schatten van ontwikkelingen op de langere termijn. Brusset spreekt in dit verband van verificatie en niet van resultaatmeting, waardoor voortgangscntrole in het kader van te realiseren effecten een meer kwalitatieve lading krijgt.<sup>137</sup> Korte-termijnresultaten zijn over het algemeen wel aan te geven. Belangrijk probleem bij het leveren van feedback in de context van EBAO is, dat effecten die worden nagestreefd veelal effecten zijn die zich pas op de langere termijn zullen manifesteren. Dit verschil uit

137 Brusset, E., "Significance of Impact Assessment: A New Methodology", Sarah Jane Meharg (ed), "Measuring What Matters in Peace Operations and Crisis Management", Pearson Peacekeeping Centre, School of Policy Studies, Queen's University, McGill-Queen's University Press, London, 2009, pp 189 – 190.

zich in het verschil van onderwerp van meting: van prestatie of van effect. Deze twee onderwerpen van meting worden geoperationaliseerd met *Measures of Performance* (MoP) en *Measures of Effectiveness* (MoE). Een *Measure of Performance* wordt gedefinieerd als “*the criteria used to evaluate the accomplishment of own force actions.*”<sup>138</sup> In de militaire optiek is er geen verschil tussen een *Measure of Performance* en de resultaten van *Battle Damage Assessment*. Hierbij wordt aangetekend dat ieder niveau *Measures of Performance* vaststelt voor de acties die op dat niveau worden uitgezet. De vraag die hier wordt beantwoord, is: zijn de acties uitgevoerd zoals die zijn gepland? *Measures of Effectiveness*, gedefinieerd als “*a criterion used to evaluate how a system’s behaviour or capabilities have been affected by Actions*”, worden afgeleid van indicatoren die de toestand van een systeem van de tegenstander aangeven.<sup>139</sup> De vraag die een MoE stelt, luidt: is de bedoelde nieuwe toestand van het systeem – het gewenste effect – gerealiseerd? Er zit een duidelijk verschil in realisatie over tijd tussen een *Measure of Performance* en een *Measures of Effectiveness*. Zo zal bijvoorbeeld het opleidingsniveau van de jonge Afghaan pas over enkele tientallen jaren zichtbaar kunnen worden (*Measures of Effectiveness*), terwijl het aantal nieuw gebouwde scholen en aangestelde onderwijzers (*Measure of Performance*) eenvoudig is te benoemen. Het is echter duidelijk dat het aantal pas gebouwde scholen geen garantie geeft dat het opleidingsniveau van de jonge Afghaan zich in positievere zin zal ontwikkelen. Dat hangt af van een groot aantal andere variabelen, zoals veiligheid, om er maar één te noemen. Immers, zo lang ouders hun leefomgeving onveilig achten, zullen zij hun kinderen niet naar school laten gaan en blijven de nieuwe schoolgebouwen leeg.

Het belang van het verschil tussen prestatiemeting en het meten van effecten wordt ook door Prescott benadrukt. Prescott stelt dat prestatiemetingen een antwoord geven op de vraag in hoeverre geplande acties met hun ondersteunende taken en activiteiten op de juiste manier zijn uitgevoerd, terwijl bij het meten van effecten de vraag op een ander niveau van analyse wordt gesteld: in hoeverre zijn de uitgevoerde acties de juiste geweest om de gewenste effecten te bereiken?<sup>140</sup> Het meten van effecten is moeilijk en Ruby erkent dat militairen liever prestaties meten dan effecten: ten eerste is prestatiemeting eenvoudiger uit te voeren, ten tweede zijn effecten vaak moeilijk meetbaar en ten derde wordt in

---

138 NATO Assessment handbook, 2007, p. 13, 68.

139 Ibid, p. 15, 68.

140 Prescott, J., 2008.

de geschiedenis het resultaat van een bepaalde actie nadrukkelijker aan succes gekoppeld dan hoe die actie in werkelijkheid heeft bijgedragen aan het bereiken van de *end state*.<sup>141</sup> In het werken met effecten kan prestatiemeting als instrument van sturing niet zonder meer worden overgenomen. Er dient een toevoeging gemaakt te worden die rekening houdt met de specifieke moeilijkheden die het meten van effecten met zich meebrengt. Deze moeilijkheden liggen vooral op het gebied van precisie, objectiviteit, tijdigheid en begrijpelijkheid van metingen.<sup>142</sup> Dit stelt vervolgens weer eisen aan de informatie die ten grondslag ligt aan het meten van effecten.

## 2.5 Probleemgebieden bij sturing middels prestatiemeting

De krijgsmacht is een uitvoerend onderdeel van de rijksoverheid. Op de krijgsmacht zijn daarom dezelfde politieke en bestuurskundige discussies van toepassing als op de politie en de brandweer, om maar enkele verwante organisaties te noemen. Vandaar dat ook de Algemene Rekenkamer zich met de defensieorganisatie bemoeit en uitspraken doet over de besteding van de aan Defensie toegekende rijksmiddelen. Daarom heeft Defensie gedurende de laatste twintig jaren te maken gehad met een verschuiving van het input- of middelengerichte denken naar het proces- of activiteitengerichte denken en vandaar verder naar het denken in termen van resultaten. In de bestuurskunde wordt in dit verband gesproken over het *New Public Management* (NPM). Het NPM beoogt een meer bedrijfsgerichte benadering en meer *value-for-money*-denken in het openbaar bestuur te introduceren.<sup>143</sup> Daarbij worden zaken als efficiëntieverbetering door uitbesteding en de invoering van betere begrotings- en budgetteringssystemen niet geschuwd. Daarnaast is er ook een belangrijke rol weggelegd voor effectiviteit. Dat wil zeggen, de mate waarin de van tevoren opgestelde beleidsdoelstellingen ook daadwerkelijk worden bereikt.<sup>144</sup>

141 Ruby, 2008, p. 34. Ter illustratie: de resultaten van de strategische bombardementen op de Duitse industriële en stedelijke doelen worden breed uitgemeten, terwijl men moet zoeken naar het effect van deze bombardementen op de uiteindelijke capitulatie van Duitsland.

142 Merchant, K., van der Stede, W., "*Management control systems*", Pearsons Harlow, second edition, 2007, p. 29.

143 Osborne, D., Gaebler, T., "Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector", New York: Plume, 1992; Pollitt, C., Bouckaert, G., "Public Management Reform – A Comparative Analysis", Oxford University Press: Oxford, 2000.

144 Voor een onderzoek naar de invoering van dit denken bij de KMAR zij verwezen naar het proefschrift van Hans Leijtens, "Tussen plan en praktijk. Een onderzoek naar de werking van resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee", Universiteit van Leiden, 2008. Een meer op de besteding van uitgaven gerichte beschouwing over hetzelfde onderwerp bij

De aandacht voor resultaatgericht werken van de overheid begon al in de jaren zeventig. In die tijd kreeg de overheid te maken met stagnatie en inflatie. De publieke sector was destijds zo groot geworden dat deze de marktsector ging beïnvloeden als gevolg van de toegenomen mogelijkheden (voor de overheid) om in de markt te interveniëren. De organisatiestructuren die in de jaren dertig en veertig zijn ontworpen op grond van hiërarchische en centraal geleide bureaucratieën functioneerden niet meer in moderne tijden van een informatierijke, kennisintensieve en ‘globaliserende’ samenleving.<sup>145</sup> Onder druk van de omgeving pasten overheidsorganisaties zich aan, waarbij efficiëntie en effectiviteit leidende begrippen waren. Hieruit kwamen termen voort zoals ‘de overheid als bedrijf’ en ‘Nieuw Publiek Management – NPM’. Een concrete oplossing die helder weergeeft wat de rol van de overheid zou moeten zijn en wat NPM daarin zou kunnen betekenen, bleek echter lastig te realiseren. Koppenjan en Klijn<sup>146</sup> stellen dat er geen duidelijk beeld bestaat over een concrete oplossing, maar dat NPM kan worden gekarakteriseerd als een aantal kenmerken of eigenschappen die weliswaar met elkaar verbonden, maar niet noodzakelijkerwijs altijd tegelijk aanwezig zijn. Het gaat hier om vijf kenmerken:

1. Verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de overheidsprestaties
2. Toepassen van ideeën en technieken die hun waarde hebben bewezen in het bedrijfsleven<sup>147</sup>
3. Door privatisering en uitbesteding van overheidsdiensten of (delen van) overheidslichamen de effectiviteit en efficiëntie verbeteren
4. Creëren of gebruiken van markt- of semi-marktmechanismen, of tenminste meer concurrentie toestaan in de dienstverlening
5. Gebruiken van prestatie-indicatoren of andere mechanismen ten aanzien van de gewenste output van het geprivatiseerde of verzelfstandigde deel van het overheidslichaam of de uitbestede dienst.

---

defensie is: Mol, N., Beeres, R., “Performance management in a setting of deficient output controls”, *International Journal of Productivity and Management*, 2005, 54-7, p. 533-550.

145 Osborne, D., Gaebler, T, 1992, p. 15.

146 Koppenjan, J., Klijn E.H., “Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making”, Routledge, London, 2004, p. 101–103.

147 Binnen de Defensie organisatie gebeurt dit vooral in de sectoren die te maken hebben met de bedrijfsvoering.

De aandacht voor prestaties neemt toe onder invloed van NPM.<sup>148</sup> Dit uit zich onder andere in het ontstaan vanuit het NPM van een theoretische benadering over het besturen van organisaties die er van uitgaat dat de organisatie wordt bestuurd aan de hand van de resultaten die worden bereikt<sup>149</sup>. Deze benadering staat bekend als *Results-Based Management* (RBM).<sup>150</sup> Volgens RBM bestaat sturing uit twee componenten: een interne en een externe. De interne component legt het accent voor sturing op het motiveren van mensen om te leren van de eigen ervaringen; de organisatie dient de mensen daartoe in staat te stellen. Externe gerichtheid van RBM houdt in dat de organisatie ook verantwoording dient af te leggen aan belangrijke partijen in haar omgeving. Hier is het adagium ‘meten is weten’ van toepassing. Over het algemeen wordt in organisaties datgene gemeten wat ook daadwerkelijk wordt gepresteerd en aantoonbaar kan worden gemaakt door middel van metingen. RBM omvat dus zowel een interne als een externe component, maar in de praktijk zien we dat organisaties meten wat gemakkelijk is te meten en zich daarom voornamelijk richten op het meten van de externe component. Wat dat betreft kan een lans worden gebroken voor het toepassen van aan RBM verwante sturingsmechanismen.

Aan het simpelweg overnemen van RBM door de publieke sector vanuit de private sector kleven wel wat bezwaren. Zo zou men kunnen stellen dat door RBM over te nemen van de private sector, de publieke sector in feite toegeeft dat de uitgangspunten waarvan men zich tot dan toe heeft bediend, tekort schieten.<sup>151</sup> Dit, in combinatie met het ontbreken van de duidelijke winstdoelstelling uit de private sector,<sup>152</sup> suggereert dat RBM eerst dient te worden aangepast aan de specifieke kenmerken van de publieke sector en dus niet zomaar kan

148 Hood, C., “A public management for all seasons?”, *Public Administration*, vol. 69, nr 1, 1991, p. 3-19; Cutler, T., Waine, B., “Managing the Welfare State. Text and Sourcebook.”, Oxford, 1997; Pollitt en Bouckaert (2000); Osborne, D., Gaebler, T., 1992.

149 Soeters, J.M.M.L., Rietjens, S.J.H., Klumper, W.M., “Measuring Performance in today’s missions; The effects-based approach to operations”, in “Managing Military Organizations; Theorie and practice” by Soeters, J.M.M.L., Fenema van, P.C, Beeres, R., (eds), *Cass Military Studies*, Routledge, 2010, p. 217–227.

150 Try, D., Radnor, Z., “Developing an understanding of results-based management through public value theory.”, *International Journal of Public Sector Management*, vol 20, nr 7, 2007, p. 655-673.

151 Try & Radnor, 2007.

152 Peters, B.G., “The public service, the changing state and governance.”, in: Peters, B.G, Savoie, D.J. (eds.), “Governing in a Changing Environment”, McGill-Queens University Press: Ottawa, 1993, p. 288-323.



worden overgenomen.<sup>153</sup> In het kader van de hedendaagse alomvattende vredesoperaties zijn de principes van RBM door middel van EBAO aangepast om in de praktijk toegepast te kunnen worden.<sup>154</sup> Dit wordt duidelijk gemaakt door de implementatieprocessen van RBM en EBAO met elkaar te vergelijken. In de tabel 2.3 worden de zeven fasen genoemd die worden onderscheiden bij de implementatie van RBM en worden deze fasen in verband met het implementatieproces van EBAO.<sup>155</sup>

**Tabel 2.3** Implementatie processen van RBM en EBAO<sup>156</sup>

Implementatie- fase	Results-Based Management	Effects-Based Approach to Operations
1	Formuleren van doelstellingen (resultaten).	Vaststellen van effecten, doelstellingen en <i>end states</i> .
2	Selecteren van indicatoren waarmee vooruitgang in de realisatie van de doelstellingen kan worden gemeten.	Vaststellen van <i>Measures of Effectiveness</i> (MoE) voor ieder effect, iedere doelstelling en <i>end state</i> . Vaststellen van <i>Measures of Performance</i> (MoP) voor iedere actie.
3	Bepaal expliciete doelen voor iedere indicator om prestatie te kunnen beoordelen	Vaststellen van drempelwaarden voor iedere MoE en MoP.
4	Regelmatig verzamelen van data over behaalde resultaten om prestaties te kunnen volgen.	Regelmatig verzamelen van data voor MoE en MoP.
5	Bekijken, analyseren en rapporteren van de actuele resultaten afgezet tegen de gestelde doelen.	Uitvoeren van onderzoek naar de status van effecten en doelstellingen; uitvoeren van onderzoek naar de mate van progressie van de <i>end state</i> .
6	Integratie van evaluaties om de informatie over prestatie te completeren.	Uitvoeren van onderzoek naar de status van effecten t.o.v. actie; van doelstelling t.o.v. effect om inzicht te krijgen waarom al dan niet resultaten worden geboekt.
7	Gebruiken van informatie over prestaties om verantwoording af te kunnen leggen, om van te leren en om beslissingen te kunnen nemen.	Gebruiken van de informatie uit het onderzoek van stap 6 om de commandant en zijn staf te kunnen informeren en noodzakelijke koerswijzigingen te identificeren.

153 Kaplan, R.S., Norton, D.P., "The Strategy-Focussed Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment", Harvard Business School: New York, NY, 2001.

154 NATO, "Engagement Space Assessment Handbook.", Headquarters SACT – NATO Unclassified, 2007.

155 NATO, 2007; Ortiz E, Kuyama S, Munch W, Tang G., "Overview of the series of reports on managing for results in the United Nations system.", UN Joint Inspection Unit (IU/REP/2004/5), 2004.

156 Rietjens, S.J.H., Soeters, J.M.M.L., Klumper, W.M., "Measuring the Immeasurable? The Effects-Based Approach in Comprehensive Peace Operations", International Journal of Public Administration, Routledge, June 2011, p. 330-332.

Hoewel de voordelen van RBM voor zich spreken, is de wijze van implementeren veel minder duidelijk. In de literatuur worden verschillende ervaringen beschreven over het implementeren van de RBM-systematiek. Vaak gebeurt dit in de vorm van richtlijnen, case studies en lessen die verschillende organisaties hebben opgedaan bij de implementatie. Deze ervaringen wijzen op een aantal mogelijke valkuilen in het ontwerpen en implementeren van RBM-systemen, die ook in de literatuur als belangrijke uitdagingen worden geïdentificeerd.<sup>157</sup>

De eerste uitdaging is dat RBM in veel gevallen te ingewikkeld en te veel omvattend zou zijn. Het gevaar bestaat dat men daardoor bij de implementatie te veel wil doen in een te korte tijd. Elk systeem dat probeert alle behoefte aan informatie af te dekken – zowel operationeel als strategisch – wordt veel te complex.<sup>158</sup> Het is daarom van belang om een klein aantal vitale indicatoren te kiezen die de voortgang laten zien in de realisatie van de strategische doelstellingen en niet van individuele activiteiten. Ervaring leert dat een RBM-systeem de meeste kans heeft om in de organisatie te overleven wanneer het *bottom-up* en in samenwerking met verschillende belanghebbenden wordt ontwikkeld.<sup>159</sup>

Ten tweede kunnen de relaties tussen input, te verrichten activiteiten, output op de korte termijn en resultaten op de middellange en de lange termijn worden aangemerkt als een mogelijke valkuil. Als gekeken wordt naar de samenhang van uitkomsten, dan is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om veranderingen of resultaten direct toe te schrijven aan bepaalde inputs en activiteiten. Het formuleren en meten van uitkomsten op zich, evenals de activiteiten die tot de uitkomsten leiden en de effecten die daarvan het gevolg kunnen zijn, kunnen problemen opleveren. Het blijkt moeilijk te zijn om een eensluidende verklaring te geven voor het bereiken van bepaalde resultaten, omdat er vaak meerdere en soms tegengestelde verklaringen kunnen worden aangevoerd. Zo kan bijvoorbeeld een stijging

157 Bastoe, P.O., "Implementing Result-Based Management.", in: Rist, R.C., Stame, N. (eds), "From studies to streams: Managing evaluative systems.", Transaction Publishers, New Brunswick, 2006, p. 97-112; De Bruijn H., "Managing performance in the public sector.", Routledge, London, 2<sup>nd</sup> edition, 2007; McAdam, R., Hazlett, S.A., Casey, C., "Performance measurement in the UK public sector: addressing multiple stakeholder complexity", *International Journal of Public Sector Management*, vol 18, nr 3, 2005, p. 256-273; Hoque, Z., "Measuring and reporting public sector outputs/outcomes: Exploratory evidence from Australia", *International Journal of Public Sector Management*, vol 21, nr 5, 2008, p. 468-493; Ortiz et al, 2004.

158 Desouza, K.C., "Information and Knowledge Management in Public Sector Networks: The Case of the US Intelligence Community", *International Journal of Public Administration*, 32 (14), 2009, p. 1219-1267.

159 Bastoe, 2006.

van het aantal *Improvised Explosive Devices* (IED's) dat wordt gevonden, er op wijzen dat de bekwaamheid van een militaire eenheid om IED's te vinden is toegenomen, maar ook dat de tegenstander meer IED's heeft geplaatst. Het formuleren van een zekere standaard methode die aangeeft hoe bepaalde resultaten tot stand komen is bepaald niet eenvoudig. Een derde belangrijke uitdaging doet zich voor als te veel wordt vertrouwd op de technieken die worden gebruikt. Metingen en indicatoren leveren slechts een gedeeltelijke bijdrage aan de informatie die managers en beslissers nodig hebben. RBM omvat meer dan technieken en metingen alleen. Binnen RBM staat de informatie die wordt verzameld over de bereikte resultaten niet op zich, maar wordt altijd gezien vanuit de context van de hele organisatie. Op deze manier kan informatie ook een bijdrage leveren aan analyse, evaluatie en interpretatie.<sup>160</sup>

De vierde uitdaging doet zich voor wanneer culturele aspecten niet goed worden begrepen. RBM levert pas wat op als leren op een systematische manier wordt geïntegreerd in het dagelijks werk. Dit vergt een grondig begrip van en inzicht in waarden, normen, attitudes en de drang naar persoonlijke ontwikkeling die in de organisatie aanwezig zijn. Dit is nodig als de organisatie van binnen uit verandering en groei wil genereren.

De vijfde belangrijke uitdaging is de participatie van belanghebbenden. Het is niet zo moeilijk om in de publieke sector meerdere belanghebbenden te identificeren – maar wel om op een goede en productieve manier met die belanghebbenden om te gaan.<sup>161</sup> Het niet in staat zijn om op een goede manier zorg te dragen voor de belangen van deze zogenaamde *stakeholders* kan gemakkelijk rampzalige gevolgen hebben voor de organisatie.<sup>162</sup>

De Nederlandse bestuurskundige Hans de Bruijn heeft daar op gewezen toen hij de 'perverse effecten van performance management in de publieke sector' formuleerde.<sup>163</sup> Zonder een volledige behandeling van deze perverse (ongewenste) effecten te geven, kan wel worden vastgesteld dat veel van waar De Bruijn op wijst te maken heeft met zogenaamde 'menselijke zwakheden'. Deze komen op allerlei manieren naar voren. Mensen hebben de neiging om zich strategisch te gaan gedragen ten aanzien van de doelen en activiteiten die gemeten worden. Als bijvoorbeeld een politieorganisatie wordt afgerekend op het aantal

---

160 Ibid.

161 McAdam et al, 2005.

162 Bryson, J.M., "What to do when stakeholders matter. Stakeholder identification and analysis techniques", *Public Management Review*, vol 6, nr 1, 2004, p. 21-53.; Nutt, P., "Why decisions fail: avoiding the blunders and traps that lead to debacles.", Jossey-Bass, San Francisco, 2002.

163 De Bruijn, H., 2007.

parkeerbonnen die zij uitdeelt, zullen er veel parkeerbonnen geschreven worden, ongeacht nut en noodzaak. Wanneer mensen weten wat als succesvol wordt gezien, zal die werkwijze geïmiteerd worden. Over het algemeen is dat niet verkeerd, maar als het wordt overdreven, ontstaat er fixatie op hetgeen gemeten en goed bevonden wordt.<sup>164</sup> Dat staat dan weer innovatief denken in de organisatie in de weg.<sup>165</sup> Wanneer van tevoren geformuleerde doelstellingen behaald zijn, stagneert de ambitie om in de betreffende tijdsperiode verder te werken: als het aantal uit te schrijven bonnen behaald is, worden er nog maar weinig nieuwe bonnen geschreven, opnieuw ongeacht nut of noodzaak. Het kan zelfs voorkomen dat *performance management* de daadwerkelijke prestatie verhult. Dit doet zich voor wanneer goede prestatiemetingen niet beschikbaar zijn of niet gebruikt worden. Of wanneer er prestatie maatstaven gebruikt worden die de kern van de zaak niet raken maar wel gemakkelijk verzameld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld het aantal arrestaties als indicatie van de handhaving van de openbare orde. Een veel gehoorde klacht, ten slotte, is dat *performance management* tot extra veel bureaucratie leidt. Er wordt in dit verband zelfs gesproken over *goals gone wild* en over een *audit explosion*.<sup>166</sup>

Het bovenstaande geeft aanleiding om het denken in termen van prestaties wat meer te relativiseren: het is kennelijk niet zo'n goed sturingsinstrument als men zou verwachten of hopen<sup>167</sup>. Sommige onderzoekers gaan nog verder en beweren dat degelijk management en prestatiemeting zelfs worden verhinderd door de hypocrisie van medewerkers en hun drang om hun gedrag te rechtvaardigen.<sup>168</sup> Deze situatie doet zich voor wanneer men bepaalde instructies niet kan uitvoeren (bijvoorbeeld omdat ze niet realistisch zijn) of wan-

164 Smith, P., "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector", *International Journal of Public Administration*, nr 18, 1995, p. 277-310.

165 Ghoshal, S., Moran, P., "Bad for Practice: A Critique of the Transaction Cost theory", *Academy of Management Review*, vol 21, nr 1, 1996, p 13-47; Smith, P., 1995, p 277-310.

166 Ordonez, L., e.a., "Goals gone wild: the systematic side effects of overprescribing goal setting", *Academy of Management Perspectives*, Februari 2009, p 6-16; M. Power, "The audit explosion", Demos, London, 1994.

167 Bouckaert, G., Haligan, J., "Managing performance. International comparisons.", Routledge, London, 2008; Noordergraaf, M., Abma, T., "Management by measurement; Public management practices amidst ambiguity.", *Public Administration*, vol 81, nr 4, 2003, p 853-871; Pennings, J.M., Woiceshyn, J., "A typology of organizational control and its metaphors", in: Bacharach, S.B., Ditomaso, N., (eds.), "Research in the sociology of organizations", JAI Press: Greenwich, Connecticut, 1987.

168 Brunsson, N., "Ideas and actions: justification and hypocrisy as alternatives to control.", *Accounting, Organizations and Society*, vol 18, nr 6, 1993, p. 489-506.

neer men vindt dat niet verteld kan worden welke acties werden uitgevoerd, omdat die acties bijvoorbeeld onbehoorlijk, onethisch of illegaal zouden zijn.

Met al deze uitdagingen in het achterhoofd, kan men zich afvragen of prestatiebesturing in de publieke sector eigenlijk wel kan werken. Meer specifiek kunnen vraagtekens worden gezet bij het goed werken van EBAO in de hedendaagse alomvattende ofwel *comprehensive* vredesoperaties.

## 2.6 De relatie tussen informatie en effecten

In de moderne militair-strategische inzichten komt informatie naar voren als een militair doel op zich. Informatie wordt verzameld uit het fysieke domein, omgevormd tot kennis in het informatiedomein en ten slotte door een proces van menselijke perceptie omgezet in 'het zich bewust zijn van de situatie' die kan leiden tot weloverwogen beslissingen.<sup>169</sup> Voor het werken met effecten is in principe eenzelfde proces van waarnemen, interpreteren en begrijpen nodig. Dit staat los van het feit of het gaat om primaire, secundaire of tertiaire effecten. De specifieke betekenis die aan informatie gegeven wordt, speelt in dit proces een voorname rol. Weick spreekt in dit verband over *sensemaking*.<sup>170</sup> Weick stelt dat in het proces van *sensemaking*, ofwel 'zin geven' aan informatie, informatie wordt gefilterd en van betekenis voorzien aan de hand van iemands wereldbeeld, persoonlijke kennis, ervaring, training, individuele capaciteiten en zelfs opvoeding en religie.

Ook in EBAO vormt *sensemaking* een belangrijk onderdeel in het proces. Plannen worden gemaakt vanuit de verwachting bepaalde effecten te gaan realiseren. Dat betekent dat vanuit die verwachting acties worden ontworpen gericht tegen bepaalde objecten. De resultaten van deze acties dienen vervolgens weer geanalyseerd en geïnterpreteerd te worden om te kunnen bepalen of de acties hebben geleid tot realisatie van het verwachte effect. Zoals blijkt uit figuur 2.6 bevinden zich op twee plaatsen dergelijke interpretatieve filters: de eerste tussen plan en actie en de tweede tussen resultaat en effect. Naar aanleiding van een plan over de wijze waarop wordt verwacht een effect te realiseren, wordt gekozen voor een bepaalde actie (eerste filter) die wordt gericht op een object om dat verwachte effect te bereiken. In hoeverre het resultaat van de actie op het object zal bijdragen aan het berei-

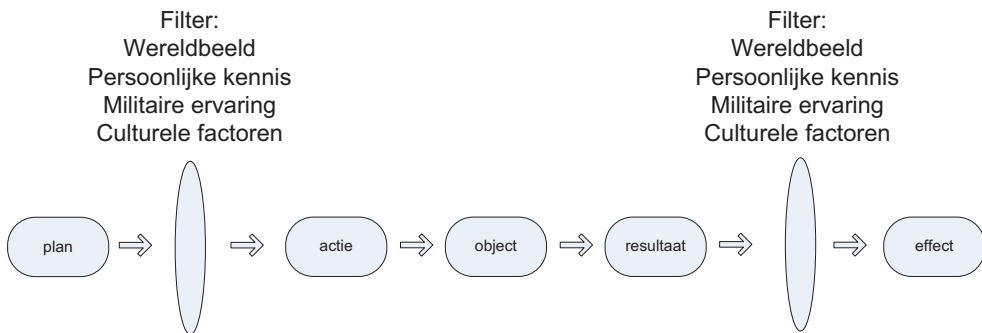
---

169 Alberts, D., Garstka, R., Hayes, R. and Signori, D., "Understanding Information Age Warfare", Command and Control Research Program (CCRP), Washington D.C., 3<sup>rd</sup> printing, 2005, p. 9–30. Also available on [www.dodccrp.com](http://www.dodccrp.com).

170 Weick, 2001.

ken van het gewenste effect hangt af van de wijze waarop dat resultaat wordt gewaardeerd of geïnterpreteerd (tweede filter).

De interpretatieve filters zijn persoonsgebonden, waardoor verschillen in interpretatie kunnen ontstaan. Hieruit kan worden afgeleid, dat zich tussen het informatiedomein en het cognitieve domein persoonsgebonden interpretatiefilters bevinden. Het effect krijgt hierdoor een kwalitatieve context.



**Figuur 2.6** De 'zachte' kant van effecten: van plan naar actie en van resultaat naar effect<sup>171</sup>

Daarnaast is het van belang te beseffen dat het bij EBAO gaat om informatie die relevant kan zijn voor verschillende actoren op verschillende niveaus. Dat betekent dat deze informatie niet als op zichzelf staand kan worden beschouwd, maar altijd in relatie dient te worden gebracht met informatie van andere actoren.<sup>172</sup> Dat maakt de rol die informatie speelt in EBAO mogelijk nog complexer.

## 2.7 Afsluiting

Er worden in dit onderzoek een viertal theoretische aspecten aan EBAO gekoppeld, die ieder invloed hebben op de wijze waarop EBAO in de praktijk tot resultaten leidt. Als eerste wordt genoemd de wijze waarop strategie zich ontwikkelt in een organisatie. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het model dat hierover door Mintzberg is opgesteld.<sup>173</sup> Als tweede komt de theorie rondom sensemaking in beeld, ofwel de wijze waarop mensen zin

171 Eigen interpretatie auteur.

172 Gray, C.H., "Postmodern War; The New Politics of Conflict", London: Routledge, 1997.

173 Zie paragraaf 1.7.

geven aan hun omgeving en aan de informatie over die omgeving.<sup>174</sup> Het derde theoretische aspect heeft betrekking op de bestuurskundige inbedding van EBAO aan de hand van *Results-Based Management* (RBM). Als vierde wordt de discussie genoemd die zich heeft afgespeeld tussen Ruby en Mattis, waarbij Ruby als voorstander van een op effecten gebaseerde benadering kan worden gezien en Mattis als een tegenstander. De eerste ziet mogelijkheden een militaire missie te sturen door middel van het meetbaar maken van effecten en de ander ziet meer heil in het vermogen van de commandant om op grond van zijn ervaring en charisma, al dan niet in overleg met zijn staf, de richting van de missie te bepalen.<sup>175</sup> Het realiseren van effecten in het kader van EBAO kan worden gezien als de inzet van het militaire instrument vanuit een holistische visie op het aanpakken en oplossen van een internationale crisis, de *Comprehensive Approach*.<sup>176</sup> In de Verenigde Staten wordt EBAO meer vanuit de context van een groot gewapend conflict (*major combat*) benaderd, waarmee een belangrijk verschil tussen de Verenigde Staten en de benadering van NAVO is aangegeven. Samenwerking tussen de verschillende militaire en niet-militaire actoren is voor de *Comprehensive Approach* van groot belang.

Uit de literatuur blijkt dat effecten in de militaire context zijn onder te verdelen in een drietal niveaus. Deze drie niveaus, het primaire, secundaire en tertiaire niveau, zijn als oorzaak en gevolg aan elkaar verbonden tot een soort effectenketen. Een actie gericht op een bepaald object levert het primaire effect op, dat weer aanleiding geeft tot het ontstaan van één of meerdere secundaire effecten enzovoort. De effecten hebben op deze manier een zekere volgordelijkheid en worden bovendien steeds moeilijker te plannen, waar te nemen en te meten. Daarnaast kunnen effecten uit naast elkaar liggende effectenketens elkaar eveneens beïnvloeden.

In de praktische toepassing van EBAO is een viertal niveaus te onderscheiden: het politieke, het militair-strategische, het operationele en het tactische. Tussen deze niveaus zijn voor de toepassing van EBAO twee bewegingen te constateren: een beweging top-down voor het planningproces en een beweging bottom-up voor het proces van feedback. Dat betekent dat de communicatie tussen deze vier niveaus van wezenlijk belang is voor EBAO. Die communicatie moet betrekking hebben op zowel de expliciete als de impliciete aspecten

---

174 Zie paragraaf 2.2.3 en 2.6.

175 Zie paragraaf 2.3.

176 In dit verband kan ook gesproken worden van een 3D-benadering of van 'Whole of Government Approach'.

van EBAO. Dit geeft aan dat er verschil bestaat tussen EBAO zoals dat op papier staat en voornamelijk is opgebouwd uit expliciete, te kwantificeren elementen aan de ene kant en aan de andere kant de praktische toepassing van EBAO waarin veel van de impliciete elementen van EBAO zijn terug te vinden en die veelal kwalitatief van aard zijn.

Uit de enorme hoeveelheid literatuur die in korte tijd over EBAO beschikbaar is gekomen, kunnen in grote lijnen twee kampen worden gezien: de voorstanders (zoals Ruby) en de tegenstanders (zoals Mattis).<sup>177</sup> Ondanks de constatering dat EBAO een moeilijke materie is en soms zelfs *PhD level warfare* wordt genoemd, is uit de recente structuur van machtsverhoudingen in de wereld op te maken dat het werken met effecten wel een vruchtbare methode voor het benaderen van internationale crises is. Het is daarom zaak om de complexiteit van het werken met effecten te onderzoeken om te kunnen komen tot een beter begrip van de praktijk van EBAO en daardoor het concept ook in theoretisch opzicht te laten groeien. In de praktijk kunnen dan ook aspecten van zowel Ruby als Mattis worden teruggevonden en lijkt het er op dat een combinatie van de denkbeelden van beiden tot de beste resultaten zal kunnen leiden.<sup>178</sup>

Voor het meten van de ontwikkeling van effecten bestaan geen algemeen aanvaarde doctrines. Men is daardoor aangewezen op globale richtlijnen, logisch redeneren en het gebruik van 'gezond verstand'. Uit de literatuur blijkt dat in het kader van het meten van effecten wordt gesproken van *Measures of Performance* (MoP's) en *Measures of Effectiveness* (MoE's). Het gebruik van MoE's is nieuw in militaire operaties die worden uitgevoerd in de context van de *Comprehensive Approach*, omdat het hier niet alleen om militaire effecten gaat. *Measures of Effectiveness* zijn gekoppeld aan *Measures of Performance* in de zin dat het er niet meer toe doet hoe een doel wordt uitgeschakeld, maar hoe het doel bijdraagt aan de realisatie van effecten. Dit brengt specifieke moeilijkheden met zich mee die vooral liggen op het gebied van precisie, objectiviteit, tijdigheid en begrijpelijkheid van metingen. Daarnaast wordt geconstateerd dat prestatiemetingen een antwoord geven op de vraag in hoeverre geplande acties met hun ondersteunende taken en activiteiten op de juiste manier zijn uitgevoerd, terwijl bij het meten van effecten de vraag op een ander niveau van analyse wordt gesteld: in hoeverre zijn de uitgevoerde acties de juiste geweest om de gewenste effecten te bereiken?

177 Zie paragraaf 2.3.

178 Zie paragraaf 8.6.



Binnen EBAO zijn de activiteiten er op gericht om effecten te realiseren. De organisatie presteert in termen van effecten. Prestatiemetingen, die dienen aan te geven in hoeverre de organisatie haar doelen realiseert, zullen daardoor effecten dienen te meten. Vanuit de private sector is daar ervaring mee opgedaan in de vorm van *Results-Based Management* (RBM). EBAO vertoont sterke gelijkenis met RBM, waardoor ervaringen die werden opgedaan met RBM voor de toepassing van EBAO van belang zijn. De ervaring in de private sector met de implementatie van RBM geeft aan dat invoer in de publieke sector niet zonder meer mogelijk is. Er wordt zelfs betwijfeld of de resultaten van prestatiemeting van EBAO sturing van het proces mogelijk maakt.

Effecten hebben kwantitatieve en een kwalitatieve aspecten. De kwantitatieve aspecten zijn in de meeste gevallen gekoppeld aan *Measures of Performance* en de kwalitatieve aan *Measures of Effectiveness*. De kwalitatieve aspecten kunnen pas meetbaar worden na interpretatie van informatie. Een *Measure of Effectiveness* kan pas tot stand komen nadat verzamelde informatie is geïnterpreteerd en in een bredere context is gezet. Dit suggereert het bestaan van een ‘zachte’ kant van EBAO en geeft ruimte aan de theorie rondom *sense-making*.<sup>179</sup> Dat zorgt ervoor dat in het EBAO-proces twee interpretatiefilters zijn te onderscheiden die de oorzaak kunnen zijn van verschillen in uitkomst. Deze filters bevinden zich bij de planning tussen plan en actie en bij het meten van resultaten tussen het resultaat van een uitgevoerde actie en het effect. Afwijkingen tussen effect zoals bedoeld en effect zoals gerealiseerd kunnen verklaard worden door interpretatieverschillen die zich als gevolg van de interpretatiefilters kunnen voordoen.

---

179 Zie paragraaf 2.2.3 en 2.6.

# 3

## Methode van onderzoek

### 3.1 Onderzoeksstrategie

Zodra duidelijk is wat het doel is van het onderzoek en welke onderzoeksvragen beantwoord moeten worden, kan worden begonnen met het ontwikkelen van een onderzoeksstrategie. Deze strategie wordt ontwikkeld om richting en structuur te geven aan het verzamelen van informatie die nodig is om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Bryman geeft in dit verband aan, dat met een onderzoeksstrategie wordt bedoeld: “[...] *a general orientation to the conduct of social research.*”<sup>180</sup>

Aangezien specifiek wordt gekeken naar de toepassing van EBAO in de (complexe) ISAF-operatie en de wijze waarop procedures en doctrines worden uitgevoerd is de casestudy-methode een geschikte methode voor dit onderzoek.<sup>181</sup> Morris en Wood vullen aan dat casestudies vooral worden gebruikt wanneer het van belang is om een goed begrip te krijgen van de context waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd en de processen die worden doorlopen.<sup>182</sup> Dit sluit goed aan bij de vraagstelling van dit onderzoek, aangezien wordt onderzocht hoe de ontworpen processen van EBAO zich gedragen in de complexe realiteit van ISAF. De beschrijving van Yin over de toepassingsmogelijkheden van de casestudy onderschrijft de keuze voor deze methode. Een casestudy is volgens Yin vooral geschikt als wordt gezocht naar het ‘hoe’ en ‘waarom’ in relatie tot het object van onderzoek. Daarnaast stelt Yin nog een tweetal voorwaarden aan het onderzoek die pleiten voor de keuze van de casestudy-methode. Ten eerste dienen het onderzoek en de dataverzameling betrekking te hebben op recente gebeurtenissen, en ten tweede dient het onderzoek niet bedoeld te zijn om gedragingen te controleren, zoals dat in experimenten wel gebeurt. Volgens Yin is onder deze voorwaarden de casestudy een geschikte onderzoeksstrategie.<sup>183</sup>

Vervolgens maakt Yin onderscheid tussen vier verschillende manieren om casestudies vorm te geven: het *holistische single-case design*, het *holistische multiple-case design*, het *embedded single-case design* en het *embedded multiple-case design*. Deze vier categorieën ontstaan langs twee assen: het aantal cases dat wordt bestudeerd enerzijds en het aantal bij het onderzoek betrokken objecten voor analyse anderzijds. Yin geeft aan, dat er

180 Bryman, A., “Social Research Methods”, Oxford University Press, 3<sup>rd</sup> edition, 2008, p.21-23.

181 Stake, R.E., “The art of case study research”, Sage Publications, London, 1995.

182 Morris, T., Wood, S., “Testing the survey method: continuity and change in British industrial relations”, in *Work Employment and Society*, 5:2, 1991, p. 259–282.

183 Yin, R.K., “Case Study Research; Design and Methods”, 3<sup>rd</sup> Edition, Sage Publications, London, 2003, p. 1–15.

vijf overwegingen kunnen zijn om te kiezen voor een enkelvoudige case: “[...] *the single-case design is eminently justifiable under certain conditions – when the case represents (a) a critical test of existing theory, (b) a rare or unique circumstance, or (c) a representative or typical case or when the case serves a (d) revelatory or (e) longitudinal purpose.*”<sup>184</sup> In dit onderzoek wordt een het ontwerp van EBAO getoetst aan de praktijk. Dit vindt plaats in een unieke en representatieve omstandigheid die zich niet vaak voordoet (de missie van ISAF) en is bedoeld om kennis op te doen over de wijze waarop EBAO in de praktijk werkt om vervolgens ook uitspraken te kunnen doen over de werking van EBAO op de langere termijn. Hiermee is aan alle vijf overwegingen die door Yin worden genoemd, voldaan om de keuze van een single case te kunnen rechtvaardigen. De tweede as die Yin noemt is het aantal objecten voor analyse. Het object van analyse is de toepassing van EBAO binnen de case van ISAF, dat wil zeggen niet een onderdeel van ISAF maar ISAF als geheel. De overwegingen op beide dimensies leiden tot de keuze voor een ontwerp van een enkelvoudig holistisch design voor de *casestudy*.

De keuze om ISAF als casus voor dit onderzoek te nemen, lag voor de hand. Belangrijkste argument was dat ISAF het eerste en voorlopig enige voorbeeld is van een praktische toepassing van de *Comprehensive Approach* en EBAO. Bovendien was er binnen ISAF sprake van Nederlandse betrokkenheid, met name in de zuidelijke regio van Afghanistan (Kandahar en Tarin Kowt) en in Kabul. Aangezien het onderzoek heeft plaatsgevonden op initiatief van het ministerie van Defensie (met name op initiatief van de Koninklijke Luchtmacht) en werd uitgevoerd door personeel van Defensie, was het verkrijgen van toegang tot de militaire componenten van de operatie in Den Haag, Brussel, Brunssum, Kabul en Kandahar, met als doel data te kunnen verzamelen, niet erg problematisch.

### 3.2 Dataverzameling

In dit onderzoek is EBAO onderzocht op verschillende niveaus van *Command and Control* in een militaire organisatie: het politieke, het militair-strategische respectievelijk het operationele niveau. Oorspronkelijk is het de bedoeling geweest om het tactische niveau ook bij het onderzoek te betrekken. Eenmaal in Afghanistan werd duidelijk dat operationele omstandigheden ter plaatse het niet mogelijk maakte om naar Tarin Kowt (Uruzgan) af te reizen. Hierdoor hebben de geplande interviews aldaar geen doorgang kunnen vinden. Op dat moment is besloten om het tactische niveau niet verder te bij het onderzoek te

<sup>184</sup> Yin, 2003, p. 39–46.

betrekken en de werking van EBAO in de praktijk te concentreren op het politieke, het militair-strategische en het operationele niveau.

De verschillende niveaus spelen allemaal een andere rol in het bereiken van de einddoelen, maar ze vullen elkaar wel aan (zie tabel 3.1).

**Tabel 3.1** Niveaus van militaire *Command and Control* en hun activiteiten<sup>185</sup>

Niveau	Omschrijving activiteit
Political level (Grand Strategy)	The art of coordinating the development and use of the instruments of national power to achieve national security objectives.
Military Strategical level	The art and science of coordinating the development, deployment, and employment of military forces to achieve national security objectives. The strategic level of war addresses the issues of WHY and WITH WHAT we will fight and WHY the enemy fights against us
Operational level	The art and science of planning, orchestrating, and directing military campaigns within a theater of operations to achieve national security objectives. The operational level of war determines WHAT we will attack, with WHAT strategy, in WHAT order, and for WHAT duration.
Tactical level	The art and science of employing forces on the battlefield to achieve national security objectives. The tactical level of war deals with HOW we fight.

Juist vanwege de verschillende rollen die de niveaus spelen bij het bereiken van het einddoel, is het onderzoek in drie aparte onderzoeksprojecten opgedeeld. EBAO is daardoor als centraal onderzoeksobject door middel van drie onderzoeksprojecten benaderd, ieder met eigen bronnen van informatie. Vanuit het perspectief van multilevel research, zoals Goldenberg en Soeters dat beschrijven, is EBAO op te vatten als een variabele die de verschillende niveaus van onderzoek met elkaar verbindt.<sup>186</sup> Yin geeft aan dat door deze manier van benaderen de casestudy is op te vatten als *nonconvergence of multiple sources of evidence*. In ieder onderzoeksproject is bovendien gebruik gemaakt van verscheidene methoden van dataverzameling, zodat hier tevens sprake is van *convergence of multiple data sources*.<sup>187</sup> De combinatie van verscheidene methoden van dataverzameling met aparte onderzoeken levert het voordeel op van triangulatie, te weten, in de woorden van Yin: “[...] *the most*

185 Drew, D.M., Snow, D.M., 2006, p. 13–27; AFDD 2, “Operations and Organization”, US Airforce Doctrine Document, 2006, p. 4–5.

186 Goldenberg, I., Soeters, J.M.M.L. (forthcoming), “Multilevel Analysis: The Examination of Hierarchical Data in Military Research”, in: Soeters, J.M.M.L., Shields, P., and Rietjens, S.J.H. (eds.), “Routledge Handbook on Research Methods in Military Studies”, Abingdon: Routledge.

187 Yin, 2003, p. 83–108.

*important advantage presented by using multiple sources of evidence is the development of converging lines of inquiry, a process of triangulation [...]*.<sup>188</sup> Volgens Swanborn heeft triangulatie ook als voordeel dat het in positieve zin bijdraagt aan de interne validiteit van de verzamelde onderzoeksgegevens.<sup>189</sup> Zowel de door Yin als de door Swanborn gesignaleerde voordelen van een brede dataverzameling met een gunstige interne validiteit zijn van belang wanneer er een integraal beeld verkregen dient te worden van het onderzoeksobject.<sup>190</sup>

Bij de keuze van een bepaalde methode van dataverzameling, gelet op de voordelen die methode biedt, dient de onderzoeker ook rekening te houden met nadelen. Gummesson<sup>191</sup> geeft in dit verband aan, dat de externe validiteit van de resultaten onder druk kan komen te staan doordat er een (te) klein aantal cases wordt gebruikt. In dat geval kan het problematisch zijn om op grond van die resultaten uitspraken te doen over een groter geheel of vergelijkbare cases. Ondanks het feit dat in dit onderzoek sprake is van één case, i.c. de ISAF-operatie, zijn de resultaten gebaseerd op observaties die zijn gemaakt vanuit verscheidene methoden van dataverzameling, waardoor bezwaren ten aanzien van externe validiteit kleiner worden, aldus George en Bennett, maar niet geheel kunnen worden weggenomen.<sup>192</sup> In het geval van crisisinterventie in een internationale context zal er zelden sprake zijn van gelijke omstandigheden. Dat betekent dat het niet waarschijnlijk is dat de omstandigheden die zich tijdens ISAF hebben voorgedaan in de toekomst opnieuw worden aangetroffen. Het gevolg hiervan is dat voor dit onderzoek het bezwaar van externe validiteit niet geheel kan worden weggenomen. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen niet zondermeer worden gegeneraliseerd naar alle toekomstige crisisinterventies, tenzij bij die crisisinterventie eveneens wordt uitgegaan van het gebruik van de *Comprehensive Approach* en EBAO om tot een gewenste endstate te komen. Als in dat geval dezelfde doctrine wordt gebruikt met dezelfde procedures en samenwerkingsvormen dan is het reëel te verwachten dat zich in die situatie dezelfde problematiek zal voordoen als bij ISAF. In dat geval zal er wel sprake zijn van externe validiteit.<sup>193</sup>

188 Yin, 2003, p. 98.

189 Swanborn, P.G., "Methoden van sociaalwetenschappelijk onderzoek", Uitgeverij Boom, Mepel, 1987, p. 332–337.

190 Swanborn, 1987, p. 185.

191 Gummesson, E., "Qualitative methods in management research", Sage Publications, Newbury Park, 1991.

192 George, A.L, Bennett, A., "Case Studies and Theory Development in the Social Sciences", Belfer Center for Science and International Affairs, MIT Press, Cambridge Massachusetts, 2005, p. 22–34.

193 Bryman, A., "Social Research Methods", Oxford University Press, 4<sup>th</sup> edition, 2012, p. 69-70.

Voor dit onderzoek zijn vanuit de centrale onderzoeksvraag drie onderzoeksvragen afgeleid.<sup>194</sup> De eerste twee afgeleide onderzoeksvragen dienen beantwoord te worden op basis van uit het veld te verzamelen informatie. De laatste wordt beantwoord na analyse van de verzamelde data, door de uitkomst van die analyse te relateren aan de kennis die aanwezig is in de literatuur. Voor de eerste twee onderzoeksvragen is het daarom van belang te bepalen welke methoden voor dataverzameling leiden tot een zo goed mogelijke beantwoording van de vraag. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de beschikbaarheid en toegankelijkheid van databronnen. De voor het onderzoek benodigde gegevens zijn op de drie genoemde niveaus verzameld door middel van interviews, deskresearch en observaties in het veld (zie tabel 3.2).

**Tabel 3.2** Onderzoeksvragen, databronnen en methoden van dataverzameling

<b>Centrale onderzoeksvraag</b>		
In hoeverre wordt het ontwerp van EBAO daadwerkelijk gerealiseerd in ISAF operaties in Afghanistan en hoe kunnen eventuele afwijkingen worden verklaard?		
<b>Afgeleide onderzoeksvraag</b>	<b>Databronnen</b>	<b>Methode van dataverzameling</b>
1. Hoe is EBAO ontworpen?	- Beleidsdocumenten - Doctrine - Literatuur	- Deskresearch
2. Hoe wordt EBAO gerealiseerd in de praktijk?	- Ministeries van Defensie, Buitenlandse zaken inclusief Ontwikkelingssamenwerking - NAVO-hoofdkwartieren - ISAF-hoofdkwartieren (zowel 'out of theater' als 'in theater')	- Deskresearch - Veldonderzoek door middel van interviews en observaties
3. Welke afwijkingen tussen ontwerp en realisatie kunnen worden geconstateerd en hoe kunnen deze afwijkingen worden verklaard?	- Uitkomsten van de onderzoeksvragen 1 en 2.	- Vergelijking van verzamelde informatie voor beantwoording van de onderzoeksvragen 1 en 2

### *Deskresearch*

De deskresearch-methode staat voor het gedeelte van het onderzoek waarbij de onderzoeker letterlijk zijn onderzoek uitvoert van achter zijn bureau. Over het algemeen wordt deskresearch omschreven als het werken met secundaire gegevens, die zowel kwantitatief als kwalitatief van aard kunnen zijn en in verschillende vormen kunnen zijn vastgelegd.<sup>195</sup>

194 Zie paragraaf 1.9.

195 Hakim, C., "Research design: Successful Designs for Social and Economic Research", Routledge, London, 2000; Robson, C., "Real World Research", Blackwell, Oxford, 2002.

Daarnaast is een onderverdeling te maken in het werken met ruwe of met gecompileerde gegevens.<sup>196</sup> Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van schriftelijke kwalitatieve gegevens, en dan vooral in de vorm van ruwe gegevens. Dat wil zeggen dat zo min mogelijk gebruik is gemaakt van gecompileerde gegevens in de vorm van bewerkte documenten of samenvattingen. Hierdoor zijn de verzamelde gegevens dicht bij het object van onderzoek gebleven en is de kans op vertekening door subjectieve interpretaties zo klein mogelijk gehouden. Voor het verzamelen van relevante documenten werd onder meer gebruik gemaakt van het internet, van bibliotheken en van contacten van de onderzoeker in de organisatie zelf, dat wil zeggen bij de Nederlandse defensieorganisatie en bij NAVO.

Om te voorkomen dat te veel en niet-relevante gegevens werden verzameld, is gezocht naar documenten die als kenmerken hebben (a) dat zij de *Comprehensive Approach* beschrijven, en (b) dat zij betrekking hebben op zowel de inhoudelijke als de procesmatige kant van EBAO. Door de te raadplegen documenten strikt te selecteren aan de hand van deze beide kenmerken, is een nadeel van het gebruiken van secundaire gegevens, zoals door Denscombe beschreven, voorkomen. Denscombe waarschuwt dat secundaire gegevens verzameld kunnen zijn voor een specifiek doel en dat dit doel kan verschillen van de doelstellingen van het onderzoek en de onderzoeksvragen.<sup>197</sup> In dat geval kan geraadpleegd bestaand onderzoek tot een onjuiste conclusie voeren.

De deskresearch heeft informatie opgeleverd over de manier waarop EBAO verondersteld wordt tot resultaten te leiden. In de militaire organisatie wordt deze informatie vaak verwerkt in doctrinepublicaties. Voor deze studie werd veel gebruik gemaakt van deze doctrines, waaruit enerzijds kan worden afgeleid hoe EBAO zich recentelijk heeft ontwikkeld, en anderzijds welke processen (zoals *knowledge development, planning, execution, assessment* en *adjustment*) voor een juiste toepassing van EBAO van belang zijn. Door vervolgens dit beeld te vergelijken met de toepassing van EBAO in de situatie van ISAF, kunnen conclusies worden getrokken over de manier waarop de theorie en de praktijk van EBAO met elkaar overeenstemmen en welke aspecten zowel in de theorie als in de praktijk van EBAO nadere aandacht verdienen.

196 Kervin, J.B., "Methods for Business Research", 2<sup>nd</sup> edition, Harper Collins, New York, 1999.

197 Denscombe, M., "The Good Research Guide", Open University Press, Buckingham, 1998.



### *Interviews*

Het doel van het veldonderzoek is om nieuwe gegevens te verkrijgen over de werking van EBAO. Daarom zijn de door middel van deskresearch verzamelde data aangevuld met gegevens afkomstig van respondenten die daadwerkelijk ervaring hebben met het toepassen van EBAO in de praktijk. Om zo dicht mogelijk bij de praktijk van EBAO te komen, is gezocht naar respondenten die in hun dagelijks werk met EBAO in ISAF te maken hebben. In het veldonderzoek is daar op ingespeeld door ter plaatse interviews af te nemen.

Voor de interviews die in het veldonderzoek zijn gehouden, is van te voren een lijst gemaakt van onderwerpen die in een interview ter sprake moesten komen. Het gaat hierbij om aspecten van EBAO die naar voren zijn gekomen uit de resultaten van de deskresearch en de literatuurstudie. Dit zijn de aspecten van EBAO zoals deze bedoeld is te functioneren. Verder is een interviewprotocol<sup>198</sup> ontwikkeld om alle interviews zoveel mogelijk te standaardiseren. Dit is van belang omdat in Afghanistan is gewerkt met verscheidene interviewers om de beperkte tijd voor onderzoek ter plaatse (Kabul en Kandahar) zo goed mogelijk te benutten. Het protocol dient de vergelijkbaarheid van de verzamelde gegevens te garanderen.

Als respondenten zijn gekozen personen die zowel in de NAVO-organisatie als daarbuiten posities bekleden die door de aard van hun functie direct te maken hebben met EBAO. Er is op gelet dat uit alle niveaus van *Command and Control* van de NAVO-structuur respondenten vertegenwoordigd zijn. De interviews zijn gehouden op de werklocaties (in Nederland, België en Afghanistan) en zijn, afgezien van de geplande interviews op het tactische niveau van Tarin Kowt (Uruzgan),<sup>199</sup> zonder verstoring verlopen. De interviews werden steeds ingeleid met een korte uiteenzetting van de intentie van het onderzoek en de rol die het interview daarin speelde. Ook is steeds benadrukt dat informatie geen betrekking mag hebben op operationeel geheime aspecten van de missie. Hiermee werd voorkomen dat gegeven antwoorden eventueel operationele consequenties zouden hebben voor het verloop van militaire operaties.

De gesprekken duurden gemiddeld 60 tot 120 minuten en vonden alle plaats in een prettige, open sfeer. De respondenten spraken met enthousiasme over hun werk bij de NAVO-staf in België, de Nederlandse militaire staf of bij ISAF in Afghanistan.

---

198 Zie bijlage 3-1.

199 Zie paragraaf 3.2.

Om de flexibiliteit van de dataverzameling te vergroten en de respondent in staat te stellen zo vrij en open mogelijk te spreken over zijn of haar ervaringen met EBAO zijn semi-structureerde interviews gehouden, een interviewtechniek die veel wordt toegepast in kwalitatief sociaalwetenschappelijk onderzoek.<sup>200</sup> Voor dit semigestructureerde interview is een lijst met thema's gemaakt die heeft gediend als *interviewguide*.<sup>201</sup> De volgorde waarin de thema's aan de orde zijn gesteld, verschilde per gesprek.<sup>202</sup> De bedoeling hiervan was, dat de respondent zich uitgenodigd voelde om vrijelijk informatie te verstrekken en zich niet beperkt voelde door de context van de situatie waarin het gesprek plaatsvond. In het totaal zijn voor het onderzoek vierenzeventig personen geïnterviewd, verdeeld over drie onderzoeksprojecten (zie tabel 3.3).

**Tabel 3.3** Totaal aantal interviews over Projecten A, B en C

Achtergrond respondenten	Project A	Project B	Project C	Totaal
Burgerfunctionaris	6	8	3	17
Militair, waarvan				
Opperofficier	3	1	1	5
Hoofdofficier	11	23	14	48
Subaltern-officier		2	2	4
Werkend voor:				
NAVO	10	32	16	58
Niet NAVO	0	2	2	4
BuZa / OS	4		1	5
Defensie	6		1	7
Niveau				
Politiek	8	2	1	11
Militair Strategisch	7			7
Operationeel ('out of theater')	5			5
Operationeel ('in theater')	0	32	19	51
Tactisch				
Nationaliteit				
Nederlands	14	13	13	40
Niet Nederlands	6	21	7	34
Totaal geïnterviewd	20	34	20	74

### Observaties

Zoals eerder aangegeven in tabel 3.2 is voor de beantwoording van de tweede afgeleide onderzoeksvraag bij het verzamelen van de data ook gebruik gemaakt van observaties. Volgens Soeters en Ruffa kunnen observaties een belangrijke rol spelen in casestudies

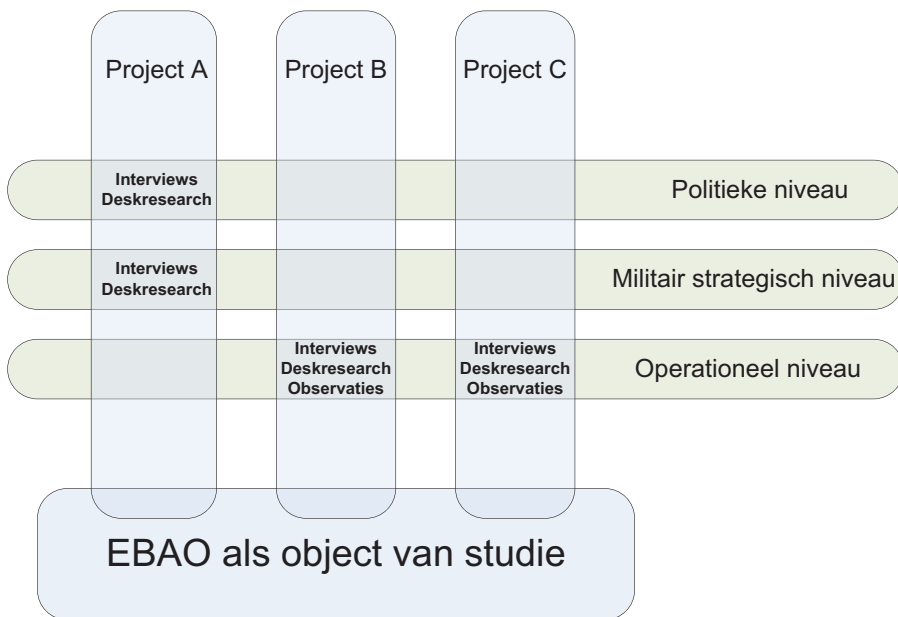
200 Bryman, 2008, p. 366-399.

201 Zie bijlage 3-2.

202 Bryman, 2008, p. 436-468.

omdat de hierdoor ondermeer de context van de case zichtbaar wordt: *“Observation is a powerful strategy of data collection because it allows for a comprehensive assessment of both ordinary routines and exceptional events.”*<sup>203</sup> De observaties zijn vooral uitgevoerd op het operationele niveau in Afghanistan, dat wil zeggen het hoofdkwartier van ISAF in Kabul en het hoofdkwartier van het *Regional Command South* in Kandahar, gedurende de ruim twee weken dat op iedere locatie onderzoek werd gedaan. Op beide locaties is intensief gewerkt door middel van het afnemen van interviews. De fysieke aanwezigheid van de onderzoeker heeft tevens de gelegenheid geboden om, met toestemming van de betrokken personen, deel te nemen aan bijeenkomsten, vergaderingen en presentaties. Hierdoor werd het mogelijk om ook observaties te doen met betrekking tot de wijze waarop functionarissen die uit de aard van hun functie EBAO gestalte moesten geven dit in de praktijk concreet invulden.

Uit de hiervoor beschreven overwegingen omtrent dataverzameling in relatie tot de aard van de onderzoeksvragen heeft de strategie voor dit onderzoek vorm gekregen (figuur 3.1).



**Figuur 3.1** Onderzoeksstrategie

203 Soeters, J.M.M.L., Ruffa, Ch. (forthcoming), “Cross-national research in the military; comparing operational styles”, in: Soeters, J.M.M.L., Shields, P. and Rietjens, S.J.H. (eds.), “Routledge Handbook on Research Methods in Military Studies”, Abingdon: Routledge.

### 3.3 Data-analyse

De verzamelde data zijn onderworpen aan een aantal analyses die goed passen bij kwalitatieve gegevens.<sup>204</sup> De analyse van de informatie die uit de verschillende documenten is gekomen, heeft handmatig plaats gevonden. Alle documenten zijn daarbij oriënterend doorgelezen, waarna deze documenten in thema's zijn samengevat en opgeslagen in de database van *Endnote*, software voor referentiebeheer. Op het moment dat dit nodig bleek, is de database geraadpleegd en is aan de hand van de thema's waar informatie over gezocht werd, informatie uit de database betrokken.

Na afloop van de interviews zijn de relevante onderwerpen aan de hand van de interviewgide uitgeschreven, geanalyseerd en in een datamatrix opgeslagen. Het gebruik van matrices in het kader van kwalitatief sociaalwetenschappelijk onderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van de casestudy methode, is uitgebreid beschreven door Miles en Huberman.<sup>205</sup> In dit onderzoek is gebruik gemaakt van één case waarin dezelfde gespreksthema's zijn voorgelegd aan respondenten van verschillende niveaus. Hierdoor ontstaat een matrix die door Miles en Huberman is omschreven als een *within site, conceptually clustered matrix*.<sup>206</sup> In deze datamatrix, opgezet in de vorm van een Excel-spreadsheet, is de verzamelde informatie opgenomen aan de hand van de gespreksthema's opgenomen in de interviewgide zijn aangegeven. In de meest linkse kolom worden de gespreksthema's benoemd en in de kolommen rechts daarvan staan de opmerkingen van de afzonderlijke respondenten, zodanig dat per regel alle opmerkingen van alle respondenten over een specifiek thema in beeld gebracht zijn. Uit alle informatie die in een rij regel staat vermeld, is vervolgens een algemene trend vastgesteld voor dat specifieke gespreksthema. Indien door respondenten uitgesproken meningen/visies voor een specifiek thema met elkaar overeen kwamen, zodanig dat ze als identiek aan elkaar konden worden beschouwd, zijn deze geteld. Ook is gekeken naar de inhoud van visies die sterk van een algemene trend afweken, zowel in positieve als in negatieve zin.

204 Rietjens, S.J.H. (forthcoming), "Data-analysis: seeing the patterns in the fog of Civil-Military interaction", in: Soeters, J.M.M.L., Shields, P., and Rietjens, S.J.H. (eds.), "Routledge Handbook on Research Methods in Military Studies", Abingdon: Routledge.

205 Miles, M.B., Huberman, A.M., "Qualitative Data Analysis; A Sourcebook of New Methods", Sage Publications, London, Eighth Printing, 1988, p. 79 – 150.

206 Ibid, p. 110 – 114.

### 3.4 Kwaliteit en betrouwbaarheid

Aan wetenschappelijk onderzoek worden eisen gesteld op het vlak van interne en externe validiteit. Met interne validiteit wordt aangegeven dat daadwerkelijk wordt geobserveerd, geconstateerd en gemeten wat de onderzoeker zegt te zullen observeren, identificeren en meten.<sup>207</sup> De interne validiteit wordt in dit onderzoek gewaarborgd door een strikte beschrijving van de gevolgde onderzoeksmethode in de vorm van een interviewprotocol<sup>208</sup> die vooral waardevol is gebleken op het moment dat door meerdere interviewers aan het onderzoek is gewerkt. Direct na ieder interview zijn de notities uitgeschreven, geanalyseerd en verwerkt in de datamatrix.

In sommige gevallen werd een interview afgenomen door meer dan één interviewer. In deze gevallen zijn de resultaten door de interviewers onderling besproken. Volgens Guba en Lincoln, die hier spreken over *auditing*, draagt deze methodiek bij aan de betrouwbaarheid en de validiteit van het verzamelde materiaal.<sup>209</sup> Deze vorm van peer-debriefing verwijst naar controle van de interpretaties van de interviewer(s), de inter-observer consistentie, waardoor verschillen in interpretatie tussen de onderzoekers onderling zo klein mogelijk worden gehouden.<sup>210</sup> In sommige gevallen kwam gevoelig materiaal over militaire operaties op tafel, ondanks het feit dat in de introductie voor de interviews steeds was aangegeven dat dit niet de bedoeling was. De verzamelde informatie is hier speciaal op gescreend. Dit is gedaan om zeker te stellen dat de verzamelde informatie op geen enkele wijze ongewenste effecten zou kunnen hebben op het verloop van de militaire operatie nu en in de naaste toekomst. Om deze reden zijn er tijdens de interviews ook geen audio- of video-opnames gemaakt. Tevens is hierdoor voorkomen dat respondenten zich tijdens het interview geremd zouden voelen uit angst iets te zeggen wat zij eigenlijk niet prijs mogen geven. De kwaliteit van de verzamelde informatie werd op deze manier positief beïnvloed.

---

207 Mason, J., "Qualitative Researching", Sage, London, 1996, p. 24.

208 Zie bijlage 3A.

209 Guba, E.G., Lincoln, Y.S., "Competing Paradigms in Qualitative Research", in N.K. Denzin and Y.S. Lincoln (eds), "Handbook of Qualitative Research", Sage, Thousand Oaks, California USA, 1994.

210 Cramer, D., "Fundamental Statistics for Social Research", Routledge, London, 1998; Douglas, E., "Qualitative Analysis; Practice and innovation", Routledge, London, 2002, p. 65.

In het literatuuronderzoek is hoofdzakelijk gewerkt met niet of zeer laag geclassificeerd materiaal uit bekende en betrouwbare bronnen.<sup>211</sup> Daarnaast heeft het feit dat de onderzoeker actief dienend militair is eveneens een positieve invloed gehad op de interne validiteit van het onderzoek. Het heeft het gemakkelijker gemaakt om toegang te krijgen tot relevante delen van de verschillende hoofdkwartieren, om de personen te kunnen spreken die voor het onderzoek van belang waren en om de hand kunnen leggen op relevante documenten. Het is aannemelijk dat een niet-militaire onderzoeker op meer obstakels zou zijn gestuit bij een zoektocht naar relevante informatie in hoofdkwartieren waar leiding werd gegeven aan militaire operaties.<sup>212</sup>

Externe validiteit heeft betrekking op de mate waarin de resultaten van dit onderzoek als universeel geldig zijn te beschouwen<sup>213</sup> en dus ook geldig zijn in andere situaties waarbij gebruik wordt gemaakt van EBAO. Voor onderzoek dat is uitgevoerd in een zeer specifieke situatie, waarin variabelen elkaar op veel mogelijke manieren beïnvloeden, is externe validiteit moeilijk te realiseren. Alhoewel het streven was gericht op een zo groot mogelijke externe validiteit, dient geconstateerd te worden dat zowel de toepassing van EBAO als de resultaten daarvan in hoge mate afhankelijk zijn van de specifieke situatie waarin de methode wordt toegepast.<sup>214</sup> Aan dit bezwaar tegen externe validiteit kan volgens Marshall en Rossman in ieder geval gedeeltelijk tegemoet gekomen worden door een niet-gestandaardiseerde onderzoeksmethode te hanteren.<sup>215</sup> Voor dit onderzoek is dat het semigestructureerde interview geweest. De onderzoeker heeft hierdoor binnen de kaders van het interview voldoende flexibiliteit gekregen om het complexe onderwerp toch te kunnen onderzoeken.<sup>216</sup> Soeters en Ruffa benadrukken dat desondanks voorzichtig moet worden omgegaan met de uitkomsten en dat men eigenlijk niet verder kan gaan dan te suggereren

211 Dochartaigh, N.O., "The Internet Research Handbook: A Practical Guide for Students and Researchers in the Social Sciences", Sage, London, 2002.

212 Soeters, J.M.M.L., Ruffa, Ch. (forthcoming).

213 Ghauri, P., Gronhau, K., "Research Methods in business studies: A practical guide", Pearson Education, Harlow, England, 2002.

214 Zie paragraaf 3.2.

215 C. Marshall and G.B. Rossman, "Designing Qualitative Research", 3<sup>rd</sup> Edition, Thousand Oaks, CA, 1999.

216 Mark Saunders, Philip Lewis en Adrian Thornhill, "Methoden en technieken van onderzoek", Pearson, Prentice Hill, 3<sup>rd</sup> edition, 2004, p. 264–265; R. Leidner, "Fast Food, Fast Talk: Service Work and the Routinization of Everyday Life", University of California Press, Berkeley and Los Angeles, USA, 1993, p. 238.

dat er een verband bestaat tussen de gevoerde operationele stijl en de effectiviteit daarvan.<sup>217</sup>

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van triangulatie, ofwel het combineren van verschillende soorten data en methoden en verschillende respondenten op verschillende locaties laten vertellen over dezelfde onderwerpen. Triangulatie heeft meerdere methodologische invalshoeken. Denzin<sup>218</sup> en Stake<sup>219</sup> maken melding van vier verschillende vormen: *data source triangulation*, *investigator triangulation*, *theoretical triangulation* en *methodological triangulation*. In dit onderzoek zijn alle vier vormen van triangulatie toegepast. Dit blijkt uit de opbouw van het veldonderzoek door bijvoorbeeld steeds dezelfde onderwerpen aan te snijden op de verschillende niveaus van de *Command and Control*-organisatie van NAVO en de ISAF-missie en het uitvoeren van observaties (*data source resp. methodological triangulation*). Daarnaast werden verscheidene interviewers ingezet om de interviews af nemen en observaties ter plaatse uit te voeren (*investigator triangulation*). Bij het uitvoeren van de deskresearch is eveneens gebruik gemaakt van verschillende databronnen die hetzelfde fenomeen beschrijven (EBAO), namelijk wetenschappelijke literatuur, doctrine en beleidsdocumenten (*theoretical triangulation*). Dit komt overeen met wat Saunders (et. al.) stellen over triangulatie.<sup>220</sup> Verder zijn de bevindingen van dit onderzoek onderwerp geweest van verschillende academische conferenties en gepresenteerd aan militaire opleidingsinstellingen, zoals de NAVO school in Duitsland (Ober Ammergau), het *CIMIC Center of Excellence* en het Instituut Defensie Leergangen (IDL) in Nederland. De toehoorders van deze presentaties waren mensen uit de praktijk van het werken met effecten in de militaire context van ISAF, en hun positieve reacties ten aanzien van de gepresenteerde bevindingen hebben eveneens bijgedragen aan de mate waarin het onderzoek extern is gevalideerd.

---

217 Soeters, J.M.M.L., Ruffa, Ch. (forthcoming).

218 Denzin, N., "The Research Act", Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1984.

219 Stake, R.E., 1995.

220 Saunders (et al), 2004, p. 104.

# 4

Het ontwerp van EBAO



## 4.1 Inleiding

In militaire organisaties wordt doorgaans een beschrijving gemaakt van de manier waarop zij hun optreden in de praktijk willen brengen. Deze beschrijvingen worden neergelegd in de vorm van doctrines. Doctrine is de formele uitdrukking van het militaire denken, geldig voor een bepaalde tijd. De doctrine beschrijft de aard en kenmerken van het huidige en het toekomstige militaire optreden.<sup>221</sup> Voor iedere militaire organisatie is een doctrine een belangrijke richtlijn bij het opstellen van de planning voor een militaire operatie. Ook de NAVO werkt voor haar operaties vanuit opgestelde doctrines,<sup>222</sup> die gepubliceerd worden als *Allied Joint Publications* (AJP's). Deze *Allied Joint Publications* zijn niet alleen van toepassing voor NAVO-partners, maar kunnen ook door niet-NAVO-partners worden gebruikt. NAVO-planning is dus vastgelegd in *Allied Joint Publications* en wordt geïmplementeerd binnen de militaire commandostructuur van de NAVO door middel van drie planningsinstrumenten: *Guidelines for Operational Planning of Operational Planning Process (GOP/OPP)*, *Functional Planning Guides* en *Complementary Tools*.

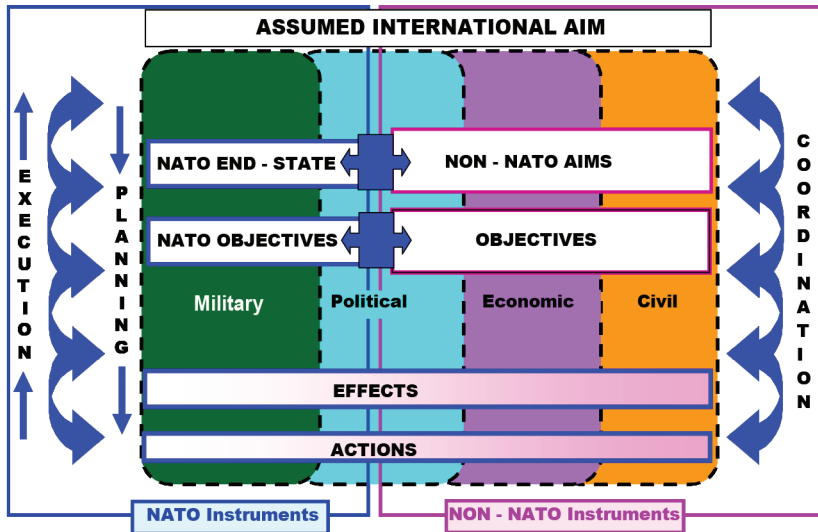
Voor de meeste vormen van militair optreden door de NAVO is een doctrine beschikbaar. Het is daarom opmerkelijk dat er binnen de NAVO geen duidelijke en algemeen geaccepteerde doctrine voorhanden is voor het uitvoeren van EBAO. Het document dat binnen de NAVO het dichtst in de buurt komt, is het zogenoemde '*Bi-Strategic Command Pre-Doctrinal Handbook for EBAO*'.<sup>223</sup> Dit document is in zijn opzet bedoeld als doctrinedocument voor EBAO<sup>224</sup> binnen de NAVO, maar is niet door de interne valideringsprocedure gekomen die de NAVO hanteert voor het accepteren van nieuwe doctrines

221 [http://www.defensie.nl/landmacht/organisatie\\_landmacht/militaire\\_doctrine](http://www.defensie.nl/landmacht/organisatie_landmacht/militaire_doctrine). Benaderd op 27 september 2009.

222 De NAC stelt algemene richtlijnen op voor inzet en planning voor inzet van NAVO-middelen. Deze richtlijnen zijn neergelegd in een serie documenten die worden opgesteld door het Militaire Comité (MC) en worden gepubliceerd in een serie onder de naam MC 133. Deze MC133-documenten geven richting aan de ontwikkeling van documenten waarin de operationele planning wordt vastgelegd en de ontwikkeling van doctrines. Vanuit deze richtlijnen wordt Allied Joint Doctrine ontwikkeld – gepubliceerd onder de naam Allied Joint Publications (AJP's) – die beschrijven op welke manier NAVO voor haar operaties planning maakt, hoe de operaties dienen te worden uitgevoerd en ondersteund. [uit NAVO's Operational Planning System, MC133/3, Military Decision on Corrigendum no 3, North Atlantic Military Committee, aug 2005, p 1-5 to 1-6.

223 Bi-Strategic Command Pre-Doctrinal Handbook (Effects Based Approach to Operations), December 2007.

224 Het document wordt vooraf gegaan door MCM-0052-2006, "MC Position on EBAO", 6 juni 2006 en een discussienota over EBAO, "EBAO briefing", *Joint Forces Command Brunssum*, 13 februari 2008.



Figuur 4.1 Beoogd NAVO-model voor EBAO<sup>225</sup>

Een gezaghebbende respondent gaf aan dat de oorzaak hiervoor is gelegen in de afbeelding in figuur 4.1 die in het document was opgenomen.<sup>226</sup> In deze afbeelding is de rol van de politiek niet nadrukkelijk genoeg als leidend te herkennen. In de afbeelding wordt de indruk gewekt, dat de rol van de politiek op hetzelfde niveau ligt als die van het militaire, het economische en het civiele. Dit is strijdig met een belangrijk uitgangspunt voor de inzet van militaire macht door een staat, namelijk dat de beslissing hiervoor door het politieke niveau genomen dient te worden. De operatie die wordt uitgevoerd in Afghanistan heeft dan ook voor wat betreft EBAO geen grondslag in een geaccepteerde doctrine.<sup>227</sup> De publicatie van het handboek geeft aan, dat er in de NAVO-organisatie wordt gewerkt aan een operationele toepassing van *effects-based* opereren om te komen tot een algemeen geaccepteerde doctrine.<sup>228</sup>

225 BI Strategic Pre-Doctrinal Handbook, fig 2.1, p 2-2.

226 PMS10.

227 Ten tijde van het onderzoek wordt binnen NAVO hard gewerkt om het document aan te passen en alsnog met succes door het validatieproces te laten gaan.

228 MCM-0052-2006, MC Position on an Effects Based Approach to Operations, dated 06 June 2006; *Supreme Allied Commander Europe* letter, ACO Way Ahead – Effects-Based Approach to Operations (EBAO), dated 24 May 06; *Supreme Allied Commander Europe* Letter SH/J5Plans/7740-010/07-202024 – Effects-Based Approach to Operations – Update on Developments and further Guidance on the ACO Way Ahead, dated 20 Mar 07.

In de verdere beschrijving in deze studie van de wijze waarop de NAVO vorm geeft aan EBAO wordt uitgegaan van het *Pre-Doctrinal Handbook*, omdat dit de voorloper is van een NAVO-doctrine over EBAO in concept en daarom de opvatting van de NAVO ten tijde van het onderzoek weergeeft.

In hoofdstuk 2 is opgemerkt dat EBAO een militaire uitwerking is van de *Comprehensive Approach*. Binnen de NAVO wordt dit uitgewerkt vanuit het gegeven dat de NAVO een militaire organisatie is. Vanuit het Militair Comité van de NAVO is per memorandum de volgende betekenis verleend aan EBAO: “[EBAO] is the coherent and comprehensive application of the various instruments of the Alliance, combined with the practical cooperation along with involved non-NATO actors, to create effects necessary to achieve planned objectives and ultimately the NATO end state”<sup>229</sup>. Hieruit valt af te leiden dat voor EBAO in ieder geval de praktische samenwerking nodig is van niet-NAVO-actoren om niet alleen de noodzakelijke effecten te realiseren, maar ook om de NAVO-end state te kunnen behalen. Opvallend in deze constatering is dat de NAVO als militaire organisatie zich alleen met de organisatie van militaire aspecten bezighoudt. Vervolgens is aangegeven dat samenwerking met niet-militaire actoren van belang is om de eigen doelstellingen te kunnen realiseren, terwijl nergens staat beschreven hoe de samenwerking met niet-militaire actoren tot stand zou moeten komen of wie daarvoor verantwoordelijk is. Ook wordt niet vermeld welke acties door de NAVO moeten worden ondernomen wanneer die niet-militaire actoren niet bereid zijn om met de NAVO samen te werken aan de realisatie van effecten. Dit is een belangrijke constatering die een efficiënte en effectieve samenwerking met niet-militaire actoren in de weg kan staan.

## 4.2 Raamwerk voor EBAO

Het EBAO-proces (figuur 4.2) begint wanneer het hoogste niveau bij de NAVO, de *North Atlantic Council*, opdracht geeft om het militaire apparaat in gereedheid te brengen om te worden ingezet in een missie. Vanuit de *North Atlantic Council* wordt de end state geformuleerd. Daarna worden daar de doelstellingen uit afgeleid, en vervolgens de effecten die gerealiseerd moeten worden om de doelstellingen te kunnen behalen.

---

229 MCM 0052-2006.

In deze systematiek is het principe van ‘het primaat van de politiek’ te herkennen, wat aangeeft dat iedere militaire operatie een politieke grondslag heeft. Het politieke niveau staat aan het begin van iedere militair-strategische planningsopdracht. In feite wordt op het politieke niveau bepaald wat de aard van de militaire interventie zal zijn. Von Clausewitz heeft de relatie tussen de politiek en het militaire apparaat van de staat reeds uitgebreid beschreven en is tot de conclusie gekomen dat ook als het wapengekletter is begonnen de rol van de politiek niet wordt uitgeschakeld. Sterker nog: juist op het niveau van de militair-strategische planning is de invloed van de politiek het sterkst.<sup>230</sup>

Om goed op elkaar aan te sluiten, dienen politiek en militaire strategie goed met elkaar te communiceren. Gray geeft in dit verband aan, dat er sprake moet zijn van een wisselwerking die militair strategen mede verantwoordelijk maakt voor de politieke doelstellingen; dat wil zeggen, dat een militaire commandant mede verantwoordelijk is voor het mislukken van een militaire opdracht waaraan een onhaalbare politieke doelstelling ten grondslag ligt.<sup>231</sup> De moeilijkheid ligt in de communicatie. In een toespraak van de toenmalige minister van Defensie, E. van Middelkoop, werd gesteld dat *“het gebruik van het militaire instrument door politieke gezagsdragers de laatsten dan echter wel [verplicht] de politieke doelstellingen zo helder mogelijk onder woorden te brengen [...]. Hiertegenover staat dat de politieke doelstellingen van huidige operaties doorgaans zijn neergelegd in resoluties van de Veiligheidsraad. Deze zijn een onderhandelingsuitkomst tussen staten en dragen dientengevolge het karakter van een compromis – soms bevatten opeenvolgende resoluties zelfs elementen die moeilijk met elkaar te rijmen zijn”*<sup>232</sup>.

Het vertalen van een politieke doelstelling in een militaire end state is een moeilijke aanpak. Desondanks gaat men aan de hand van de end state, waarin de doelstellingen en de effecten die door de *North Atlantic Council* zijn geformuleerd, aan het werk. Het niveau onder de *North Atlantic Council*, het militair-strategisch niveau (i.c. de *Supreme Allied Commander Europe – SACEUR*), gaat de missie nader omschrijven. Belangrijk hierbij is het formuleren van de militaire doelstellingen, effecten en acties die deze effecten dienen te realiseren. Daarnaast is er in de coalitie van de NAVO sprake van verschillen in (nationale)

230 Clausewitz von, C., 1976, p. 605–607.

231 Gray, C.S., “Modern Strategy”, Oxford University Press, New York, 1999, p. 44–47; 55–68.

232 Recente ervaringen met crisisbeheersingsoperaties, Openingstoespraak van Minister van Defensie E. van Middelkoop op de AIV-Conferentie “Naar een ander buitenland”, Eerste Kamer, 1 juni 2007, 10.35 – 11.05.

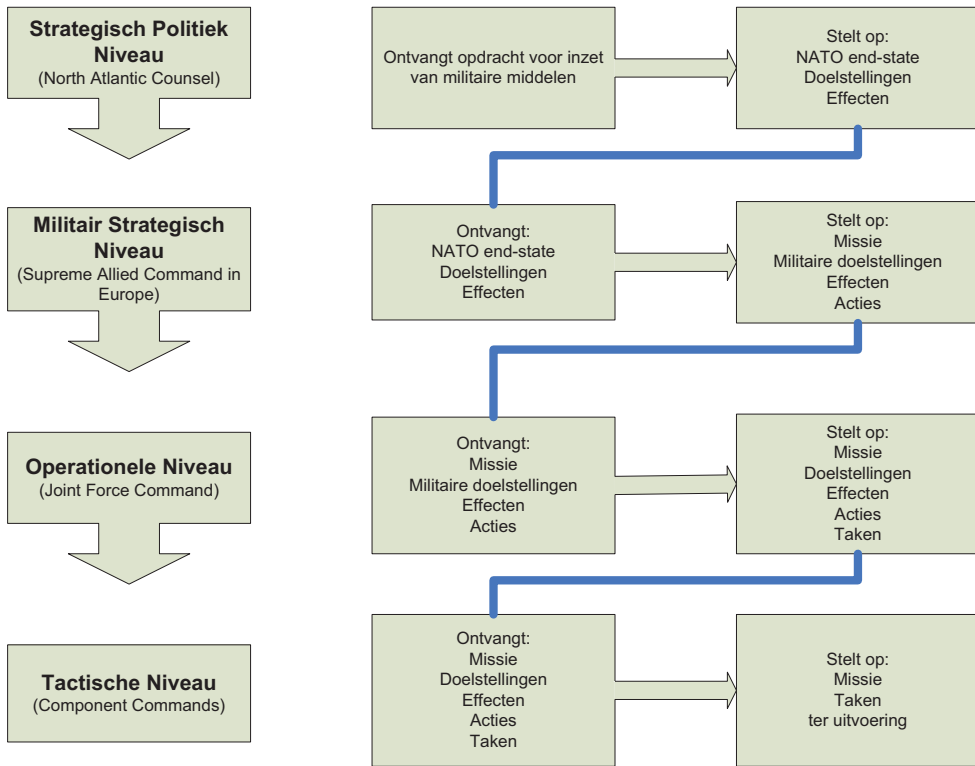
politieke invalshoek tussen de verschillende landen die aan de missie deelnemen, waardoor het voorkomt dat de militairen van het ene land meer ‘bewegingsruimte’ hebben dan die van andere landen. In dit geval wordt er gewerkt met het zogenaamde ‘rode kaart’-systeem, waarbij de *red card holder* van ieder deelnemend land kan bepalen of de eigen militairen wel of niet aan een bepaalde actie mogen deelnemen. Dit is een belangrijk obstakel voor de militaire mogelijkheden van de coalitie.

Op het operationele niveau wordt de missie onder de verantwoordelijkheid van een *Joint Forces Command* verder uitgewerkt in een meer op het missiegebied toegesneden beschrijving van de missie, de te behalen doelstellingen, de te realiseren effecten, de acties die de effecten dienen aan te brengen en de taken die binnen het *Joint Forces Command* verdeeld kunnen worden om de acties te kunnen uitvoeren.

Deze producten van het *Joint Forces Command* worden op het tactische niveau omgezet in een gedetailleerde missieopdracht en de taken die op het tactische niveau moeten worden uitgevoerd om aan de missieopdracht te kunnen voldoen. Voor de ISAF-missie geldt, dat de plannen van *Joint Forces Command* eerst nog naar het ISAF-hoofdkwartier gaan, alvorens de regionale en provinciale hoofdkwartieren de planning uiteindelijk omzetten in uit te voeren acties.

De voorgestelde manier van werken is geheel in lijn met de *top-down*-benadering die de NAVO hanteert en past bovendien in de planningsmethodiek van *NATO Crisis Response* en het militaire NAVO-planningproces, het *Operational Planning Process (OPP)*. Ter illustratie is deze *top-down*-benadering weergegeven in figuur 4.2.

Ten slotte dient te worden opgemerkt, dat een militaire missie wordt uitgevoerd in een zeker ritme waarmee grote staven, zoals de NAVO-staven, plegen te werken: het zogenaamde *Battle Rhythm*. Dit ‘ritme’ bestaat uit een aantal belangrijke processen die elkaar met een zekere regelmaat opvolgen, zodat er een continuüm ontstaat waarmee het totale planningsproces verloopt. De organisatie van ISAF is in zekere zin opgebouwd rondom het mogelijk maken en het in standhouden en dit ‘ritme’. Dat geldt ook voor EBAO. Waar nodig zal daarvan in de tekst melding worden gemaakt.



Figuur 4.2 Raamwerk voor planning EBAO bij de NAVO<sup>233</sup>

### 4.3 Basisprincipes voor EBAO

EBAO wordt bij de NAVO geïmplementeerd vanaf het hoogste niveau, de NAC, naar alle onderliggende niveaus waar beslissingen worden genomen. Het uitgangspunt is, dat de end state, doelstellingen, effecten en acties op heldere wijze met elkaar verbonden dienen te zijn. Daarnaast wordt gesteld dat, waar mogelijk, harmonisatie plaats moet vinden tussen de militaire en politieke planning van de NAVO enerzijds en de politieke, economische en civiele planning van andere partijen (buiten NAVO-verband) anderzijds. Dit leidt tot het formuleren van een zestal basisprincipes voor EBAO die geldig zijn voor alle niveaus waarop EBAO wordt toegepast.<sup>234</sup>

233 Bi-Strategic Command Pre Doctrinal Handbook, p 2-5.

234 Bi-Strategic Command Pre Doctrinal Handbook, p 2-3; Newbegin, C., 2007 p6.

1. EBAO is een filosofie die aansluit op andere filosofieën, zoals de *indirect approach* en *mission command*;
2. EBAO is gericht op het behalen van de end state en op het vaststellen van de effecten die moeten worden gerealiseerd om gedrag en vermogen van belangrijke actoren zodanig te beïnvloeden dat die end state wordt behaald;
3. EBAO gaat uit van een systeembenadering, wat wil zeggen dat alle actoren in de omgeving waar de missie wordt uitgevoerd met elkaar interacteren en daardoor effecten creëren;
4. EBAO vereist een grondige analyse (in termen van ‘systeem van systemen’) om de relatie tussen acties en effecten te kunnen begrijpen;
5. EBAO vereist dat de bijdragen van de verschillende instrumenten van de Alliantie met elkaar, en waar nodig ook met de acties van soevereine staten (al dan niet leden van de Alliantie) en andere actoren, worden geharmoniseerd;
6. EBAO vereist continu meten van de effectiviteit van de ondernomen acties en op grond van die metingen indien nodig aanpassing van het plan.

Uit de bovenstaande basisprincipes blijkt dat harmonisatie van activiteiten van alle betrokken actoren en een continue meting van effectiviteit, maar ook de mogelijkheid om het plan steeds te kunnen aanpassen, van groot belang zijn. Echter, nergens staat beschreven hoe de harmonisatie van de bijdrage van andere, niet-militaire actoren daadwerkelijk plaats dient te vinden. Dit gedeelte van EBAO heeft de NAVO niet zelf in de hand. Hiervoor is men afhankelijk van het al dan niet bereid zijn van de niet-militaire actoren om met de NAVO samen te werken.

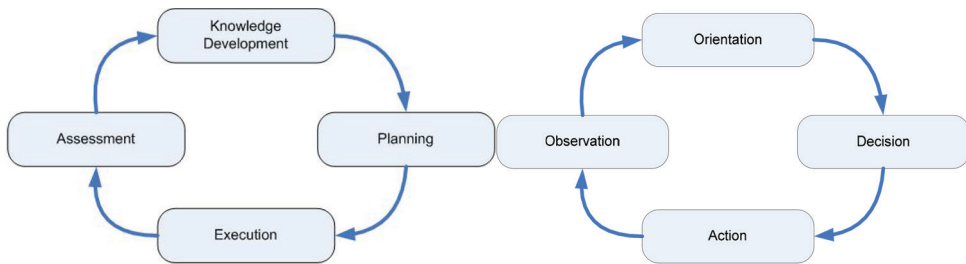
Rondom de hierboven beschreven basisprincipes worden de functies van EBAO beschreven. Deze functies vormen samen als het ware een cyclus die veel weg heeft van een *planning and control cycle*<sup>235</sup>. De processen rondom planning en controle die binnen deze cyclus een rol spelen komen in militaire organisaties terug in de vorm van de *OODA-circle* (ook wel *OODA-loop* genoemd). Het uitgangspunt van de *OODA-loop* is de snelheid waarmee de processen in de *OODA-loop* worden doorlopen. Doorloopt men deze cyclus sneller dan de tegenstander, dan wordt het voordeel van initiatief verkregen. De tegenstander loopt in dat geval achter de feiten aan en wordt gedwongen te reageren in plaats van te ageren.<sup>236</sup>

---

235 Edwards Deming, W., “Out of the Crisis”, Cambridge University Press, Cambridge, 18<sup>th</sup> ed., 1992, p. 86–90.

236 Osinga, F.P.B., 2007; Hammond, G.T., 2001; Robert Coram, “Boyd; The Fighter Pilot Who Changed the Art of War”, Back Bay Books, 2002, p. 327–344.

De processen die in de EBAO-cyclus worden beschreven, zijn inhoudelijk gelijk aan die van de *OODA-loop*. In de EBAO-cyclus worden de volgende processen onderkend: *knowledge development*, *planning*, *execution* en *assessment*. Deze processen komen overeen met de processen waaruit de *OODA-loop* is opgebouwd, te weten *orientation*, *decision*, *action* en *observation* (zie figuur 4.3). De toepassing van EBAO kan worden vergeleken met de *OODA loop*, wat echter niet blijkt uit de documenten over EBAO die de NAVO gebruikt. In de volgende paragraaf worden de zoëven genoemde processen van EBAO verder uiteengezet.



**Figuur 4.3** De EBAO-cyclus<sup>237</sup> en de *OODA loop*<sup>238</sup>

## 4.4 De EBAO-cyclus

Het gegeven dat de vier processen van EBAO in een cyclus worden doorlopen, wil niet zeggen dat het ene proces stopt op het moment dat het andere begint. Er is constant activiteit in alle processen van de EBAO-cyclus. Hieronder worden de verschillende processen van EBAO separaat beschreven.

### 4.4.1 *Knowledge Development*

Dit is het proces waarmee informatie en kennis wordt verzameld over het systeem of systeem van systemen waarin de missie zich zal afspelen. Het gaat hierbij om een diepgaand begrip van de verschillende elementen waaruit het systeem of de systemen zijn opgebouwd,<sup>239</sup> de wijze waarop die elementen met elkaar verbonden zijn en elkaar beïnvloeden, en welke kwetsbaarheden en sterke kanten in de systemen zijn te identificeren.

237 Bi-Strategic Command Pre Doctrinal Handbook, p. 3-1 – 7-11.

238 Osinga, 2007, p. 2.

239 De systemen die hier worden bedoeld worden samengevat onder de term PMESII en omvatten de politieke, militaire, economische, informatie- en infrastructurele systemen van een staat. Zie bijlage 2.1.



Het uiteindelijke doel van *knowledge development* is de aangetroffen systemen zodanig te analyseren dat een holistisch beeld ontstaat van het operatiegebied.

Hiertoe wordt informatie verzameld en geanalyseerd over de systemen die in het operatie gebied worden geïdentificeerd. Ook worden eventuele dwarsverbanden tussen de systemen zoveel mogelijk in kaart gebracht. De resultaten van de analyse worden verwerkt en opgeslagen in een databank, die gemakkelijk toegankelijk moet zijn voor alle betrokkenen. De informatie wordt verzameld uit de volgende bronnen: observaties van het eigen NAVO-personeel dat actief is in het operatiegebied, informatie die wordt geleverd door niet-NAVO-actoren die zowel in het operatiegebied als daarbuiten actief zijn, NAVO intelligence-diensten, en open bronnen zoals de media en het internet.

#### **4.4.2 Planning**

Zoals in paragraaf 4.2 al aan de orde is gesteld, wordt voor het plannen van *effects-based* operaties die door de NAVO worden uitgevoerd uitgegaan van de standaard planningsmethode bij de NAVO, het *Operational Planning Process*<sup>240</sup>. Het *Pre-Doctrinal Handbook* is op te vatten als een aanvulling op het *Operational Planning Process*. Ten tijde van het onderzoek was het handboek het enige NAVO-document dat het werken met effecten tot in detail behandelde.

Aangezien het proces van planning een veelomvattend proces is, wordt het in het *Pre-Doctrinal Handbook* gepresenteerd in vier fasen: initiatiefase, oriëntatiefase, fase van conceptontwikkeling en de fase van ontwikkeling van het plan en bijsturing.

##### *Initiatiefase*

De planning begint op het strategische niveau bij de initiatiefase. Hier worden vooral de *North Atlantic Council*, het *Military Committee* en het betreffende *Joint Forces Command* bij betrokken. Het is de bedoeling van deze fase dat wordt vastgesteld welke strategische optie(s) kan (kunnen) worden ontwikkeld die kan (kunnen) dienen als startpunt van de verdere militaire planning. Het gaat specifiek om het verkrijgen van goed begrip van:

---

240 In december 2010 heeft NAVO een nieuwe benadering voor het planningsproces uitgebracht. De *Comprehensive Operations Planning Directive (COPD)* heeft ten doel een verbinding te maken tussen het opstellen van een militaire planning die aansluit op de *Comprehensive Approach*. Dit document is nog niet formeel door NAVO vastgesteld, maar is wel de leidraad voor de opleiding en training van officieren die in de context van NAVO worden uitgezonden en te werk worden gesteld in een planning sectie. Het document staat bekend als: “*Comprehensive Operations Planning Directive*”, uitgave van SHAPE, COPD Interim V1.0, Mons, Belgium, december 2010.

- het probleem in het operatiegebied;
- de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij de oorzaak van de problematiek en bij de oplossing ervan;
- de internationale belangen die in het operatiegebied op het spel staan;
- het ontwikkelen van de NAVO end state en doelstellingen.<sup>241</sup>

In deze fase worden ook niet-militaire aspecten bij de planning betrokken. De *Strategic Operational Planning Group (SOPG)*<sup>242</sup> overlegt met experts bij de NAVO en bij niet-NAVO-actoren om potentiële obstakels voor de planning vanuit het gezichtspunt van militaire en niet-militaire actoren te identificeren en zo mogelijk al op te lossen.

### *Oriëntatiefase*

De oriëntatiefase begint op het moment dat de operationele commandant planningsrichtlijnen ontvangt van de *North Atlantic Council* en de *Supreme Allied Commander Europe*. Op grond van deze richtlijnen wordt begonnen met het ontwikkelen van kennis omtrent het operatiegebied en kunnen de contouren van de uit te voeren missie in kaart worden gebracht. De resultaten van het ontwikkelen van kennis en van de ‘systeem van systemen’-analyse dienen bij te dragen tot een goed begrip door de operationele commandant van de capaciteiten, het gedrag en de interacties van de belangrijkste actoren in het operatiegebied. Hierdoor kunnen de voor de militaire planning van belang zijnde *Centers of Gravity (CoG)*<sup>243</sup> en de te behalen doelstellingen worden opgesteld. In de missieanalyse dient tot uiting te komen in hoeverre belangen en capaciteiten van niet-militaire actoren de militaire planning kunnen beïnvloeden.

Belangrijke aspecten in deze oriëntatiefase zijn:

- verkrijgen van kennis van het operatiegebied door systeemanalyse die uitgaat van de PMESI<sup>244</sup>-factoren;
- het identificeren van belangen van niet-NAVO-actoren in het operatiegebied;

241 Bi-Strategic Command Pre Doctrinal Handbook, p. 5-1, 5-2.

242 Deze (SHAPE) werkgroep wordt actief op het moment dat strategische plannen geoperationaaliseerd dienen te worden.

243 AAP 6, NAVO Glossary of terms and definitions (English and French), p. 2-C-3: “The characteristics, capabilities or localities from which a nation, an alliance, a military force or other grouping derives its freedom of action, physical strength or will to fight”. In EBAO terminologie wordt hier ook wel gerefereerd aan ‘actoren’.

244 Zie bijlage 2-1.

- het identificeren van operationele doelstellingen die strategische effecten en doelstellingen ondersteunen die uiteindelijk moeten leiden tot het bereiken van de end state;
- bepalen op welke manier de voortgang in het realiseren van effecten moet worden gemeten in termen van *measures of effectiveness*.<sup>245</sup>

Verder worden in deze fase gewenste en ongewenste effecten in kaart gebracht die een brede oriëntatie van de missie in termen van de *Comprehensive Approach* mogelijk maken. De effecten worden afgeleid uit de doelstellingen en dienen een brug te slaan tussen doelstellingen en acties door te beschrijven welke veranderingen in een systeem moeten worden aangebracht. Op dit moment van de planning worden *measures of effectiveness* opgesteld waarmee de veranderingen die de acties in een systeem aanbrengen zullen worden gemeten.

#### *Conceptontwikkeling*

In deze fase wordt het ontwikkelen van een concept op het strategische respectievelijk het operationele niveau parallel doorlopen. De operationele commandant stelt vast welke acties en middelen nodig zijn om de effecten, die in de oriëntatiefase zijn opgesteld, te kunnen realiseren. Vervolgens ontwikkelt de operationele commandant zijn *concept of operations* (CONOPS), terwijl de strategische commandant zijn strategische concept ontwikkelt. In deze fase richten de operationele commandant en zijn staf zich op de volgende activiteiten:

- ontwikkelen van de *Courses of Action* (CoA's) waarin wordt beschreven in welke volgorde acties en middelen op het tactische niveau moeten worden ingezet om gewenste effecten te kunnen realiseren;
- met behulp van teams die ieder de rol spelen van eigen troepen, civiele actoren en vijandelijke troepen de verschillende acties die tot gewenste effecten moeten leiden doorspelen om deze te kunnen analyseren, vergelijken, testen en valideren;
- ten slotte kiest de operationele commandant een *Course of Action*.<sup>246</sup>

---

245 Bi-Strategic Command Pre-Doctrinal Handbook, p. 5-2 5-5. Binnen NAVO wordt de volgende definitie gehanteerd voor MoE: "A criterion used to evaluate how a system's behaviour or capabilities has been affected by actions – are we doing the right things." Multi-National *Concept of Operations* for EBAO V1.0.

246 Bi-Strategic Command Pre Doctrinal Handbook, 5-5 5-6.

De commandanten van de verschillende componenten van de tactische niveaus worden in dit proces betrokken, zodat zij de acties kunnen identificeren waar zij een positieve bijdrage aan kunnen leveren en zich een beeld kunnen vormen van de middelen die zij daarvoor nodig denken te hebben. Ook worden door de betrokken *component commanders* op dit moment in de fase de *measures of performance*<sup>247</sup> opgesteld.

#### *Ontwikkeling van het plan en bijsturing*

Wanneer de *Supreme Allied Commander Europe* op het militair-strategische niveau zijn strategisch concept voor de missie heeft afgerond, wordt dit naar de *North Atlantic Council*<sup>248</sup> en het *Military Committee*<sup>249</sup> gestuurd voor goedkeuring. Op grond van die goedkeuring kan de NAC een *Force Activation Directive* doen uitgaan waarmee *Supreme Allied Commander Europe* een begin kan maken met het genereren van troepen voor de missie. Vervolgens dient *Supreme Allied Commander Europe* goedkeuring te geven aan het *Concept of Operations* dat door de operationele commandant is opgesteld, waarna de *Joint Forces Command* het *Operations Plan* (OPLAN) verder kan uitwerken<sup>250</sup>. Het proces verschilt nauwelijks van het standaard planningsproces van de NAVO (OPG/OPP), met uitzondering van het creëren van een plan om de voortgang van de effecten te meten (inclusief de bijbehorende deelplanningen voor het bijeen brengen van de benodigde middelen voor de meting alsook voor de wijze waarop de benodigde meetgegevens dienen te worden verzameld.

#### **4.4.3 Execution**

In deze fase vindt afstemming plaats tussen de militaire acties en acties die door niet-militaire actoren dienen te worden uitgevoerd om de uiteindelijke end state van de missie te realiseren. De terugkoppeling van de resultaten van de acties speelt hierin een belangrijke rol. De terugkoppeling maakt het mogelijk om de plannen al naar gelang de resultaten aan te passen en zo nodig af te stemmen op acties van andere actoren.

Het meten van voortgang in termen van *Measures of Performance* en MoE's is een proces dat continu plaatsvindt om het EBAO-proces van de missie steeds zo goed mogelijk afgestemd te houden op de complexiteit van het 'systeem van systemen' waarin het plan veranderingen moet aanbrengen. Een commandant die verantwoordelijk is voor het uitvoeren

247 NAVO-definitie van MoP: "A criterion used to evaluate the execution of (own) actions – "are we doing things right.", *Multi-National Concept of Operations* for EBAO V1.0.

248 NAVO Handbook, 2001, p. 149–151.

249 NAVO Handbook, 2001, p. 239-241.

250 AAP-6, 2009, NAVO Glossary of Terms and Definitions, p. 2-O-4.

van acties die effecten teweeg moeten brengen, kan alleen een volledig overzicht krijgen van de situatie als hij beschikt over de juiste informatie. Deze informatie zal voor het grootste gedeelte door zijn staf worden verzameld, maar kan ook worden aangeleverd door andere, bijvoorbeeld niet-militaire, actoren. De uiteindelijke effectiviteit meten van de uitgevoerde taken wordt belangrijker dan het evalueren van de taken zelf.

In de uitvoering van acties, waarbij ook niet-militaire actoren zijn betrokken, is het van groot belang dat de NAVO rekening houdt met de keuze van militaire doelen die kinetisch of juist niet-kinetisch dienen te worden aangevallen: *“Effects, in essence, are the end result of actions (kinetic and non-kinetic) against selected system elements (targets).”*<sup>251</sup> Dit komt tot uiting in *effects-based targeting* (EBT). Dit houdt in, dat een doel pas na grondige analyse van specifieke systemen in het operatiegebied ook daadwerkelijk als doel kan worden aangemerkt. Het doel wordt beoordeeld op de waarde die het heeft voor een bepaald systeem. Met andere woorden: welk effect heeft de uitschakeling van dat doel voor het systeem waar het doel deel van uitmaakt? Vervolgens wordt onderzocht op welke wijze het ‘verstoorde’ systeem bijdraagt aan het realiseren van de end state. Daarnaast wordt onderzocht wat de meest efficiënte manier is om met het doel om te gaan; dat hoeft niet in te houden, dat het doel met kinetische middelen wordt aangevallen. Het kan zijn, dat een niet-kinetische manier juist beter is, of dat een combinatie van kinetische, niet-kinetische en acties door niet-militaire actoren tot de beste resultaten zullen leiden. In het *effects-based targeting* proces spelen niet-militaire adviseurs, zoals politieke adviseurs (POLAD’s), ontwikkelingsadviseurs (DEVAD’s) en juridische adviseurs (LEGAD’s), een voorname rol. Het is echter wel wenselijk dat deze adviseurs aanvullende training ontvangen met betrekking tot EBAO, wil men hun expertise ten volle kunnen benutten in het EBAO-proces.<sup>252</sup> Wat effecten aangaat, houdt het *effects-based targeting* rekening met de volgende mogelijkheden:

- effecten kunnen ‘genest’ zijn; dat wil zeggen, dat zij verbanden kunnen hebben met effecten op andere niveaus (bijvoorbeeld strategisch, operationeel of tactisch) of verbanden kunnen hebben met niet-militaire effecten;
- om te kunnen worden gerealiseerd dienen effecten te worden begrensd in tijd en plaats;
- de actie die het effect moet realiseren dient te kunnen worden toegewezen aan een bepaalde militaire capaciteit;

---

251 Bi-Strategic Command Pre Doctrinal Handbook, p. 6-3.

252 Ibid, p. 6-4.

- een effect dient meetbaar te zijn aan de hand van kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren;
- het realiseren van een bepaald effect moet haalbaar zijn.<sup>253</sup>

#### 4.4.4 Assessment

In de vierde fase worden metingen uitgevoerd om de resultaten van de voorgaande fasen in kaart te brengen. Het meten gaat hier echter verder dan het verzamelen van data alleen. Het gaat om het vaststellen en beoordelen in hoeverre een in operationele termen geformuleerde end state wordt gerealiseerd. In dit *assessment*-proces spelen drie elementen een rol: indicatoren (observeerbare kwantitatieve en kwalitatieve data die relevant zijn voor het meten van progressie naar de end state), succescriteria (criteria die aangeven in hoeverre progressie naar de end state wordt geboekt) en databronnen (waar de data ten behoeve van de indicatoren verzameld worden).<sup>254</sup> Allereerst wordt het assessmentproces beschreven en vervolgens komt de rol daarin van indicatoren, succescriteria en databronnen aan de orde.

##### *Het assessment-proces*

Op alle niveaus begint het *assessment*-proces al voordat met het uitvoeren van operaties wordt begonnen. Dit wordt gedaan om een uitgangswaarde of ‘nulmeting’ te hebben. Tijdens de uitvoering van de operaties wordt ook op alle niveaus assessment uitgevoerd, maar dan in de vorm van een cyclisch proces. Iedere assessment ondersteunt op die manier de assessment van het naast hogere niveau. De staven van de hoofdkwartieren gebruiken de resultaten van de *Measures of Effectiveness* op hun niveau om de status van de systemen in het operatiegebied te kunnen vaststellen. De desbetreffende niveaus kunnen direct reageren op de resultaten van de *Measures of Effectiveness* door plannen en uitvoering van acties aan te passen.

Om het proces van assessment vorm te geven en uit te kunnen voeren, wordt een assessment-plan opgesteld. Hierin wordt aangegeven hoe de data verzameld worden voor de *Measure of Performance* (“*are we doing things right*”) en *Measure of Effectiveness* (“*are we doing the right things*”) en hoe over de assessment gerapporteerd wordt. De *Measures of Performance* en *Measures of Effectiveness* zijn opgesteld tijdens het planningsproces. Voor

253 Bi-Strategic Command Pre Doctrinal Handbook, C-1.

254 Glenn, R.W., Gayton, J., “Intelligence Operations and Metrics in Iraq and Afghanistan; Fourth in a Series of Joint Urban Operations and Counterinsurgency Studies”, RAND National Defense Research Institute, Santa Monica, CA USA, November 2008, p. 38–39.

ieder niveau van commandovoering wordt een *assessment*-cyclus opgesteld en uitgevoerd, waarbij de acties die op dat niveau zijn uitgevoerd worden getoetst aan de ontwikkeling van de effecten die bijdragen tot de uiteindelijke end state.

De resultaten van de assessments worden ter beschikking gesteld door de onderdelen van de staven van de verschillende hoofdkwartieren die belast zijn met plannen en uitvoering van acties. Vanuit het gedachtegoed van de *Comprehensive Approach* zou in het *assessment*-proces naar voren moeten komen dat de assessments van alle deelnemende actoren erbij betrokken zijn. Het *Pre-Doctrinal Handbook* gaat niet zo ver. Over de samenwerking met niet-militaire actoren bij het maken van assessments wordt gesteld “[that] collaboration or close cooperation with non-military actors to gain a better understanding of the engagement space should be considered”.<sup>255</sup> Dit betekent, dat ten aanzien van één van de belangrijkste aspecten van EBAO in het licht van de *Comprehensive Approach*, namelijk samenwerking met niet-militaire actoren, het aan de militair zelf wordt overgelaten of hij wel of niet informatie van andere actoren in zijn assessment betreft.

#### *Indicatoren*

Bij het maken van assessments worden de *Measures of Performance* en de *Measures of Effectiveness* als belangrijkste indicatoren gebruikt. Een *Measure of Performance* is een indicator die wordt gebruikt om de uitvoering van de eigen acties te evalueren. Doorgaans worden op het operationele en het tactische niveau *Measures of Performance* opgesteld voor de acties die men op die niveaus uitvoert. Een *Measure of Performance* heeft betrekking op acties van de eigen troepen, beschrijft het element dat geobserveerd wordt om de voortgang van de actie te kunnen meten en moet een duidelijke relatie hebben met de actie. Voor een operationele commandant geeft een *Measure of Performance* antwoord op de vraag of een actie is uitgevoerd zoals die commandant dat voor ogen heeft gehad. In die zin is een *Measure of Performance* te vergelijken met het meten van efficiency.<sup>256</sup> De *Measure of Performance* zelf geeft niet aan dat een actie is voltooid.

Een *Measure of Effectiveness* is de indicator die wordt gebruikt om te evalueren hoe systeemgedrag of de functionaliteit van een systeem door acties is beïnvloed. Zo bekeken is een *Measure of Effectiveness* een indicator van de toestand waarin een systeem

---

255 Bi-Strategic Command Pre Doctrinal Handbook, p. 7-1.

256 Glenn and Gayton, p. 43.

zich op een bepaald moment bevindt.<sup>257</sup> Door dit af te zetten tegen de gewenste toestand van dat systeem (het gewenste effect), wordt een indruk verkregen van de mate waarin het beoogde effect wordt bereikt. De *Measures of Effectiveness* worden opgesteld tegelijkertijd met de ontwikkeling van de militaire doelstellingen en effecten die door de missie gerealiseerd moeten worden. Aan een *Measure of Effectiveness* worden de volgende eisen gesteld:

- een *Measure of Effectiveness* beschrijft een belangrijk element van een systeem of een belangrijke relatie tussen elementen van een systeem;
- een *Measure of Effectiveness* beschrijft hoe wordt verwacht dat dit element of die relatie zal veranderen (een gewenste trend);
- een *Measure of Effectiveness* is te observeren;
- een *Measure of Effectiveness* is zo veel mogelijk gespecificeerd, om duidelijk te maken wat het precies is dat gemeten wordt;
- een *Measure of Effectiveness* moet kunnen worden teruggebracht tot een kwantiteit (een getal of een percentage);
- een *Measure of Effectiveness* is van nature objectief.<sup>258</sup>

De constructie van *Measures of Effectiveness* vindt op ieder niveau plaats waar ook plannen worden gemaakt. Op het hoogste niveau worden door de *North Atlantic Council Measures of Effectiveness* opgesteld voor de effecten die op het strategische niveau door SHAPE gerealiseerd worden. Als bij SHAPE de militaire doelstellingen worden geformuleerd, worden daar direct *Measures of Effectiveness* aan toegevoegd. Aan de hand van deze *Measures of Effectiveness* wordt gemeten in hoeverre de militaire doelstellingen worden bereikt en welke effecten op het strategische niveau worden gerealiseerd.

Op het operationele niveau worden *Measures of Performance* geschreven op hetzelfde moment dat de acties worden opgesteld die tot effecten leiden. De staf op het operationele niveau die zich bezighoudt met planning (J5) ontwikkelt naast de effecten die men denkt te zullen realiseren ook de bijbehorende *Measures of Effectiveness*. Deze worden eerst aan de operationele commandant voorgelegd voordat ze worden toegepast. Ten slotte worden op het tactische niveau *Measures of Performance* gemaakt voor de taken die bijdragen tot het

257 US Joint Chiefs of Staff, Joint Doctrine Division, "Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms", Washington DC, joint publication 1-02, p. 335.

258 Bi-Strategic Command Pre Doctrinal Handbook, p. 7-3.



uitvoeren van acties die op dit niveau worden ontwikkeld. Deze *Measures of Performance* worden alleen gebruikt om de relatie tussen taak en actie te kunnen bewaken.

### *Succescriteria*

Evenals indicatoren worden in de planningsfase voor ieder niveau succescriteria opgesteld. Op deze manier kan op ieder niveau de actuele situatie worden vergeleken met de oorspronkelijk beoogde situatie. De indicatoren geven aan welke aspecten in de missie van belang zijn om naar de end state te leiden en daarom gemeten dienen te worden. Succescriteria geven aan in hoeverre een indicator zich positief ontwikkelt in de richting van die end state en zijn dus gekoppeld aan *Measures of Effectiveness*. Een succes criterium is daarom op te vatten als een drempelwaarde die aangeeft dat een effect met succes is generaliseerd of niet. Succes wordt dus niet bepaald door de *Measure of Effectiveness* zelf. Het gebruiken van een succes criterium als drempelwaarde binnen complexe systemen brengt een risico met zich mee. Jervis geeft namelijk aan, dat drempelwaarden in complexe systemen, zoals een staat in crisis, tijdens de bestrijding van de crisis kunnen veranderen.<sup>259</sup> Voor de militaire operatie in ISAF betekent dit, dat men een succes criterium steeds kritisch moet blijven volgen om te kunnen vaststellen of dit criterium nog valide is.

### *Databronnen*

De metingen die in het kader van het *assessment*-proces worden uitgevoerd, dienen een oorsprong te hebben. In het *Pre-Doctrinal Handbook* wordt weinig aandacht besteed aan het gebruik van databronnen. Wel wordt aangegeven dat data niet alleen van militaire actoren afkomstig dienen te zijn, maar dat ook data van niet-militaire actoren betrokken moeten worden.<sup>260</sup> Dat past bij een complete en zuivere opvatting over EBAO. Informatie van andere, niet-militaire actoren is een waardevolle aanvulling en geeft een evenwichtiger beeld van de werkelijkheid.

Militaire informatie wordt verzameld met militaire middelen, door militair personeel, vanuit het militaire perspectief en volgens militaire doctrines. Niet-militaire actoren hanteren een andere terminologie en andere processen.<sup>261</sup> Om data te kunnen combineren en informatiestromen met elkaar in verband te kunnen brengen, is het van groot belang om consistentie in de data te bereiken. Dat wil zeggen dat er duidelijkheid moet zijn over

---

259 Jervis, R., "System Effects; Complexity in Political and Social Life", Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1997, p. 87–91.

260 Bi-Strategic Command Pre-Doctrinal Handbook, p. 7-1–7-11.

261 NAVO, "Engagement Space Assessment Handbook", HQ SACT, version 1, august 2007, p. 5.

de definities van wat er gemeten wordt: “*Metrics are the method by which organizations develop a common standard to assess their progress toward meeting objectives both longitudinally (compared with other organizations at that location) and intratemporally (within an organization in time). All organizations using a metric must therefore understand it to mean the same thing*”.<sup>262</sup>

De databronnen die voor de juiste gegevens dienen te zorgen zijn in praktijk meestal wel te vinden. Echter, de wijze waarop informatie wordt verzameld baart enige zorg. Het gaat dan vooral om de wijze waarop de betrouwbaarheid en de validiteit van de gegevens zeker worden gesteld, en om het feit dat niet altijd kan worden beschikt over informatie uit bronnen van andere actoren. Van rapportages die gebaseerd zijn op informatie waarvan de kwaliteit onduidelijk is, kan ook niet veel kwaliteit worden verwacht: “*garbage in, garbage out*”.<sup>263</sup>

#### 4.5 Adjustment

De resultaten van de uitgevoerde assessments dragen in eerste instantie bij aan de kennis die wordt opgebouwd over de toestand in het operatiegebied, ofwel *knowledge development*. Als de uitkomsten van de assessments aanleiding geven tot onmiddellijke bijsturing, dan kan ook direct in dit proces worden bijgestuurd. Aangezien assessment op ieder niveau plaatsvindt, kan ook op ieder niveau bijsturing plaatsvinden (figuur 4.4 – adjustment). Dit geeft de organisatie flexibiliteit om zich aan te passen aan een snel veranderende omgeving. Hiervan wordt melding gemaakt in het *Pre-Doctrinal Handbook* en het valt eveneens waar te nemen uit de opbouw van de organisatie rondom EBAO<sup>264</sup>, zoals bijvoorbeeld bij het HQ-ISAF.

Evenals de andere processen binnen NAVO en EBAO valt ook *adjustment* binnen het *Battle Rhythm*.<sup>265</sup> In de missie van ISAF komt dit ritme tot uiting in een tweetal cycli: de *Operation Order* (OPORD)-cyclus en de *Campaign Cyclus*. De eerste is ontworpen om de activiteiten voor de korte termijn (24 uur) afgestemd te houden op de vooraf uitgestippelde koers van de missie, waarbij snel kan worden ingespeeld op actuele situaties of resultaten van specifieke MoE's. Het gaat hier om adjustment voor de korte termijn. De andere cyclus heeft een langere reikwijdte; daarin wordt het gehele campagneplan tegen het licht gehouden

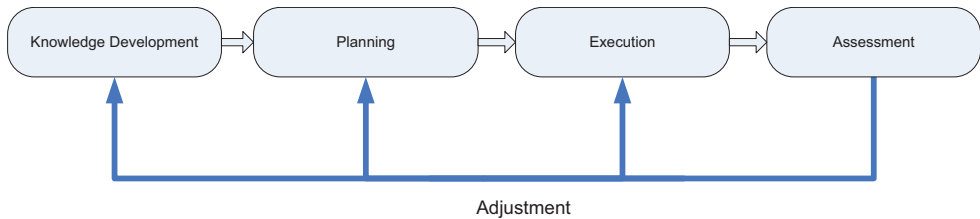
262 Glenn and Gayton, p. 45.

263 Ford, L. R., Scandura, T., “Garbage-in, Garbage-out; Item Generation As A Threat To Construct Validity”, Proceedings of The Southern Management Association, Charleston SC, 2005, p. 14.

264 Bi-Strategic Command Pre-Doctrinal Handbook, C2 – C5.

265 Zie paragraaf 4.2.

en heeft de *Joint Forces Command* de mogelijkheid om de campagne aan te passen als de situatie dat nodig maakt.



**Figuur 4.4** De rol van adjustment in de fasen van EBAO<sup>266</sup>

## 4.6 Afsluiting

Wat levert de beschrijving van EBAO-processen, zoals die zijn ontworpen, op? Hoewel er geen absolute norm is voor ‘goede’ of ‘slechte’ procedures, lijken we in elk geval vast te mogen stellen dat de NAVO veel moeite doet om procedures te ontwerpen. In het verlengde hiervan kan worden opgemerkt dat de opvattingen van Ruby over EBAO binnen NAVO meer vaste voet heeft gekregen dan de ideeën van Mattis<sup>267</sup>: effecten kunnen gestuurd worden door de resultaten van acties goed te meten in plaats van alles over te laten aan de kennis, ervaring en het charisma van de commandant in kwestie. Tevens blijft de rol die mensen als zelfstandig denkende en creatieve personen in de procedures spelen onderbelicht. Sense-making zoals Weick dat heeft omschreven is kennelijk niet iets dat als vanzelfsprekend past in het ontwerpen van NAVO-procedures.<sup>268</sup>

Door procedures te ontwerpen omtrent het ten uitvoer brengen van de *Comprehensive Approach*, tracht de NAVO controle te houden op het proces van EBAO. Merchant en Van der Stede geven aan, dat het niet realistisch is om te verwachten dat het management van een organisatie het verloop van haar processen perfect kan controleren.<sup>269</sup> Zij stellen dat zich meestal een zekere mate van *control loss* zal voordoen, waardoor *perfect control* niet waarschijnlijk is. Dat betekent, dat een organisatie die haar controle-processen in theorie goed heeft beschreven er niet op hoeft te rekenen dat men ook volledige controle heeft over wat zich in de praktijk afspeelt. Deze vergelijking tussen theorie en praktijk wordt

266 Eigen interpretatie auteur.

267 Zie paragraaf 2.3.

268 Weick, 2001; zie ook paragraaf 2.2.3 en 2.6.

269 Merchant and Van der Stede, 2007, p. 11-12.

door Merchant en Van der Stede omschreven als “*the difference between the performance that is theoretically possible given the strategy selected and the performance that can be reasonably expected with the management control systems in place*”. Het is dus van belang dat de organisatie niet stopt bij de theorie, maar dat ook wordt gekeken naar wat de praktijk oplevert. Dit sluit aan op de constatering van Pfeffer en Sutton<sup>270</sup> die spreken van de *Knowing Doing Gap*<sup>271</sup>. In hoeverre is de NAVO in staat om de ontworpen procedures in de praktijk van ISAF nauwkeurig te volgen en die procedures als dat nodig is aan te passen of zelfs de organisatie aan te passen om EBAO zo goed mogelijk te laten ontplooiën?

Geconstateerd wordt dat NAVO in haar procedures rondom terugkoppeling aandacht heeft besteed om *control loss* (in termen van Merchant en Van der Stede) te beperken en de *Knowing Doing Gap* (volgens Pfeffer en Sutton) zo klein mogelijk te houden. De resultaten van het assessment-proces worden teruggevoerd in de organisatie om te kunnen bijsturen als blijkt dat wat de organisatie weet wat ze moet doen niet aansluit op wat zij in de praktijk daadwerkelijk doet. Op deze manier blijven *Knowing* en *Doing* zoveel mogelijk in lijn en wordt *control loss* beperkt. Dit past in het model dat is geschetst in figuur 1.3 over de ontwikkeling van EBAO in een organisatie: ‘ontworpen EBAO’ en ‘gerealiseerde EBAO’ komen dichterbij elkaar te liggen als de *Knowing Doing Gap* kleiner wordt gemaakt. EBAO kan daardoor meer efficiënt en effectief worden toegepast.

In de komende drie hoofdstukken, waarin de resultaten van het veldonderzoek worden beschreven, zal de praktijk van EBAO uitgebreid worden beschreven om uiteindelijk in het laatste hoofdstuk inzicht te krijgen in de omvang van *control loss* bij ISAF.

270 Pfeffer and Sutton, 2000, p. 1-6.

271 Zie paragraaf 1.7.



# 5

EBAO op het politieke en het militair-strategische niveau

## 5.1 Inleiding

In dit (eerste) project is onderzocht hoe men zich op het politieke en het militair-strategische niveau bezighoudt met het formuleren van de einddoelstellingen voor EBAO binnen ISAF en de vertaling daarvan naar het operationele niveau. Hierbij is eveneens onderzocht in hoeverre feedback vanuit het veld terugkomt op de hogere niveaus. Het is van belang om hier te benadrukken dat niet de gehele planning rondom militaire inzet in crisisgebieden wordt onderzocht, maar dat specifiek wordt gekeken naar het plannen van inzet in de context van effecten, ofwel van EBAO.

Nederland opereert in militair opzicht alleen in coalitieverband, zoals dat van de NAVO. Dat neemt niet weg dat een nationaal traject dient te worden doorlopen omtrent de besluitvorming om, al dan niet, deel te nemen aan een missie. Daarnaast speelt de besluitvorming binnen de NAVO een rol. Beide trajecten, het nationale en het NAVO-traject, zijn niet alleen van belang voor de besluitvorming rondom deelname aan een missie, maar bepalen ook wat met de missie dient te worden bereikt en welke bijdrage dient te worden geleverd. Op het niveau van de NAVO wordt omschreven welke *end state* men wil bereiken, en op nationaal niveau wordt besloten welke bijdrage kan worden geleverd om die *end state* te helpen realiseren. Beide trajecten maken deel uit van het onderzoek omdat zij feitelijk het beginpunt zijn voor de invulling van de rol van EBAO in de missie.

Het onderzoek van het nationale traject leidde langs de verschillende ministeries die bij de ontwikkeling van plannen rondom de inzet van Nederlandse militairen waren betrokken. De belangrijkste hiervan waren de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking. Het NAVO-traject voerde langs het NAVO-hoofdkwartier in Brussel en vervolgens naar het militair-strategische hoofdkwartier in Mons, het *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe* (SHAPE), en eindigde bij het operationele hoofdkwartier van NAVO in Brunssum, het *Joint Forces Command* (JFC). In dit hoofdstuk wordt besproken hoe Nederland en de NAVO tot hun besluit zijn gekomen om het militaire instrument in te zetten. Vervolgens is onderzocht in hoeverre de EBAO-processen, zoals beschreven in hoofdstuk 4, op dit niveau aan bod zijn gekomen in zowel de voorbereiding als de uitvoering. Ten slotte wordt aan de orde gesteld op welke manier EBAO eventueel kan worden bijgestuurd.

## 5.2 Besluitvorming rond de inzet van het militaire instrument

Het politieke niveau is de oorsprong van de inzet van het militaire middel. In de Nederlandse situatie dient daarbij onderscheid te worden gemaakt tussen de rol van de landelijke politiek in Nederland en de politieke besluitvorming in de NAVO. In deze paragraaf wordt dit onderscheid aangebracht en zal worden belicht hoe de politieke besluitvorming verloopt in Nederland respectievelijk in de NAVO en dan specifiek gericht op de ISAF-missie. Daarbij worden de resultaten van de besluitvorming gevolgd en wordt in kaart gebracht tot welke militair-strategische beslissingen dit heeft geleid.

### 5.2.1 Nationaal

Op het politieke niveau worden de eerste stappen gezet om Nederlandse militairen buiten de Nederlandse landsgrenzen in te zetten. Met betrekking tot de inzet of beschikbaarstelling van de krijgsmacht voor militaire operaties zijn twee artikelen uit de Grondwet relevant, te weten artikel 97<sup>272</sup> en 100.<sup>273</sup> Deze artikelen vormen de formele wettelijke grondslag om aan een buitenlandse operatie mee te doen en dienen als uitgangspunt om besluitvorming verder uit te werken.<sup>274</sup>

Als Nederland formeel of informeel wordt gevraagd om een militaire bijdrage te leveren aan een bepaalde internationale militaire operatie, maakt het kabinet daarvoor eerst een voorlopige politiek-militaire appreciatie.<sup>275</sup> Op basis van die appreciatie kan dan worden besloten het informele verzoek serieus te gaan onderzoeken. Op dat moment stelt de regering de Tweede Kamer in kennis van dit voornemen door middel van een zogenaamde ‘kennisgeving’. Vervolgens wordt aan de hand van de aandachtspunten in het

272 Artikel 97 bevat de doelomschrijving van de krijgsmacht: (1) de verdediging, (2) de bescherming van de belangen van het Koninkrijk en (3) de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, waaronder is begrepen de inzet van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict; Mr. J.A. Fruin. “De Nederlandse Wetboeken”, Kluwer, 2002, p.74.

273 Artikel 100 stelt ten aanzien van dit derde element dat de regering gehouden is de Staten-Generaal vóóraf in te lichten over “de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.” Mr. J.A. Fruin. “De Nederlandse Wetboeken”, Kluwer, 2002, p. 75.

274 Ministerie van Defensie Introductiebundel, Hoofddirectie Algemene Beleidszaken, 22 februari 2007, Hoofdstuk 1 “Inzet Nederlandse militairen”.

275 Met een politiek-militaire appreciatie wordt bedoeld dat er op het nationale niveau een inschatting wordt gemaakt van de politieke en militaire risico’s die deelname aan desbetreffende met zich meebrengt.



Toetsingskader<sup>276</sup>, meer specifiek het toetsingskader inzet krijgsmacht<sup>277</sup>, afgewogen of deelname wenselijk en haalbaar is. De regering deelt het parlement in een brief mee dat zij gaat onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict wenselijk en mogelijk is. Het onderzoek van de regering kan uitmonden in een positief besluit, waarover het parlement conform artikel 100 van de Grondwet wordt geïnformeerd, of in een negatief besluit, waarover het parlement eveneens wordt geïnformeerd.

Een politiek besluit tot deelname aan een internationale militaire operatie wordt ambtelijk voorbereid in de interdepartementale Stuurgroep Militaire Operaties (SMO). In deze stuurgroep wordt overlegd door vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken. Zodra alle benodigde informatie beschikbaar is, kan de regering een besluit nemen op grond van een Notitie of een concept voor een brief aan de Tweede Kamer waarin de aandachtspunten van het Toetsingskader aan de orde komen. Deze notitie wordt de ‘artikel-100 brief’ genoemd.<sup>278</sup>

Deze brief wordt door de ministers van Defensie, Buitenlandse Zaken en regelmatig ook van Ontwikkelingssamenwerking gezamenlijk gestuurd aan de Tweede Kamer. Aangezien

---

276 Het oorspronkelijke Toetsingskader dateert uit 1995 en werd gemoderniseerd in 2001 en 2009. De modernisering van 2009 heeft plaatsgevonden op verzoek van de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking om de samenhang van de moderne wederopbouwmissie vanuit de 3D-benadering beter zichtbaar te maken. Kamerbrief inzake aanbidding Toetsingskader 2009, benaderd via internet d.d. 10 januari 2010, ([http://www.defensie.nl/actueel/kamerstukken/kamerbrieven/2009/03/46133164/Kamerbrief\\_inzake\\_aanbidding\\_Toetsingskader\\_2009](http://www.defensie.nl/actueel/kamerstukken/kamerbrieven/2009/03/46133164/Kamerbrief_inzake_aanbidding_Toetsingskader_2009)). Voor Toetsingskader 2009 zie internet, zelfde link, benaderd d.d. 10 januari 2010. Ten tijde van het onderzoek was het Toetsingskader 2001 van kracht.

277 Dit toetsingskader heeft betrekking op de uitzending van militaire eenheden waarvoor de informatievoorziening krachtens artikel 100 van de Grondwet geldt. Het is nadrukkelijk bedoeld voor de besluitvorming van de regering en het overleg daarover met het parlement als het gaat om uitzending van militaire eenheden die in de uitoefening van hun taak wellicht ook wapengeweld zullen moeten toepassen of het risico lopen daaraan te worden blootgesteld. De aandachtspunten betreffen uitsluitend vrijwillige uitzendingen, dat wil zeggen missies waarvoor geen verplichting bestaat uit hoofde van het Wew- of het Navo-verdrag. Ook de inzet van militairen binnen het Koninkrijk, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba, valt buiten het toetsingskader. De uitzending van internationale hoofdkwartieren of missies waarvan Nederlandse militairen op individuele basis deel uitmaken en de stationering van Nederlandse militairen in vredetijd bij internationale staven blijven eveneens buiten beschouwing. [www.afmp.nl/nieuw/.../overige-onderwerpen?...toetsingskader...](http://www.afmp.nl/nieuw/.../overige-onderwerpen?...toetsingskader...), benaderd 7 januari 2012.

278 Klep, Ch., “Uruzgan; Nederlandse militairen op een missie, 2005 – 2010”, Uitgeverij Boom Amsterdam, 2011, p. 81–84.

het er in de ‘artikel-100’ brief om gaat dat de regering vroegtijdig melding doet van het feit dat zij “*de mogelijkheid aan deelname aan een missie overweegt*”<sup>279</sup>, wordt deze in eerste instantie gericht aan de Tweede Kamer. In de praktijk blijkt dan, dat de ministers op basis van deze brief in de Tweede Kamer worden uitgenodigd om ter zake een debat te voeren. De Tweede Kamer stemt vervolgens over het al dan niet deelnemen aan de missie in kwestie. Indien de Tweede en vervolgens de Eerste Kamer in meerderheid besluiten om akkoord te gaan met het voorstel van de regering om de missie uit te voeren, geldt als uitgangspunt dat het kabinet het parlement geregeld informeert over de voortgang en de uitvoering van de operatie. Dit gebeurt door middel van de ‘stand van zaken’-brieven die het kabinet aan de Kamer stuurt. Verder kan het parlement jaarlijks ter gelegenheid van de ‘beleidsverantwoordingsdag’ op de derde woensdag van mei beschikken over een tussentijdse evaluatie van de lopende operaties. Na beëindiging van een vredesoperatie wordt samen met Buitenlandse Zaken een eindevaluatie opgesteld, waarin zowel militaire als politieke aspecten aan de orde komen.

#### *Overlegstructuren inzake geïntegreerde operaties*

Zodra het kabinet de goedkeuring heeft gekregen van de Staten Generaal (lees: Tweede en Eerste Kamer) om Nederlandse militairen in te zetten in het buitenland, nemen de verschillende direct betrokken ministeries een aantal concrete maatregelen teneinde een vaste structuur te creëren voor de binnenlands-politieke aansturing van de militaire missie waartoe is besloten. Zo wordt de onderlinge communicatie tussen de relevante ministeries versterkt door over en weer liaisons aan te stellen. Hier wordt beschreven hoe dit concreet is gebeurd in het geval van de missie naar Afghanistan:

- Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking (OS) werd een militaire adviseur geplaatst in de rang van kolonel. De plaatsing van deze adviseur heeft inmiddels een meer permanent karakter gekregen, waarbij diens werkzaamheden liggen op het vlak van het adviseren van de minister over militaire aangelegenheden in brede zin; dat wil zeggen dat deze adviezen zich niet beperken tot de missie in Afghanistan.<sup>280</sup>
- Bij het Ministerie van Defensie werd een medewerker van Ontwikkelings-samenwerking geplaatst van hetzelfde niveau als de vanuit Defensie bij Ontwikkelingssamenwerking geplaatste militaire adviseur (het niveau van kolonel), die zich voornamelijk bezig

279 Ibid, p. 82.

280 PMS8.

hield met het gevraagd en ongevraagd adviseren van de Directeur Operaties (D-DOPS), het leveren van een bijdrage bij het beantwoorden van kamerbrieven en het aanvullen van beleidsstukken.<sup>281</sup> (Deze verbindingsfunctionaris is inmiddels niet meer in functie, en het is niet duidelijk in hoeverre zijn taken worden waargenomen.)

- Er werd door de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie een SSR-team (*Security Sector Reform*) opgezet. Dit team bestond uit een medewerker van Defensie (van het niveau luitenant-kolonel) en een diplomaat van Buitenlandse Zaken.<sup>282</sup> Dit team ontplooidde activiteiten die gericht waren op het opzetten van een *pool* van SSR-functionarissen die ook konden worden ingezet bij wederopbouwactiviteiten elders.
- Er werden adviesstructuren opgezet, zoals de Stuurgroep Militaire Operaties, die wekelijks bijeen kwamen. Het Ministerie van Defensie werd in dit belangrijke adviesorgaan vertegenwoordigd door de Commandant der Strijdkrachten, de hoofd directeur Algemene Beleidszaken en de directeur Operaties. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd vertegenwoordigd door de directeur-generaal Politieke Zaken en de directeur Veiligheidsbeleid. Van Algemene Zaken nam de raadsadviseur voor Buitenlandse Aangelegenheden deel. Zij overlegden over de uitgevoerde militaire operaties en brachten advies uit aan de bewindslieden.<sup>283</sup> Deze adviezen hadden betrekking op de wenselijkheid en haalbaarheid (zowel politiek als militair) van een eventuele deelname, de na te streven doelstellingen, de te realiseren *end state*, en het mandaat waaronder eventuele militaire operaties dienden te worden uitgevoerd.<sup>284</sup> De Stuurgroep Militaire Operaties ging daarbij uit van het toetsingskader.
- Ook bestond vanuit het Ministerie van Defensie vanuit de ambtelijke organisatie structureel contact met het politieke niveau, afgezien van de reguliere verbanden van de bewindspersonen (de minister en de staatssecretaris). Dit contact kan gezien worden als een ‘brug’ tussen de politieke en de militaire top en wordt vormgegeven door de Directie Algemene Beleidszaken (DAB)<sup>285</sup>. De DAB zorgt ook voor een verbinding met de NAVO en werkt daarbij samen met de Directie Veiligheidsbeleid (DVB) van Buitenlandse Zaken.

---

281 PMS20.

282 Homan, K., “De militair en wederopbouw: zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig.”, *Internationale Spectator*, jaargang 61, nr. 2, feb. 2007, p. 63–67.

283 Klep, 2011, p. 94.

284 PMS16, PMS17.

285 [http://www.defensie.nl/bestuur/staf/directies/directie\\_algemene\\_beleidszaken](http://www.defensie.nl/bestuur/staf/directies/directie_algemene_beleidszaken), benaderd op 12 februari 2010.

### *Vorbereiding*

Sinds oktober 1995 berust de verantwoordelijkheid voor de militaire aansturing van operaties bij de Commandant der Strijdkrachten (CDS, vroeger: chef defensiestaf). Naast andere taken is hij verantwoordelijk voor de planning, voorbereiding, uitvoering en evaluatie van de Nederlandse deelname aan een militaire operatie. In het planningsproces wordt bepaald welk organisatiedeel op welk moment welke activiteit moet ondernemen in de voorbereiding op een uitzending. Binnen de bestuursstaf spelen de defensiestaf (dat wil zeggen de Directie Operaties – DOPS J1, J3 en J5<sup>286</sup> – en de Directie Aansturen Operationele Gereedstelling – DAOG), de Hoofddirectie Algemene Beleidszaken (HDAB), de Directie Juridische Zaken (DJZ) en het Directoraat-Generaal Financiën en Control (DGFC) een centrale rol. De HDAB neemt het voortouw bij de eerste politiek-militaire appreciatie na een verzoek tot deelname aan een bepaalde operatie. Uiteindelijk brengt de CDS, in nauw overleg met de HDAB, de DJZ en de DGFC, een militair advies uit aan de bewindslieden over de haalbaarheid van een beoogde uitzending. In dit militair advies wordt ook de dreiging- en risico-analyse van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) meegewogen.

### *Aansturing*

Uit hoofde van de Grondwet behoudt de regering altijd het oppergezag (full command) over de krijgsmacht.<sup>287</sup> Het oppergezag wordt uitgevoerd onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Defensie. Hieruit volgt dat de minister van Defensie namens de regering verantwoordelijkheid draagt voor de instemming met het operatieplan, de overdracht van de bevelsbevoegdheden en het oordeel dat een operatie binnen de gestelde voorwaarden wordt uitgevoerd.

Het is voor de bewindslieden vanwege hun politieke verantwoordelijkheid van groot belang te beschikken over alle relevante informatie over een militaire operatie. Een belangrijke bron voor deze informatie is de in het operatiegebied aanwezige contingentscommandant. Deze staat buiten de formele bevelslijn in de operatie en is belast met het informeren van de Commandant der Strijdkrachten en het bewaken van het mandaat voor de Nederlandse militairen.<sup>288</sup> De ministeries van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking

286 Aanduiding van stafeenheden volgens het Continental Staff System, waar NATO / SHAPE mee werkt. De letter 'J' betekent dat hier sprake is van een Joint staf (samengesteld uit leden van alle krijgsmachtdelen). Het getal '1' staat voor 'Personel and Administration', '3' voor 'Operations' en '5' voor 'Plans'. <http://www.nato.int/shape/about/structure.htm>, benaderd juli 2011.

287 Fruin, J.A., 2002, Grondwet art. 97 lid 2.

288 Ministerie van Defensie Introductiebundel, Hoofddirectie Algemene Beleidszaken, 22 februari 2007, Hoofdstuk 1 "Inzet Nederlandse militairen".

ontlenen ook informatie vanuit de ambassade ter plaatse, in het geval van ISAF de Nederlandse ambassade in Kabul.

Ten behoeve van de aansturing van de operaties beschikt de Commandant der Strijdkrachten over het Defensie operatiecentrum (DOC). De rol van de Directie Operaties (DOPS) in de coördinatie van de voorbereiding en ondersteuning van operaties wordt in de naaste toekomst verder vergroot in de vorm van uitbreiding van taken en personeel. Dit geldt ook voor de rol van de Directie Aansturen Operationele Gereedstelling (DAOG) bij de voorbereiding van uit te zenden militairen. Daarbij wordt voortgebouwd op de resultaten die de afgelopen jaren al zijn bereikt bij de centralisatie van de aansturing van operaties. Een van de opties waar recent aandacht aan is besteed, betreft de ontwikkeling van het Defensie operatiecentrum tot een permanent hoofdkwartier.

### *Evaluaties*

Het uitvoeren van evaluaties – het eindpunt van feedbackprocessen – is een vast onderdeel van de processen rondom de inzet van militairen. Alle militaire operaties worden geëvalueerd met een tweeledig doel:

- de evaluatie stelt de bewindslieden in staat (periodiek) verantwoording af te leggen aan het parlement;
- de evaluatie wordt bij het Ministerie van Defensie gebruikt om te leren van opgedane ervaringen.

De structuur van de evaluaties volgt momenteel de indeling van het Toetsingskader 2009. Op grond daarvan heeft de Tweede Kamer de toezegging gekregen van de regering dat zij na afloop van iedere militaire missie in het buitenland en bovendien jaarlijks over alle lopende buitenlandse militaire missies een evaluatierapport zal krijgen van het Ministerie van Defensie. Militaire operaties worden geëvalueerd door een aparte afdeling die rechtstreeks onder de Commandant der Strijdkrachten valt. De evaluaties worden opgesteld door een multidisciplinair team bestaande uit vertegenwoordigers van de bestuursstaf van het Ministerie van Defensie, de operationele commando's en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze evaluaties worden in de regel aangeboden aan de Tweede Kamer door de bewindslieden van Buitenlandse Zaken en Defensie; dit geeft het geïntegreerde karakter

van de operaties weer. De Commandant der Strijdkrachten is verantwoordelijk voor de uitvoering van aanbevelingen uit de evaluaties.<sup>289</sup>

#### *Het militair-strategische niveau*

Als op basis van het advies van de Stuurgroep Militaire Operaties wordt besloten dat deelname zowel wenselijk als haalbaar is, krijgt de Commandant der Strijdkrachten opdracht om te beginnen met het maken van plannen die de inzet van militairen mogelijk moet maken. Hiermee komen de plannen op het nationale militair-strategische niveau. De Commandant der Strijdkrachten stelt een *mission statement* op, waarin staat wat hij wil dat het militaire apparaat ter plaatse dient te bereiken. Samen met de aanwijzingen die de Stuurgroep Militaire Operaties heeft geformuleerd ten aanzien van de *end state*, de doelstellingen en het mandaat, maakt de J5 dan een plan dat aan de genoemde contouren van de Stuurgroep Militaire Operaties tegemoet komt. De J5 gaat dan onder meer nadenken over de effecten die de uitzending van Nederlandse militairen zal dienen te bewerkstelligen. In het binnenlandse besluitvormingstraject in Nederland is dit het eerste moment waarop bij het Ministerie van Defensie wordt gedacht in termen van te realiseren effecten.

De activiteiten die worden uitgevoerd op het militair-strategische niveau spelen zich grotendeels af bij het Ministerie van Defensie in Den Haag. Onder de verantwoordelijkheid van de Commandant der Strijdkrachten wordt door de J5 een planning gemaakt van de militaire bijdrage die Nederland heeft toegezegd aan de NAVO.<sup>290</sup> Vervolgens wordt aan de hand van de NAVO-planningsmethodiek<sup>291</sup> het gedeelte van de *end state* waarvoor Nederland verantwoordelijk is in detail uitgewerkt.<sup>292</sup>

289 Ministerie van Defensie Introductiebundel, Hoofddirectie Algemene Beleidszaken, 22 februari 2007, Hoofdstuk 1 “Inzet Nederlandse militairen”.

290 PMS1, PMS2

291 Deze planning is beschreven in een vertrouwelijk document: “Guidelines For Operational Planning (GOP)”, Supreme Headquarters Allied Power Europe (SHAPE) Belgium, J5Plans/7630-058/05 – 105603, Final Revision 1, June 2005, (NATO restricted).

292 In het geval van ISAF werden de plannen binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken verder uitgewerkt door een bureau binnen de directie Veiligheidsbeleid onder verantwoordelijkheid van de ambtelijke top. Dit bureau bestaat uit twee personen, een flink contrast met Defensie waar een belangrijk gedeelte van het Ministerie bij de ISAF-operatie is betrokken.

### 5.2.2 De NAVO

Het belangrijkste platform voor politieke sturing van de NAVO is de *North Atlantic Council* (NAC).<sup>293</sup> De *North Atlantic Council* neemt de belangrijke beslissingen die gericht zijn op de uitvoering van het Noord-Atlantische Verdrag. In de *North Atlantic Council* wordt door de lidstaten besproken welke mogelijkheden er zijn om in een bepaalde situatie wel of niet op te treden, in overeenstemming met de uitgangspunten van het verdrag. In het geval dat optreden niet bij voorbaat wordt uitgesloten, geeft de *North Atlantic Council* aan tot welke *end state* het optreden zou dienen te leiden en welke militaire doelen tot die *end state* dienen te leiden. De *North Atlantic Council* beslist bij consensus. In de praktijk betekent dit, dat de *end state* en de doelen niet altijd helder en eenduidig kunnen worden geformuleerd, omdat zij het resultaat zijn van goedkeuring door alle lidstaten, waarbij ieder detail wordt gewogen en compromissen tot semantisch lastige constructies leiden. Eenduidig geformuleerd of niet, de door de *North Atlantic Council* bepaalde *end state* en doelstellingen vormen het uitgangspunt van de planning van de militaire operatie. In dit stadium zijn zij echter nog dermate abstract, dat op dit niveau nog niet wordt gesproken over effecten.

De volgende belangrijke speler in het besluitvormingsproces van de NAVO is het *Military Committee* (MC). Het *Military Committee* is de belangrijkste militaire autoriteit in de NAVO-organisatie en valt direct onder de *North Atlantic Council*. Het *Military Committee* heeft inbreng in en geeft advies over de militaire aspecten van de beslissingen van het *North Atlantic Council*. De leden van het *Military Committee* onderhandelen vanuit de mogelijkheden van hun eigen nationale capaciteiten en beslissen eveneens bij consensus. Vanuit de *Military Committee* gaan eventuele plannen voor een optreden van de NAVO naar de strategische commandant onder wiens verantwoordelijkheid de operatie dient te worden uitgevoerd; in het geval van ISAF is dat de *Supreme Commander Europe* (SACEUR), die aan het hoofd staat van het *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE). Hiermee bereiken de plannen om vanuit de NAVO een militaire bijdrage te leveren aan een operatie het militair-strategische niveau. Tot hier zijn de te realiseren effecten nog niet expliciet aan de orde geweest.

#### *Het militair-strategische niveau*

De *Supreme Commander Europe* beschikt over een uitgebreide internationale staf (in SHAPE) die de plannen verder vanuit een militair perspectief uit te werken; de J5 van SHAPE

---

293 NAVO Handbook, 2001, Chapters 11, 12 and 13.

speelt bij deze uitwerking een belangrijke rol. In dit stadium worden de eerste contouren van te bereiken effecten waarneembaar.

Het niveau dat onder SHAPE ligt, is het *Joint Forces Command* in Brunssum (JFC-B). Dit hoofdkwartier dient als het hogere hoofdkwartier van ISAF. Strikt genomen is *Joint Forces Command* in Brunssum een operationeel hoofdkwartier dat gelegen is buiten het operatiegebied, ofwel een *operational headquarters out of theater*. Voor het plannen van militaire operaties wil dat zeggen, dat hier de plannen vanuit de J5 van SHAPE verder in detail worden uitgewerkt en ook de te realiseren effecten meer detail krijgen. Volgens twee respondenten van *Joint Forces Command* vereist dit een *effects-based mindset*, omdat vanuit de *end state* die door het politieke niveau is geformuleerd steeds voor ogen gehouden dient te worden wat bereikt dient te worden en welke effecten hiervoor gerealiseerd dienen te worden. Feitelijk is hier geen training, opleiding of doctrine voor beschikbaar, zodat genoemde *mindset* op dit niveau van belang is om effecten op deze manier vorm te geven<sup>294</sup>. Het personeel van *Joint Forces Command* (J5) vertaalt de *end state* van de *North Atlantic Council* veelal ‘op gevoel’ naar effecten die gerealiseerd dienen te worden. Dat wil zeggen, dat het personeel van de J5 van *Joint Forces Command* naar eigen inzicht de *end state* interpreteert en op grond van die eigen interpretatie formuleert welke concrete effecten operationeel ‘in theater’ (dat wil zeggen in Afghanistan) dienen te worden gerealiseerd.

Het operationele plan wordt bij *Joint Forces Command* in Brunssum in hoofdlijnen opgesteld en vervolgens bij het hoofdkwartier ‘in theater’ verder aangepast aan de specifieke situatie in Afghanistan. In hoofdstuk 6 wordt hier nader op in gegaan.

### 5.3 De basis voor een EBAO-missie

In de voorgaande paragraaf is beschreven op welke manier besluitvorming plaatsvindt om in een crisissituatie het militaire instrument in te zetten. De beslissing om het militaire instrument in te zetten is een louter politieke aangelegenheid. De Artikel 100-procedure en het toetsingskader zijn hulpmiddelen in het complexe besluitvormingsproces en hebben betrekking op de vraag om al dan niet aan de missie deel te nemen.<sup>295</sup> Klep ontleent hieraan een argument om de waarde van het toetsingskader in twijfel te trekken.<sup>296</sup> In zijn

294 PMS9 en PMS10.

295 Zie paragraaf 5.2.1.

296 Klep, 2011, p. 87.



boek over de betrokkenheid van Nederland bij de missie in Uruzgan trekt hij de conclusie, dat de besluitvorming met betrekking tot de deelname aan de missie in Uruzgan, ondanks het gebruik van de Artikel 100-procedure en het toetsingskader, onbevredigend is verlopen. Volgens Klep bieden beide procedures een schijnzekerheid, omdat zij procedurele en inhoudelijke logica en volledigheid suggereren terwijl, aldus Klep, de werkelijkheid van internationale missies veel te complex en ontwikkelingen in het gebied van de missie veel te onvoorspelbaar zijn om in dergelijke instrumenten te kunnen worden gevat.

Op het inhoudelijke vlak van de missie (hoe dient de Nederlandse militaire missie in al haar facetten en details te worden aangepakt) overlappen de inzichten van de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken. Deze volledige overeenstemming tussen Defensie en Buitenlandse Zaken is gebaseerd op een regeringsnotitie uit 2005, waarin duurzame ontwikkeling, vrede en veiligheid als sterk met elkaar samenhangend worden gepresenteerd.<sup>297</sup> Een praktisch gevolg is het ontstaan van de Stuurgroep Militaire Operaties.<sup>298</sup> Hoewel in deze Stuurgroep nog niet over te realiseren effecten wordt gesproken, worden in het overleg in de Stuurgroep toch de eerste contouren zichtbaar van de *Comprehensive Approach*: wat kan wel door gezamenlijke inspanning gerealiseerd worden en wat niet.

In het geval van ISAF is de beslissing van de NAVO en dus ook indirect van Nederland om al dan niet deel te nemen aan de missie genomen vanuit de optiek van de *Comprehensive Approach*. Doordat de beslissing is genomen vanuit deze invalshoek, is bij de besluitvorming uitdrukkelijk gekeken naar de doelstellingen die het militaire apparaat dient te realiseren door samen te werken met andere instrumenten die een staat kan inzetten om een crisis-situatie in een land te helpen bestrijden. Deze instrumenten zijn al eerder aanbod gekomen in de vorm van DIME.<sup>299</sup> Feitelijk wordt hier besloten of het militaire instrument zelf de gestelde doelstellingen kan realiseren, of dat dient te doen in samenwerking met andere actoren. In dit laatste geval zal het militaire instrument in de planning rekening moeten houden met activiteiten van andere actoren en gebruik maken van EBAO. De militaire inzet wordt dan gepland en uitgevoerd vanuit de gedachte samen met anderen resultaten te boeken die uiteindelijk leiden tot realisatie van de *end state*. Er wordt gepland in termen van te realiseren effecten die het militaire instrument tot stand kan helpen brengen.

---

297 Regeringsnotitie "Wederopbouw na gewapend conflict", september 2005.

298 Zie paragraaf 5.2.1

299 Zie paragraaf 2.1.

Het is van belang om vast te stellen dat het politieke niveau niet werkt volgens een algemeen geaccepteerde doctrine, maar gebruik maakt van een aantal adviesorganen die helpen om te komen tot democratische besluitvorming. Met andere woorden: op het politieke niveau valt geen EBAO-doctrine te ontdekken; maar er kan wel gezocht worden naar de oorsprong op het politieke niveau voor de fasen van de EBAO-cyclus<sup>300</sup> die een EBAO-missie dient te hebben. Klep geeft wat dit betreft een goed voorbeeld van de verschillende manier waarop de opdracht, om een buitenlandse missie te gaan voorbereiden, wordt benaderd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken respectievelijk Defensie. De eerste is feitelijk geïnteresseerd hoe Nederland diplomatiek voordeel kan halen uit deelname aan een internationale missie, terwijl de tweede vanuit een *can do*-mentaliteit begint met het opstellen van een planning.

Dit wordt duidelijk op het militair-strategische niveau. Indien de politieke doelstellingen zijn gebaseerd op de *Comprehensive Approach*, dan zal dat in de vertaling van de militaire kant van de opdracht tot uiting moeten komen. Dat betekent, dat de effecten die door het militaire instrument gerealiseerd dienen te worden, gezien moeten worden in relatie tot activiteiten die door andere actoren worden uitgevoerd. Ook voor dit militair-strategische niveau is geen EBAO-doctrine voor handen. Wel kan op grond van de theorie over de verschillende fasen van EBAO worden afgeleid wat van het militair-strategische niveau verwacht wordt om een op EBAO-leest geschoeide missie op te zetten. Op deze manier is Defensie, ondanks een in vage en abstracte termen geformuleerde *end state* toch begonnen met het plannen van de missie in Uruzgan: vanuit het binnen defensie gebruikelijke adagium 'plannen in onzekerheid' en een *can do*-mentaliteit.<sup>301</sup>

In tabel 5.1 wordt voor het politieke en voor het militair-strategische niveau aangegeven welke EBAO-fasen doorlopen worden. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de gang van zaken in Nederland en die binnen de NAVO.

300 Zie paragraaf 4.4.

301 Klep, 2011, p 91 – 98.

**Tabel 5.1** Fasen die op politiek en militair-strategisch niveau in het ontwerp van EBAO doorlopen dienen te worden

EBAO-fasen	Nationaal niveau		Niveau van NAVO	
	Politiek	Militair-strategisch	Politiek	Militair-strategisch
	Centraal thema: Politieke besluitvorming	Centraal thema: Vertaling naar militaire doelstellingen	Centraal thema: Politieke besluitvorming	Centraal thema: Vertaling naar militaire doelstellingen
Knowledge development	In kaart brengen van politieke risico's	Verzamelen van informatie over het operatiegebied, beschikbare capaciteiten, (on)mogelijkheden van andere actoren	Verkrijgen van consensus bij alle leden over politieke haalbaarheid en <i>end state</i>	Verzamelen van informatie over het operatiegebied, beschikbare capaciteiten, (on)mogelijkheden van andere actoren
Planning	Bepalen welke actoren dienen mee te doen	In tijd en ruimte bepalen welke doelstellingen gerealiseerd dienen te worden, rekening houdend met randvoorwaarden vanuit het politieke niveau	Bepalen welke lidstaten in welke mate willen bijdragen aan het realiseren van de <i>end state</i>	In tijd en ruimte bepalen welke militaire doelstellingen gerealiseerd dienen te worden, rekening houdend met randvoorwaarden vanuit het politieke niveau, eventuele beperkingen van coalitiegenoten en (on)mogelijkheden van andere actoren
Execution	Betrokken actoren benaderen en verzoeken hun bijdrage te gaan plannen	Opdracht geven aan de eenheden om nationale en bondgenootschappelijke bijdrage vorm te geven	Opdracht geven voor starten planning door militair-strategische niveau waarmee de <i>end state</i> dient te worden gerealiseerd	Opdracht geven aan het operationele niveau om militaire doelstellingen te operationaliseren rekening houdend met planning van andere actoren
Assessment	Welke actor levert welke bijdrage en wanneer is die bijdrage succesvol ten einde de bewindslieden in staat te stellen politieke verantwoording af te leggen	Feedback over de voortgang van de missie in relatie tot de nationale doelstellingen	Bepalen in hoeverre de <i>end state</i> is gerealiseerd	Feedback over de realisatie van de doelstellingen van het militair-strategische niveau op grond van de voortgang op militair operationeel niveau en de voortgang die door andere actoren wordt gerealiseerd
Adjustment	Aanpassen van de missie op grond van veranderingen in het politieke klimaat en op basis van de gemeten voortgang	Aanpassen van de koers van de missie op basis van de gemeten voortgang en in opdracht van het politieke niveau	Aanpassen van de koers van de missie op grond van veranderingen in het politieke klimaat en op basis van de gemeten voortgang	Aanpassen van de koers van de missie op basis van de gemeten voortgang en in opdracht van het politieke niveau

## 5.4 Knowledge Development

Zoals reeds eerder is geconstateerd heeft EBAO haar oorsprong in CA, en daardoor op het politieke niveau. In de toepassing van EBAO in de praktijk van ISAF is dat niet anders. In het onderzoek is die oorsprong in detail onderzocht. Daardoor is zowel het nationale als het politieke niveau van de NAVO bekeken op activiteiten die zijn terug te voeren naar EBAO en CA. In de praktijk is echter nergens een afgebakend *knowledge development* proces te vinden. Daarom is voor deze fase van EBAO in het onderzoek op vier niveaus gezocht naar activiteiten die bijdragen aan het opbouwen van informatie die in brede zin een fundament legt voor EBAO, in dit geval zoals dat in ISAF wordt uitgevoerd. Het gaat hierbij om het nationaal politieke, het NAVO-politieke, het nationaal militair-strategische niveau en het militair-strategische niveau binnen de NAVO.

### 5.4.1 Nationaal niveau

Vrijwel alle respondenten geven aan, dat *knowledge development* voor het politieke niveau een belangrijke activiteit is. Dit wordt vooral duidelijk als blijkt dat beleidsvoornemens of beslissingen consequenties kunnen hebben via de media voor de gevoerde politiek.<sup>302</sup> Vanuit het politieke niveau valt het op dat politieke doelstellingen en mandaten opzettelijk vaag en abstract worden geformuleerd om juist zo veel mogelijk politieke en diplomatieke speelruimte te kunnen behouden.<sup>303</sup> Deze speelruimte neemt af naarmate politieke doelstellingen meer gedetailleerd worden geformuleerd. Daarnaast wordt door respondenten op het politieke niveau opgemerkt dat op dit niveau de nationale belangen de boventoon voeren.<sup>304</sup> Slechts één respondent geeft aan, dat de behoefte van de bevolking, in dit geval de Afghaanse bevolking, het belangrijkste onderdeel van *knowledge development* dient te zijn, maar dat in de praktijk niet is.<sup>305</sup> Hier wordt de zogenaamde *civil assesment* bedoeld, de beschrijving van de situatie die ter plaatse door de Nederlandse ambassade wordt opgesteld.

*Knowledge development* ten aanzien van een operatie is niet alleen van belang bij de voorbereiding, maar is ook essentieel voor een operatie tijdens de uitvoering ervan. Omstandigheden kunnen door uiteenlopende oorzaken veranderen, waardoor de planning uiteindelijk dient te worden aangepast. In de praktijk van EBAO vormen de rapportages die uit het

302 PMS1, 2, 16, 17, 18.

303 PMS8, 9, 13, 16, 17.

304 PMS9, 15.

305 PMS8.

operatiegebied terugkomen een belangrijke inbreng voor *knowledge development* van de lopende operatie.

Voor het nationale politieke niveau was de informatie die van de *Task Force Uruzgan* (TFU) werd ontvangen de belangrijkste informatiebron. De feedback die via de NAVO bij het nationale politieke niveau terecht kwam, was nauwelijks relevant voor de Nederlandse situatie.<sup>306</sup> Daar zijn drie redenen voor aan te geven. Ten eerste was de feedback die van NAVO kwam te algemeen en is het nationale politieke niveau vooral geïnteresseerd in feedback die betrekking heeft op de Nederlandse inbreng. Ten tweede was feedback die vanuit Uruzgan of het hoofdkwartier van *RC-South* kwam, en de hele NAVO-lijn moest doorlopen, veel langer onderweg dan de feedback die vanuit Uruzgan direct naar Den Haag werd gestuurd. Voor feedback geldt over het algemeen dat die meerwaarde heeft naarmate deze recenter is. Ten derde heeft Nederland in het hoofdkwartier van de NAVO in Brussel een permanente vertegenwoordiging, die de Nederlandse belangen in het coalitie-optreden nauwgezet volgt en daardoor genoeg heeft aan meer algemene feedback over het optreden van de coalitie. Feedback over de Nederlandse activiteiten in Uruzgan was van direct belang voor de Nederlandse politiek, wat een rechtstreekse feedbacklijn (vanuit TFU) rechtvaardigde.

De rapportages dienen transparantie te geven over welke activiteiten de Nederlandse inzet in het operatiegebied ontplooit en welke resultaten daarmee worden bereikt. Uit het operatiegebied komen twee soorten rapportages, die ieder een andere uitwerking hebben op het fenomeen 'transparantie'. Het gaat om geclassificeerde en niet-geclassificeerde rapportages. De vaste Kamercommissie van Defensie ontvangt geclassificeerde rapportages en kan in theorie beschikken over de grootste mate van transparantie.<sup>307</sup> Het betreft hier echter transparantie in bestuurlijke zin, niet transparantie van de operatie voor het publiek. De rapportages die aan de Tweede Kamer worden gezonden, zijn niet-geclassificeerd en zijn dezelfde als die het publiek via de media krijgt aangeboden. Deze rapportages staan bekend als 'kwartaalrapportages'. De kwartaalrapportages zijn het resultaat van ambtelijk overleg tussen de drie betrokken ministeries (Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking). De parlementaire controle op het gevoerde beleid vindt verder plaats door middel van het beantwoorden van Kamervragen die naar aanleiding van de kwartaalrapportages worden gesteld.<sup>308</sup>

---

306 PMS1, 2, 19.

307 PMS1, 8.

308 PMS4, 5.

Op het militair-strategische niveau werd door de respondenten de relatie tussen datgene wat militair moest worden bereikt in Afghanistan en de inzet van de daartoe benodigde middelen als een belangrijk aspect van *knowledge development* gezien.<sup>309</sup> In deze relatie werd de klassieke militair-strategische relatie tussen doel en middel aangegeven. Verder diende het militair strategische niveau een meer concrete invulling te geven aan de veelal vaag en abstract geformuleerde politieke doelstellingen en mandaten. Hier constateerden de respondenten een discrepantie tussen belangen van politieke en militair-strategische niveaus op het gebied van EBAO. Een respondent zei hierover dat “*diplomatie niet maakbaar is, terwijl militairen hun werkelijkheid in zekere zin wel maakbaar vinden*”.<sup>310</sup> Een ander probleem van het moeten werken met vage en abstracte doelstellingen was dat feedback uit de onderliggende niveaus (het operationele en het tactische niveau) moeilijk was te interpreteren indien onduidelijk bleef uit welke specifieke informatie de feedback diende te bestaan.<sup>311</sup>

Een aantal respondenten gaf aan, twee positieve bijeffecten van EBAO te onderkennen. Als eerste werd genoemd, dat het werken met EBAO de militairen dwong na te denken over de consequenties van het eigen optreden voor andere actoren, en daardoor ook na te denken over het realiseren van effecten in relatie tot het bereiken van de *end state*.<sup>312</sup> De gevolgen van militaire acties bleven niet beperkt tot het kinetische vlak, maar werkten door op andere PMESII-factoren.<sup>313</sup> Feitelijk gaf dat een diepere dimensie aan het plannen van militair optreden: het denken in effecten bracht met zich mee, dat op een nadere (bredere) manier naar een probleem werd gekeken. Dit werd gezien als een positieve ontwikkeling en was eigenlijk een gevolg van de vage en abstracte omschrijving van wat het politieke niveau wilde bereiken.

Als tweede werd genoemd het belang van het geïntegreerd werken bij EBAO.<sup>314</sup> Geïntegreerd werken wordt op het militair-strategische niveau gezien als een goede zaak. Een respondent merkte in dit verband echter op dat “*de liefde niet van één kant kan komen*” en dat er voor een succesvolle samenwerking minstens twee partijen nodig zijn.<sup>315</sup>

309 PMS3, 5, 6, 9.

310 PMS4.

311 PMS3, 8.

312 PMS2, 6, 7, 11, 13, 18.

313 Zie paragraaf 2.1.

314 PMS4, 5, 10, 14, 15.

315 PMS18.

Het Nederlandse militair-strategische niveau ontving feedbackinformatie direct van de *Task Force Uruzgan* en van de daar werkzame Operationele Assistenten van TNO.<sup>316</sup> Iedere week werd een beknopte feedbackrapportage ontvangen uit Uruzgan, iedere twee maanden gevolgd door een uitgebreide rapportage. Verder ontving men ieder kwartaal een rapportage vanuit de NAVO.<sup>317</sup> Deze informatie kwam bij het Ministerie van Defensie binnen bij de DOPS, die de informatie analyseerde en verder de organisatie in stuurde. Deze feedback betrof niet alleen militaire informatie maar ook informatie van de in Uruzgan actieve CIMIC-eenheden van de *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's).<sup>318</sup> De missieteams van de *Provincial Reconstruction Teams* en de civiele en militaire staf in Uruzgan hadden met regelmaat contact met bestuurders, dorpsoudsten en inwoners in Tarin Kowt en in de districten. De gegevens die deze contacten opleverden, leken op het eerste gezicht waardevolle informatie op te leveren over het draagvlak van de missie onder de bevolking. Dat kwam omdat deze informatie van de bevolking zelf werd betrokken, en ook uit eigen observaties van de *Provincial Reconstruction Teams* die aan de feedback werden toegevoegd.<sup>319</sup> De waarde van deze feedback werd echter door enkele respondenten gerelativeerd. Op vragen hoe de voortgang was in Uruzgan, kon ieder antwoord worden verwacht – van zeer pessimistisch tot zeer optimistisch. Het hing er sterk van af, aan wie de vraag werd gesteld. Het was erg moeilijk om na te gaan wat de Afghaan werkelijk dacht over de situatie, en of hij niet slechts een sociaal wenselijk antwoord gaf. Daarnaast bleek dat uit de feedback van de ene instantie een ander beeld naar voren kwam dan uit de feedback van een andere instantie. Zo gaf bijvoorbeeld de J2 (inlichtingen) een ander beeld van de situatie in Uruzgan dan de feedback van de CIMIC. In de praktijk kwam het er op neer, dat “*je uit Afghanistan kwalitatief ieder verhaal kan horen wat je maar wilt horen*”.<sup>320</sup> Op het hoge militair-strategische

316 “[Operationeel] analisten vergaren en analyseren gegevens over de bereikte gewenste en ongewenste effecten. Vervolgens bestuderen zij het eigen aandeel en het aandeel van de vijand (Opposing Military Forces) op het effect. De analisten rapporteren en adviseren de staf zodanig dat de staf uitvoering van de operatie kan bijsturen”, [http://www.defensie.nl/landmacht/personeel/reservisten/reservist\\_specifieke\\_deskundigheid/operationele\\_analisten](http://www.defensie.nl/landmacht/personeel/reservisten/reservist_specifieke_deskundigheid/operationele_analisten), (internet d.d. 13 mei 2011).

317 PMS3.

318 PMS1, 2.

319 Kamerbrief d.d. 28 oktober 2009. Antwoorden op de feitelijke vragen over de tussentijdse evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF in Afghanistan over het jaar 2008. Deze vragen zijn ingezonden op 11 september 2009 met kenmerk 2009D46277, (internet d.d. 24 april 2010, <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2009/10/28/R395.htm>).

320 PMS19.

niveau werd daardoor vaak afgegaan op de mening van de commandant ter plaatse, waar in persoonlijke gesprekken (al dan niet via de telefoon) naar werd gevraagd.

#### 5.4.2 *Het niveau van de NAVO*

De NAVO is een militaire organisatie en heeft een andere relatie met het politieke niveau. Het politieke niveau van de NAVO (NAC) heeft rekening te houden met het nationale politieke niveau van alle lidstaten. Enkele respondenten gaven echter aan, dat in het overleg tussen de NAVO-lidstaten/bondgenoten de nationale belangen de boventoon voerden en meer eendrachtig optreden in de meeste gevallen voor de binnenlandse politiek in de afzonderlijke NAVO-lidstaten te weinig draagvlak had.<sup>321</sup>

Een besluit wordt genomen bij consensus. Dat betekent, dat alle lidstaten zich moeten kunnen vinden in een beslissing om vanuit de NAVO militairen in te zetten. In de meeste gevallen is een beslissing het gevolg van allerlei compromissen, waardoor de formulering van het besluit, en van datgene wat met die militaire inzet gerealiseerd dient te worden, voor alle lidstaten acceptabel dient te zijn. Dat leidt tot semantisch ingewikkelde constructies waarbij in vage en abstracte zin wordt beschreven wat de NAVO wil bereiken met de inzet van militairen. Dit is evenwel het startpunt voor het militair-strategische niveau van de NAVO voor het maken van een planning.

De kennisontwikkeling van een lopende operatie is grotendeels gebaseerd op geclassificeerde militaire informatie. Daardoor is de transparantie die wordt geboden aan partijen buiten NAVO nihil.

Op het militair-strategische niveau van de NAVO werd door respondenten aangegeven, dat militairen door EBAO als het ware worden 'gedwongen' om problemen in een crisisgebied in een breder perspectief te zien, en dus niet uitsluitend te benaderen als een militair probleem waarvoor een militaire oplossing dient te worden gevonden.<sup>322</sup>

Om op een geïntegreerde manier te kunnen ingrijpen in een bepaalde samenleving, en ook daadwerkelijk te kunnen begrijpen waar en hoe moet worden opgetreden (al dan niet in samenwerking met andere actoren), is diepgaande kennis nodig omtrent de structuur en cultuur van die samenleving. Enkele respondenten gaven te kennen, dat die kennis ten tijde van het onderzoek te beperkt was bij de militaire participanten in Afghanistan.<sup>323</sup>

321 PMS9, 15.

322 PMS 9.

323 PMS7, 10, 11, 13, 14, 16.



De feedback die van SHAPE verder ging naar het NAVO-hoofdkwartier in Brussel, bestond uitsluitend uit militaire informatie en was, zoals eerder opgemerkt, geclassificeerd. Dat geen andere dan militaire informatie werd doorgegeven kwam omdat men bij SHAPE geen informatie ontving van wat andere actoren in Afghanistan bereikten, anders dan via de open bronnen van het internet. Er waren ten tijde van het onderzoek op SHAPE, en evenmin op *Joint Forces Command* Brunssum, geen civiele adviseurs aanwezig.<sup>324</sup> Daarnaast mocht op gezag van de commandant van SHAPE (SACEUR) alleen feedback worden gegeven over militaire activiteiten, en wel vanwege het feit dat de NAVO een militaire organisatie is.<sup>325</sup> Er kan worden geconstateerd dat op dit niveau voor de situatie van NAVO geen uitwisseling bestond van feedbackgegevens tussen de verschillende in Afghanistan actief zijnde actoren, en dat het militair-strategische niveau van de NAVO alleen feedback leverde van militaire activiteiten.

## 5.5 Planning

De planning van de operatie begint op het politieke niveau met het vaststellen van de doelstelling(en) die men wil bereiken. Het gaat dan vooral over de grote lijnen en de politieke haalbaarheid van de inzet van militairen en andere actoren. Zoals werd aangegeven zijn de doelstellingen zelden helder en duidelijk. Dat komt enerzijds doordat de betrokken partijen politieke bewegingsruimte voor zichzelf proberen creëren, en anderzijds doordat er een consensus tussen de betrokken partijen (NAVO-bondgenoten) tot stand dient te worden gebracht.

### 5.5.1 Nationaal niveau

Door de verschillende actoren werden verschillende planningsritmes gehanteerd. Dat kwam doordat belangrijke actoren op het nationale niveau, te weten de ministeries van respectievelijk Buitenlandse Zaken en Defensie, ieder op een andere manier naar de missie keken. Zo legde men bij Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld het accent op wat de missie diplomatiek kon opleveren als de militairen hun werk goed deden,<sup>326</sup> terwijl bij Defensie veel meer een *can do*-mentaliteit heerste, met als gevolg dat de aandacht daar veel meer uitging naar de

---

324 Inmiddels (medio 2012) is daar verbetering in gekomen. Zie paragraaf 8.8.

325 PMS13, 14.

326 Gastlezing minister Van Middelkoop onder de titel "Human Security in Afghanistan", VU Amsterdam, maart 2009, [http://www.defensie.nl/actueel/toespraken/2009/01/46129084/Toespraak\\_gastcollege\\_Human\\_Security\\_in\\_Afghanistan](http://www.defensie.nl/actueel/toespraken/2009/01/46129084/Toespraak_gastcollege_Human_Security_in_Afghanistan) (internet d.d. 4 januari 2010).

uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de missie.<sup>327</sup> Dat maakte het synchroon uitvoeren van de plannen erg moeilijk. Ook planinhoudelijk waren er verschillen, aldus de respondenten. Er speelden veel korte-termijnbelangen die het plannen voor de langere termijn overschaduwden. Daarnaast werd gesteld door respondenten, dat er verschil van opvatting bestond tussen de actoren omtrent de vraag, in hoeverre doelen van EBAO al dan niet te realiseren waren.<sup>328</sup> Uit deze reactie komt een zeker gebrek aan uniformiteit op het niveau van het maken van plannen naar voren.

Het overgrote gedeelte van de planningsactiviteiten op het nationaal militair-strategische vlak werd uitgevoerd bij de Directie Operaties (DOPS). Hierbij werd vooral op het militair-strategische niveau gekeken naar de mission statement die was afgegeven door het politieke niveau. Deze werd vertaald in termen van wat gedaan moest worden en hoe dit het beste was uit te voeren. Het ging hier om strategische beslissingen en beslissingen over manschappen en materieel: welk materieel en personeel werd waar, wanneer en hoe ingezet en wat diende daarmee te worden bereikt. Dit steeds met de realisatie van de mission statement en de *end state* voor ogen.

Nationale contacten tussen het militair-strategische niveau en andere actoren, zoals Buitenlandse Zaken (BuZa) en Ontwikkelingssamenwerking (OS), over het tot stand komen van een planning, waren er in een viertal hoedanigheden: in de vorm van adviseurs, op persoonlijke titel, via DAB, en binnen het formele overlegorgaan van de SMO. Al eerder werd aangegeven dat OS een adviseur had toegevoegd aan de operationele staf van het Ministerie van Defensie, en dat omgekeerd een militair adviseur was geplaatst bij BuZa en OS. Daarnaast werd door respondenten aangegeven dat vooral bij de DOPS in contacten met BuZa en OS behalve formele ook veelvuldig gebruik werd gemaakt van persoonlijke contacten.<sup>329</sup> Dit zegt uiteraard niets over de kwaliteit van deze contacten, noch over de informatie die hiermee werd uitgewisseld; het maakt alleen duidelijk, dat er verschillende kanalen waren langs welke de beide ministeries met elkaar 'overlegden'. Vanuit de DOPS bestonden ook (bescheiden) contacten met het nationale politieke niveau die verliepen via de DAB van het Ministerie van Defensie. Ten slotte werd eerder melding gemaakt van het Stuurgroep Militaire Operaties op ambtelijk niveau bij Defensie, waar BuZa en OS met elkaar informatie uitwisselden over de voortgang van de missie.

327 Klep, 2011, p. 94.

328 PMS4, 5, 15, 19.

329 PMS 1, 2, 3.

### 5.5.2 *Het niveau van de NAVO*

Op het politieke niveau binnen de NAVO vond alleen besluitvorming plaats over het al dan niet inzetten van militairen en werd geen daadwerkelijke planning uitgevoerd. In de wijze waarop met het gevoerde besluitvormingsmodel consensus werd bereikt tussen de lidstaten kon een eerste aanzet worden gezien voor het maken van een planning op het militair-strategische niveau. Deze eerste aanzet uitte zich in de wijze waarop en onder welke voorwaarden het bondgenootschap het benodigde materiaal en manschappen beschikbaar kon krijgen.

Op het militair-strategische niveau van de NAVO kwamen dezelfde onderwerpen aan bod als op het nationale militair-strategische niveau. De problematiek was hier wellicht nog wat complexer omdat op grond van de door de lidstaten toegezegde middelen en voorwaarden voor inzet (de zogeheten *Red Cards*) enerzijds en de te realiseren *end state* anderzijds een sluitende planning gemaakt diende te worden. Binnen deze kaders werden effecten benoemd die bereikt dienden te worden om van succes te kunnen spreken. Een beperking die op dit niveau werd ervaren, was de kennis die men had over het gebied waar de missie zou plaatsvinden. Enkele respondenten gaven aan, dat er op dit niveau binnen de NAVO geen formele contacten bestonden met andere relevante actoren, zoals NGO's, en IO's.<sup>330</sup> Kennis omtrent de doelstellingen en voorgenomen acties van die andere actoren werd uit open bronnen (internet) gehaald. Hiervoor werden drie oorzaken genoemd: ten eerste wilden andere spelers niet geassocieerd worden met de NAVO aangezien dit een militaire organisatie is, en gingen daarom contacten met de NAVO uit de weg; ten tweede was de commandant van SHAPE ten tijde van het onderzoek van mening, dat de NAVO als militaire organisatie zich alleen met militaire planning had te bemoeien; en ten derde waren er bij SHAPE en bij *Joint Forces Command* Brunssum geen civiele adviseurs aanwezig. Dezelfde respondenten die wezen op dit gebrek aan rechtstreeks contact tussen de NAVO en andere partijen die een rol speelden of zouden gaan spelen in het operatiegebied gaven echter ook te kennen, dat de NAVO op operationeel en op tactisch niveau wel direct contact had met andere actoren over het plannen van activiteiten in Afghanistan. Op strategisch niveau is niet of nauwelijks contact geweest tussen de verschillende actoren die verondersteld werden in Afghanistan met elkaar samen te werken. Voor zover er sprake was van planningsactiviteiten in het kader van EBAO, dan betrof het vooral planning in de zin van de militaire invulling van EBAO. Op het operationele niveau, waar de plannen tot uitvoering werden gebracht, bestond wel de behoefte om in ieder geval met elkaar in contact te komen over

---

330 PMS13, 14.

de activiteiten die men wilde ontplooiën. Kennelijk werden militaire plannen en plannen van andere actoren pas met elkaar in verband gebracht als dat niet anders kon en de operationele realiteit dat van alle actoren verlangde. Meestal speelde het aspect van veiligheid hierbij een rol. De meeste actoren beseften wel dat de NAVO voor de realisatie van hun doelen van belang was, enerzijds vanwege het scheppen van veiligheid en anderzijds vanwege de logistieke ondersteuning die de NAVO kon bieden. Dit besef was vooral op het operationele niveau een voorzichtige opstap tot samenwerking, waar in hoofdstuk 6 en 7 nader op wordt ingegaan.

## 5.6 Execution

Het opzetten van een operatie die is gebaseerd op de inzet van verscheidene actoren, zoals de bedoeling is van de *Comprehensive Approach*, vergt samenwerking van die actoren. Deze samenwerking dient al op het politieke en het militair-strategische niveau op gang te worden gebracht. De focus van de *execution*-fase van EBAO op dit niveau zou daarop gericht moeten zijn.

Realisatie van effecten in termen van het omzetten van de plannen in taken en acties, is een aangelegenheid die voor het grootste gedeelte voor rekening komt van het operationele en het tactische niveau. Dit betekende voor de Nederlandse situatie dat de realisatie van effecten in Uruzgan tot stand werd gebracht door het personeel van de *Task Force Uruzgan*. Ook hield dit in, dat de Nederlandse overheid verantwoordelijkheid droeg voor wat er in het operatiegebied gebeurde, inclusief de acties van de private ondernemingen die werden ingehuurd.<sup>331</sup>

De realisatie van EBAO lag voor het politieke en militair-strategische niveau vooral in het kader van het scheppen van de juiste condities om EBAO in de militaire organisatie te kunnen implementeren, zoals het zorgen voor de juiste opleidingen en voorbereiding, en het scheppen van een taakverdeling op de hoogste niveaus.

### 5.6.1 Nationaal niveau

De verhouding tussen NGO's en militairen stond samenwerking in de weg. In de praktijk viel waar te nemen, dat militairen steeds vaker actief waren op het gebied van sociaal-

331 PMS17.

economische noodhulp.<sup>332</sup> Dit is van oudsher het terrein van NGO's.<sup>333</sup> Deze NGO's benadrukken onpartijdigheid en betichten de militairen ervan dat niet te zijn, omdat zij een instrument zijn van de politiek. Verder verschillen militairen en NGO's sterk van elkaar in doelstellingen, besluitvormingsstructuren, werkwijze, mandaat en wederzijdse vooroordelen. NGO's vrezen hun neutraliteit te verliezen en doelwit te worden van aanslagen als men teveel samen optrekt met militairen. Daarnaast vreest men dat door militaire inmenging het budget van Ontwikkelingssamenwerking (OS) 'vervuild' raakt, omdat een gedeelte van de militaire activiteiten op deze manier ook gefinancierd wordt. Echter, OS is er meer en meer van doordrongen dat veiligheid en wederopbouw hand in hand gaan. Hierdoor is nauwe samenwerking wenselijk en noodzakelijk voor *nation building*, maar wel vanuit duidelijke afspraken over de rol die iedere actor dient te gaan spelen.<sup>334</sup> Eén van de respondenten meende eveneens dat NGO's de militairen als een concurrent beschouwden en daarom niet bereid waren om met militairen samen te werken, los van het argument van neutraliteit.<sup>335</sup>

Op het nationale militair-strategische niveau speelden zich weinig activiteiten af die direct te maken hadden met de wijze waarop EBAO ten uitvoer werd gebracht. Er werden wel activiteiten uitgevoerd op het gebied van het scheppen van de voorwaarden die noodzakelijk waren voor het operationele niveau om hun taken uit te kunnen voeren.<sup>336</sup> Het ging hierbij vooral om vragen die werden gesteld vanuit de *Task Force Uruzgan* en die in sommige gevallen onmiddellijk beantwoord dienden te worden. Dat stelde hoge eisen aan het bij DOPS werkzame personeel: dat moest zich een voorstelling kunnen maken van de aard van de problemen waarmee het operationele niveau kon worden geconfronteerd. Feitelijk betekende dit, dat men zelf diende te beschikken over operationele ervaring en dat personeel was niet altijd voorhanden. Daarnaast was een grondige kennis van de eigen Defensie-organisatie onontbeerlijk. Het was de bedoeling dat men binnen de eigen organisatie snel een antwoord kon vinden op de vragen die uit het operatiegebied kwamen. De rode draad hier was ervaring, doortastendheid en improvisatievermogen. Volgens een hooggeplaatste (militaire) respondent waren deze hoge eisen eerder regel dan uitzondering voor

332 Homan, K., 2007, p 63-67.

333 Ferrier, K., "Ontwikkelingshulp door militairen kan", in "het Goede Leven", 9 september 2005.

334 Kouwenberg, S., "Hulp van militairen is vaak funest voor ontwikkelingswerkers, NRC 18 aug. 2004 en Novib directeur Sylvia Borren, "Militairen zijn geen hulpverleners", interview in *Civiel / Militair*, nr. 3, 2003, p 4 – 7.

335 PMS14.

336 PMS1, 2, 3.

de militairen die op dat moment opereerden in de complexiteit van een vredesmissie, en zou dit vermoedelijk ook in de naaste toekomst zo zijn.<sup>337</sup>

### 5.6.2 *Het niveau van de NAVO*

Samenwerking tussen de verschillende bij de uitvoering van EBAO betrokken actoren is van belang om synergie te bereiken. Deze synergie levert EBAO meerwaarde op.<sup>338</sup> Om samenwerking met andere actoren vanuit de NAVO-organisatie mogelijk te maken, dienen eerst enkele politieke gevoeligheden te worden opgelost. Hier werd door respondenten met name genoemd dat er in de eigen organisatie weinig waardering bestond voor de extra inspanning die men zich getroostte om tot samenwerking te komen. Binnen de NAVO werd het dossier van EBAO gezien als een *“sloom dossier en niet sexy”*. Als voorbeeld werd genoemd dat Frankrijk samenwerking met andere actoren een zaak voor de Europese Unie vond (omdat de NAVO een militaire organisatie is) en daarom niet erg mee zou werken om samenwerking met andere actoren vanuit de NAVO van de grond te krijgen.<sup>339</sup>

Er werden op het politieke en militair-strategische niveau wel een paar kritische opmerkingen gemaakt die betrekking hebben op de realisatie van EBAO. Als eerste werd de beperking genoemd van de politieke macht van de NAVO. Zoals eerder is gesteld, werd ook hier door de respondenten benadrukt dat de NAVO in eerste aanleg een militaire organisatie is en eigenlijk op het politieke en diplomatieke vlak weinig invloed heeft. Momenteel wordt deze politieke en diplomatieke activiteit ingevuld door de nationale politieke niveaus van de verschillende aan ISAF deelnemende landen. Aangezien EBAO alleen goed kan werken in een geïntegreerde context, dient het militaire apparaat te functioneren binnen de lijnen van de diplomatieke inspanning. Als aan die samenwerking alleen op een gefragmenteerde manier invulling kan worden gegeven, gaat een deel van de meerwaarde van een samenwerking tussen politieke en militaire actoren verloren. Hier komt opnieuw de rol van de EU naar voren. Eén respondent gaf aan, dat een geïntegreerde samenwerking in internationale missies zoals die in Afghanistan tot betere resultaten zou leiden indien de NAVO en de EU tot een vorm van samenwerking zouden komen. De NAVO zou dan het militaire deel van de geïntegreerde missie kunnen invullen, en de EU zou dan kunnen zorgen voor het politieke en diplomatieke gedeelte. Een dergelijke taakverdeling op het hoogste niveau

337 PMS18.

338 Zie hoofdstuk 2.

339 PMS3, 6, 8, 15.

zou de realisatie van EBAO op de lagere niveaus uiteindelijk ten goede komen, aldus deze respondent.<sup>340</sup>

Het uitvoeren van EBAO op het militair-strategische niveau van de NAVO vroeg om een zekere mate van creativiteit, aldus respondenten, aangezien er concrete militaire doelstellingen en aanverwante effecten dienden te worden geformuleerd op basis van vage en abstracte formuleringen.<sup>341</sup> In feite wordt hier op dezelfde manier geappelleerd aan het belang van opleiden, trainen en vormen in het kader van EBAO (zie paragraaf 5.6.1). Dit probleem werd versterkt door het feit dat er geen aantoonbare laterale verbindingen bestonden met andere relevante actoren.<sup>342</sup> De plannen die op het militair-strategische niveau van de NAVO werden ontwikkeld, kregen vooral een militaire invulling, terwijl het uitgangspunt was om zaken samen aan te pakken. Juist van dat ‘samen zaken aanpakken’ werd op het militair-strategische niveau van de NAVO weinig teruggevonden.

De samenwerking tussen militaire actoren onderling kwam ook niet goed van de grond, zoals bleek uit een evaluatie-rapport van *The Liaison Office*<sup>343</sup> waarin een Afghaans religieus leider in het zuidoosten van het land die samenwerking ter plaatste als volgt omschreef: *“All international forces (US, Australian, Dutch) are uncoordinated, they compete with each other, fight each other. There is no one plan, no one strategy to bring peace and development to Afghanistan”*.<sup>344</sup>

Op het niveau waar de plannen daadwerkelijk werden uitgevoerd, gingen de gevolgen van een minder succesvol geïntegreerd optreden van de belangrijkste actoren op de hogere niveaus niet ongemerkt voorbij. Dat maakte het belang om door middel van *knowledge development* een beeld te krijgen hoe de operationele realiteit van het inzetgebied er

340 PMS15.

341 PMS 18.

342 PMS 13, 14.

343 The Liaison Office (TLO) is een onafhankelijke, niet-gouvernementele Afghaanse organisatie die als doel heeft het lokale bestuur, stabiliteit en veiligheid te verbeteren. Hun missie statement is als volgt: *“[...] to facilitate the formal integration of communities and their traditional governance structures within Afghanistan’s newly emerging peace, governance and reconstruction framework”*. Hun voornaamste activiteiten liggen op het vlak van research en analyse middels de “do-no-harm” benadering en faciliteren van de dialoog over peacebuilding en natural resource management. Het hoofdkantoor staat in Kabul en verder zijn er vier regionale kantoren in Afghanistan. TLO heeft ruim 200 mensen aan het werk. “The Dutch Engagement in Uruzgan: 2006 – 2010; a TLO socio-political assessment”, augustus 2010.

344 The Liaison Office (TLO), “The Dutch Engagement in Uruzgan: 2006 to 2010. A Socio-political assessment”, august 2010, p 50. Benaderd op internet d.d. 16 mei 2011: [http://www.tlo-afghanistan.org/sites/default/files/The\\_Dutch\\_Engagement\\_in\\_Uruzghan](http://www.tlo-afghanistan.org/sites/default/files/The_Dutch_Engagement_in_Uruzghan)

daadwerkelijk uitziet, niet kleiner. Met andere woorden: als de informatie van andere actoren niet kan worden verkregen uit laterale contacten, dan dient het militair-strategische niveau van de NAVO die informatie zelf te verzamelen. De conclusie lijkt gewettigd, dat het de NAVO echter ontbreekt aan het daarvoor benodigde instrumentarium.

## 5.7 Assessment

Om verantwoording te kunnen afleggen over de voortgang van de missie, dient informatie verzameld te worden waarmee deze voortgang in kaart kan worden gebracht. De effecten, die in het operatiegebied op operationeel en tactisch niveau worden nagestreefd, dienen daarom gemeten te worden. In de toepassing van EBAO komen wat betreft het in kaart brengen van de vorderingen een aantal obstakels aan het licht. Hieronder worden deze obstakels beschreven voor de politieke en militair-strategische niveaus, zowel nationaal als binnen de NAVO.

### 5.7.1 Nationaal niveau

Het feit dat de voortgang van bepaalde effecten pas op de (zeer) lange termijn meetbaar is, werd door het merendeel van de respondenten als problematisch gezien. Als voorbeeld werden de gewenste effecten op sociaal-economisch terrein genoemd, zoals verbetering van de toegang tot het onderwijs en de gezondheidszorg en vergroting van de diversiteit van de economie in Afghanistan. Men was van mening dat deze effecten soms pas meetbaar zullen zijn bij de volgende generatie van Afghanen. Deze termijn is te lang voor het politieke niveau, dat veelal te maken heeft met een politieke horizon die sterk afhankelijk is van het moment waarop de volgende (nationale) verkiezingen plaatsvinden.<sup>345</sup> Veel hangt af van een goede afstemming tussen de verschillende niveaus, met name de samenwerking tussen het politieke en het militair-strategische niveau. Op het operationele niveau werd op pragmatische overwegingen aan samenwerking meestal wel vorm gegeven, niet in de laatste plaats omdat contacten daar vaker persoonlijk waren.<sup>346</sup>

De rapportages zelf bleken echter zelden eenduidig te zijn en soms zelfs tegenstrijdigheden te bevatten.<sup>347</sup> In veel gevallen konden verschillende conclusies getrokken worden uit de rapportages die werden ontvangen. Een belangrijke achterliggende oorzaak hiervan is

345 PMS2, 4, 7, 11, 13, 15, 19.

346 PMS2, 3, 5, 10

347 Zie paragraaf 5.6.2.



gelegen in het feit dat relevante actoren niet altijd werkten met hetzelfde tijdsbestek waarvoor het al dan niet realiseren van effecten wordt bepaald: “*Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie hebben allemaal een andere tijdslijn waarover men vindt dat iets moet worden bereikt.*”<sup>348</sup> Transparantie over de mate waarin de operatie naar de gestelde doelen leidt, is daardoor eerder een kwestie van ‘hoe het wordt bekeken’ dan van het interpreteren van objectieve informatie. Hierdoor bestaan er redenen om te twijfelen aan de validiteit en betrouwbaarheid van informatie die betrekking heeft op de mate waarin effecten worden gerealiseerd.

Ondanks de genoemde bezwaren over validiteit en betrouwbaarheid van assessments, zal het nationale politieke niveau alle rapportages die betrekking hebben op de Nederlandse inspanningen in Uruzgan kunnen gebruiken om een zo compleet mogelijk beeld van de situatie te krijgen. Een goed voorbeeld is het rapport dat *The Liaison Office* heeft opgesteld over de Nederlandse aanwezigheid in Uruzgan tussen 2006 en 2010. Dit rapport geeft in termen van de 3D-benadering een overzicht van wat werd bereikt, al dan niet in samenwerking met andere internationale actoren (Amerikaanse en Australische militairen, NGO’s, lokale autoriteiten en internationale organisaties). In dit rapport wordt gesteld, dat de Nederlandse aanpak positieve resultaten heeft gehad, maar dat de volle omvang van de resultaten pas na vele jaren zal kunnen worden gemeten. Aangezien de Nederlanders tegen die tijd al lang weg zullen zijn uit het operatiegebied, en anderen de EBAO-aanpak in de tussentijd van hen zullen hebben overgenomen, zullen de effecten van de Nederlandse aanwezigheid hoe dan ook zijn ‘verwaterd’ nog voordat ze ten volle kunnen worden gemeten. In feite wordt betoogd dat de opbrengst van de Nederlandse inspanning niet gemakkelijk te meten is of zichtbaar kan worden gemaakt.<sup>349</sup> Het rapport bevat veel interessante informatie en is geheel gericht op wat de Nederlanders bereikt hebben. Daar staat tegenover dat in het rapport niet wordt vermeld hoe de gegevens, waarop het is gebaseerd, zijn verzameld. Daardoor kan geen indruk worden gekregen van de validiteit en betrouwbaarheid.

Door deze rapportages te vergelijken met de rapportages die Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie zelf produceren, kan het werkelijke beeld van de situatie wel steeds dichterbij worden benaderd. Men zou er verstandig aan doen om rapportages uit Uruzgan in samenhang met elkaar te bezien en niet als zelfstandige waarneming.

---

348 PMS19.

349 The Liaison Office, august 2010, p 50 – 57.

Voor het in kaart brengen van de resultaten van de Nederlandse bijdrage aan ISAF werd de hulp ingeroepen van TNO, dat zogeheten Operationeel Analisten (OA)<sup>350</sup> toevoegde aan de operationele troepen. Deze Operationele Assistenten werden met de Nederlandse militairen mee uitgezonden om de resultaten van militair optreden te koppelen aan te bereiken effecten.

Het werk van de OA's ter plaatse was van belang voor het bepalen van de mate waarin een effect door de militaire inspanning wordt bereikt.<sup>351</sup> Opmerkelijk was dat deze OA's in hun rapportages gebruik maakten van prestatie-indicatoren die gebaseerd zijn op drieëntwintig effecten, terwijl bij HQ-ISAF en *RC-South* werd gewerkt met elf effecten. Dit maakte het streven naar een standaardisatie van prestatiemetingen niet eenvoudiger.<sup>352</sup> Los van de inspanningen van de OA's stelden militairen ook zelf prestatie-indicatoren op. Zo werd het aantal TIC's (*Troops In Contact*) geteld, wat in verband werd gebracht met ondernomen acties ten aanzien van de realisatie van veiligheid in een bepaalde regio. Hetzelfde gebeurde bijvoorbeeld met het aantal kinderen dat naar school ging of een lokale kliniek bezocht, het aantal waterputten dat werd geslagen, de mate waarin mensen zich vrijuit konden bewegen (d.w.z. hun producten naar de markt konden brengen), etc. Uit het operatiegebied komen derhalve verschillende informatiestromen. Op de staf van de DOPS worden die verschillende rapportages ondergebracht in één rapportage, waarin met een kleurenschema de ontwikkeling van een effect wordt aangegeven.

### 5.7.2 *Het niveau van de NAVO*

Het militair-strategische niveau bij de NAVO levert de informatie aan die betrekking heeft op de voortgang van de missie in Afghanistan. Aangezien bij aanvang niet duidelijk was waar die voortgang precies uit diende te bestaan, en welke informatie nodig was om daar inzicht in te krijgen, werd erg veel informatie verzameld. Alle informatie had betrekking op militaire effecten. Hier zijn twee redenen voor aan te voeren. Ten eerste bestonden er op het militair-strategische niveau geen waarneembare dwarsverbanden met andere actoren die in Afghanistan actief waren. Ten tweede, aldus een respondent die verantwoordelijk was voor assessment op het militair-strategische niveau bij de NAVO, was de commandant van SHAPE alleen geïnteresseerd in informatie die betrekking had op militaire activiteiten:

350 Smeenk, B.J.E., Gouweleeuw, R.W.G., Van der Have, H.C., "Effect gebaseerde aanpak in Uruzgan. Van het schaakbord naar een bord spaghetti", *Militaire Spectator*, jaargang 176, nr. 12, 2007, p. 550-559.

351 PMS1, 2, 3, 6, 7, 8.

352 Soeters, J.M.M.L., Rietjens, S.J.H., Klumper, 2010, p. 223.

“[...] bovendien wil SACEUR niet dat NATO rapporteert over progressie in Afghanistan anders dan de militaire. Vanuit EBAO perspectief is dat een raar beeld, maar NATO is een militaire organisatie en die rapporteert dus niet over politieke aspecten”<sup>353</sup>, een opmerkelijke uitspraak gezien het duidelijk politieke karakter van de NAC. Daarnaast was men van mening dat er dermate veel informatie uit Afghanistan bij SHAPE binnen kwam, dat een selectie gemaakt moest worden van de informatie die werd doorgespeeld naar het politieke niveau – dit om te voorkomen dat het politieke niveau werd overspoeld met informatie. Men noemde dit het ‘filteren’ van informatie door het militair-strategische niveau.<sup>354</sup> Hoe deze informatie op relevantie geselecteerd diende te worden, het daadwerkelijke filter, stond niet beschreven en was ter beoordeling van de verantwoordelijke functionarissen bij SHAPE. Daar kwam bij, dat vrijwel alle informatie over militaire voortgang geclassificeerd was, waardoor slechts een beperkt aantal mensen een transparant beeld had van wat de NAVO in Afghanistan bereikte.<sup>355</sup>

Al eerder is opgemerkt dat het belangrijk is om te beschikken over duidelijk geformuleerde effecten wil men kunnen meten in hoeverre die effecten ook worden bewerkstelligd. De vanuit het politieke niveau geformuleerde effecten zijn voor het militair-strategische niveau niet altijd helder en duidelijk genoeg.<sup>356</sup> Om toch grip te krijgen op het militaire deel van de operatie, zijn meetpunten opgesteld die in grote lijnen kunnen worden samengevat als *Measures of Performance* (MoP’s)<sup>357</sup> en *Measures of Effectiveness* (MoE’s).<sup>358</sup> *Measures of Performance* liggen dicht bij de klassiek militaire informatie omtrent de uitwerking van de militaire inspanning op het voortzettingsvermogen van de tegenstander. Een aanvulling hierop vormt de constructie van de MoE’s, die feitelijk een vertaling inhouden van de militaire resultaten in het bredere perspectief van te bereiken effecten. Hierbij is het volgens enkele respondenten wel van belang dat prestatie-indicatoren, of die nu gebruikt worden als MoP of als MoE, in ieder geval meetbaar, valide, betrouwbaar en zowel kwalitatief als kwantitatief zijn.<sup>359</sup>

353 PMS14.

354 PMS13, 14.

355 PMS 11, 13, 14.

356 PMS3.

357 Measure of Performance: meetbare elementen voor de taken die tot effecten moeten leiden (zie Hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.2 Planning).

358 Measure of Effectiveness: meetbare elementen voor alle overzienbare effecten (zie Hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.2 Planning).

359 PMS 1, 3, 8, 10.

De NAVO beschikt niet over Operationeel Analisten zoals die door Nederland in Uruzgan werden ingezet. Ondanks het feit dat de NAVO wel *Measures of Effectiveness* heeft geformuleerd, vindt hierover op het strategische niveau geen overleg plaats tussen de militaire en niet-militaire actoren. De gevolgen van de eigen militaire inspanning moesten door de militairen op het strategische niveau vergeleken worden met informatie die gehaald werd uit openbare bronnen op het internet, zoals rapporten die verschijnen op de websites van de grotere NGO's.<sup>360</sup>

## 5.8 Adjustment

Op basis van de informatie die door assessments is verkregen, wordt bezien in hoeverre de organisatie nog op weg is om haar doelstellingen te bereiken. Het kan nodig zijn om de plannen op bepaalde onderdelen bij te stellen teneinde de organisatie doelgericht te houden. Adjustment kan zowel op nationaal niveau als op het niveau van de NAVO worden uitgevoerd.

### 5.8.1 Nationaal

Op ambtelijk niveau komen de feedbackstromen van militaire, diplomatieke en ontwikkelingswerkactiviteiten uiteindelijk bij elkaar en worden er, indien nodig, voorstellen gedaan of maatregelen genomen om de activiteiten in Uruzgan bij te sturen.<sup>361</sup> In dit verband werd binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken een werkgroep geformeerd met de naam *Task Force Uruzgan*.<sup>362</sup> Het was aan de ambtenaren van deze werkgroep om de bewindslieden te informeren over de al dan niet te nemen maatregelen. De voornaamste activiteiten die nodig waren om EBAO op dit niveau te kunnen uitvoeren, kwamen voor rekening van dit ambtelijk overleg. Op dit niveau werden doelstellingen bewaakt en werd de missie eventueel bijgestuurd; deze bijsturing werd indien nodig geleid via de Stuurgroep Militaire Operaties, maar kon ook direct gericht worden op het operatiegebied gaan.<sup>363</sup> Het criterium om de Stuurgroep Militaire Operaties te betrekken was of de bij de missie betrokken bewindslieden in politiek opzicht een risico konden lopen als de voorgestelde maatregelen werden geïmplementeerd.

360 PMS 13, 14.

361 PMS 20.

362 PMS 20.

363 PMS 5, 20.

### 5.8.2 *Het niveau van de NAVO*

Binnen de hiërarchie van de NAVO kan in feite op ieder niveau dat betrokken is geweest bij het opstellen van de plannen bijsturing plaatsvinden. In de praktijk blijkt bijsturing echter voornamelijk plaats te vinden op het operationele niveau.<sup>364</sup> Als argument daarvoor wordt aangevoerd, dat op dit niveau de lijnen vaak korter zijn en de verschillende partijen, dicht bij de uitvoering van het werk, op elkaar zijn aangewezen.<sup>365</sup> Men licht de hogere niveaus in over de genomen maatregelen en legt belangrijke zaken voor aan het naast hogere (militair-strategische) niveau. Op de hogere niveaus worden de oorspronkelijk tijdens de planning opgestelde indicatoren gebruikt om te beoordelen of de missie nog op koers ligt. Afhankelijk van de uitkomst van die beoordeling vaardigen de hogere niveaus dan weer eventuele aanvullende maatregelen uit naar de lagere niveaus.

De rapportages die vanuit de tactische en operationele niveaus naar het militair-strategische en het politieke niveau werden gestuurd, vertoonden inhoudelijk veel verschillen; de rapporten konden door de personen die met die rapporten moesten werken teveel naar eigen inzicht worden uitgelegd, waardoor een diffuus beeld van de werkelijkheid kon ontstaan.<sup>366</sup> Vijf respondenten waren van mening dat op het gebied van samenwerking tussen de hogere niveaus, waarbij het politieke niveau met name werd genoemd, nog belangrijke winst is te halen.<sup>367</sup> Volgens deze respondenten draait het bij EBAO vooral om communicatie, en om die te verbeteren wordt voorgesteld om de 'schotten' tussen de departementen weg te halen, waardoor de communicatie meer op inhoud kan worden gevoerd en minder stil gestaan hoeft te worden bij een achterliggende politieke agenda. Het is natuurlijk de vraag in hoeverre een dergelijke reactie wordt ingegeven door een realistische kijk op de gang van zaken, dan wel door een eigen wensbeeld. Maar er blijkt in elk geval wel uit, waar de mensen uit de departementale praktijk obstakels signaleren in de communicatie omtrent EBAO, namelijk, dat de politieke agenda en de lijst activiteiten die het militair-strategische niveau dient uit te voeren niet automatisch in elkaars verlengde liggen. Eén respondent noemde een fundamenteel verbeterpunt; om EBAO goed te kunnen implementeren, is vooral een cultuurverandering nodig die een goede onderlinge samenwerking mogelijk maakt.<sup>368</sup> Ook dit is op het eerste gezicht een reactie die niet erg realistisch lijkt, maar die wel aangeeft waar de overgang tussen het politieke en het militair-strategische

---

364 PMS 6, 7, 8.

365 PMS 18, 19 20.

366 PMS1, 19.

367 PMS2, 3, 6, 7, 9.

368 PMS10.

niveau bij het ten uitvoer brengen van EBAO minder soepel verloopt. Een verschil in cultuur tussen twee niveaus die met elkaar in een hiërarchische lijn dienen samen te werken kan de samenwerking nadelig beïnvloeden. Johnson verklaart dit vanuit het concept van *The Cultural Web*, ofwel de vier lagen waaruit de cultuur van een organisatie is opgebouwd (waarden, opvattingen, gedrag en gedeeld beeld van de medewerkers over de organisatie). Het midden van het web, de kern van de cultuur van de organisatie, bestaat uit een samenstel van beelden over de organisatie door de mensen in de organisatie en van beelden die uit de organisatie zelf voortkomen. Deze twee hoeven niet met elkaar overeen te komen, waardoor mensen in de organisatie zich misleid kunnen voelen en zich niet meer als vanzelf gedragen zoals de organisatie dat zou willen.<sup>369</sup> Voor wat betreft de communicatie tussen het politieke en het militair-strategische niveau wil dat zeggen, dat de leden van beide niveaus een andere voorstelling hebben van de communicatie tussen beide niveaus, waardoor zij niet meer efficiënt en effectief met elkaar samenwerken, terwijl goede communicatie juist zo belangrijk is voor EBAO. Vanuit deze optiek kunnen cultuurverschillen inderdaad een blokkade opwerpen tegen de toepassing van EBAO.

Zoals hierboven al is opgemerkt, blijkt dat eventuele bijsturingen van het EBAO-proces zich vooral voordoen op het operationele niveau. De onderlinge verbondenheid is op dit niveau groter, en daardoor ook de bereidheid om samen beslissingen te nemen of compromissen te sluiten.<sup>370</sup> In termen van Johnson kan worden gesteld, dat de beelden die men op verschillende niveaus van de organisatie heeft over die organisatie, hier minder verschillend zijn, waardoor ze minder snel obstakels vormen voor communicatie en samenwerking. Dat wil niet zeggen dat op het militair-strategische niveau geen bijsturende activiteiten plaatsvinden; die vinden daar wel degelijk plaats, maar ze zijn op dit niveau een stuk lastiger tot stand te brengen. Vanwege fundamentele verschillen in opvattingen en wederzijdse onbekendheid met elkaar is van flexibiliteit en het delen van verantwoordelijkheid tussen de verschillende actoren op het militair-strategische niveau veel minder sprake.<sup>371</sup> Enkele respondenten geven te kennen, dat argumenten van politieke aard vooral op het interdepartementale niveau een rol spelen en dat de factor 'macht' hier flexibiliteit in de weg staat.<sup>372</sup> De bevindingen op politiek en militair-strategisch niveau in de toepassing van EBAO zijn opgenomen in tabel 5.2.

369 Johnson, G., "Mapping and re-mapping organizational culture", in Ambrosini, Johnson and Scholes (eds), "Exploring Techniques of Analysis and Evaluation in Strategic Management", Prentice Hall, 1998.

370 Dit komt onder meer naar voren in de hoofdstukken 6 en 7.

371 PMS1, 4, 6, 8, 11.

372 PMS2, 7, 20.

**Tabel 5.2** Bevindingen op politiek en militair-strategisch niveau in de toepassing van EBAO

EBAO-fasen	Nationaal niveau		Niveau van NAVO	
	Politiek	Militair-strategisch	Politiek	Militair-strategisch
Knowledge development	Politieke doelstellingen en mandaten worden opzettelijk vaag en abstract geformuleerd om zo veel mogelijk politieke en diplomatieke speelruimte te kunnen behouden.	Doordat de doelstellingen die men dient te behalen niet duidelijk zijn geformuleerd, is het ook niet duidelijk welke informatie verzameld dient te worden.	Besluitvorming door consensus waardoor de beschreven end state bestaat uit abstracte en vage termen.	Onduidelijk welke informatie nodig is om voortgang te kunnen bepalen, waardoor eerder te veel dan te weinig informatie wordt verzameld. Er bestaat geen uitwisseling van feedbackgegevens tussen de verschillende in Afghanistan actief zijnde actoren en het militair-strategische niveau van NATO.
Planning	Verschillende planning ritmes en ideeën over de "maakbaarheid" van de situatie in het inzetgebied, maken de eerste aanzet van een geïntegreerde planning moeilijk.	Er bestaan weinig formele contacten om een echt geïntegreerde planning te kunnen maken. Contacten met vooral het hogere (politieke) niveau en andere actoren zijn gebaseerd op persoonlijke contacten.	Accent ligt op besluitvorming. Planingsactiviteiten liggen op het vlak van het op tijd beschikbaar krijgen van het nodige materieel en mankracht van de lidstaten voor de missie.	De (veelal vage en abstracte) doelstellingen die door het politieke niveau zijn gesteld worden vertaald in militaire doelstellingen. Het vergt creativiteit om daar concrete militaire doelstellingen uit af te leiden, die op valide en betrouwbare wijze gemeten kunnen worden. Er bestaan geen formele contacten met andere actoren.
Execution	Om een geïntegreerde planning te maken is het van belang dat alle relevante actoren daarin betrokken worden. Er bestaat wederzijds onbegrip en wantrouwen die samenwerking in de weg staat.	Het succesvol uitvoeren van een geïntegreerd plan waarbij obstakels in de vorm van onbegrip en wantrouwen dienen te worden overwonnen, vergt meer van "gezond verstand" en een "juiste instelling". Dit dient in de vorming en opleiding van militairen tot uitdrukking worden gebracht.	Binnen NAVO bestaat een verschil van mening over de rol die zij dient te spelen. Gezien het feit dat NAVO een militaire organisatie is, maakt haar minder geschikt om op het politieke en diplomatieke niveau en te onderhouden. De EU zou daartoe beter in staat zijn.	Het ontbreekt aan kennis over acties en doelstellingen van andere actoren. Om toch beleid te hebben wat speelt in het gebied van inzet, zal men zelf relevante informatie dienen te verzamelen door gebruik te maken van instrumenten als <i>System of Systems Analysis (SoSA)</i> .

EBAO-fasen	Nationaal niveau		Niveau van NAVO	
	Politiek	Militair-strategisch	Politiek	Militair-strategisch
Assessment	Rapportages vanuit <i>Task Force Uruzgan</i> zijn voornaamste bron. Rapportages blijken echter zelden eenduidig te zijn en bevatten soms tegenstrijdige informatie.	Operationeel Analisten helpen bij de analyse van de informatie die op het tactische niveau wordt verzameld. Hierbij wordt een ander model van effecten gebruikt vergeleken met de modellen die DOPS en NAVO gebruiken. Er komt ook informatie direct van het tactische niveau. Beiden worden gebundeld in één rapportage.	Alleen informatie over de voortgang van de realisatie van militaire effecten komen vanuit het militair-strategische niveau door. De realisatie van de endstate kan alleen door het al dan niet realiseren van militaire effecten worden beoordeeld.	SHAPE ontvangt een grote hoeveelheid informatie uit de onderliggende niveaus. Datareductie vindt plaats door informatie te “filteren”. Hier bestaan geen richtlijnen voor en is een zaak van wat het aanwezige personeel al dan niet belangrijk vindt. Bovendien is men alleen geïnteresseerd in informatie die betrekking heeft op militaire activiteiten.
Adjustment	Aanpassen van de missie op grond van veranderingen in het politieke klimaat en op basis van de gemeten voortgang	Aanpassen van de koers van de missie op basis van de gemeten voortgang en in opdracht van het politieke niveau	Aanpassen van de koers van de missie op grond van veranderingen in het politieke klimaat en op basis van de gemeten voortgang	Aanpassen van de koers van de missie op basis van de gemeten voortgang en in opdracht van het politieke niveau



## 5.9 Afsluiting

Deze paragraaf is opgezet rondom de eerste drie afgeleide onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd: hoe is EBAO ontworpen, hoe wordt EBAO gerealiseerd in de praktijk en welke afwijkingen tussen ontwerp en realisatie kunnen worden geconstateerd en hoe kunnen deze afwijkingen worden verklaard?

Hier wordt beschreven op welke wijze de verworven inzichten uit dit hoofdstuk omtrent de uitvoering van het proces rondom EBAO op politiek en militair-strategisch niveau, een bijdrage leveren aan het beantwoorden van deze onderzoeksvragen. De drie afgeleide onderzoeksvragen en de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord als de resultaten van alle niveaus zijn behandeld en wel in hoofdstuk 8.

### 5.9.1 Hoe is EBAO ontworpen?

Op het nationale politieke niveau wordt de inzet van de krijgsmacht uitsluitend benaderd vanuit het al dan niet aanwezig zijn van een politiek draagvlak. De enige aanwijzing dat het om meer gaat dan militaire inzet alleen is de betrokkenheid van verschillende ministeries, zoals dat van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, Algemene Zaken en Justitie. De te realiseren effecten worden pas concreet op het militair-strategische niveau, dat wil zeggen de J5 van de Directie Operaties van het Ministerie van Defensie.

De beslissing om al dan niet deel te nemen aan een internationale missie waar de krijgsmacht bij betrokken is, wordt gemaakt op het politieke niveau. In dit proces van besluitvorming wordt gesproken over onderwerpen als te realiseren *end state*, haalbaarheid, doelstellingen en mandaten – en niet over de te behalen effecten. Is de beslissing eenmaal genomen, dan maakt de J5 van de Directie Operaties van het Ministerie van Defensie aan de hand van de *mission statement* van de Commandant der Strijdkrachten en de geformuleerde uitgangspunten van de Stuurgroep Militaire Operaties een aanvang met het plannen van de inzet van het militaire instrument. Met name in de *mission statement* kan de Commandant der Strijdkrachten, zij het enigszins beperkt omdat deze politiek correct geformuleerd dient te zijn, zijn eigen visie op de missie kwijt van uit zijn achtergrond en ervaring als militair. Belangrijk is dat Nederlandse troepen in Afghanistan opereren vanuit een mandaat dat is geformuleerd op het nationale politieke niveau. Dit mandaat wordt ‘meegenomen’ naar een inzet in coalitieverband, zoals dat van de NAVO onder de naam ISAF.

Op het politieke niveau van de NAVO spelen effecten helemaal geen rol; daar is het enkel van belang om een consensus te bereiken over de te realiseren *end state*. Aan de hand van

deze *end state* wordt op het militair-strategische niveau (SHAPE) een aanvang gemaakt met het formuleren van te realiseren effecten, die daarna steeds verder concreet worden gemaakt door *Joint Forces Command* Brunssum en uiteindelijk HQ-ISAF.

De beslissing om vanuit de NAVO coalitie het militaire instrument al dan niet in te zetten, wordt op het hoogste politieke niveau van de NAVO genomen. Belangrijk hierbij is, dat de NAVO dergelijke besluitvorming baseert op consensus. Dit betekent, dat de teksten waarin de doelstelling en de te realiseren *end state* van de interventie worden omschreven, door alle leden van de NAVO geaccepteerd dienen te kunnen worden. Dit leidt tot semantisch lastig geformuleerde en veelal vage teksten. Vervolgens worden aan de hand van deze teksten door het militair-strategische niveau (SHAPE) de eerste contouren van te realiseren effecten opgesteld. *Joint Forces Command* in Brunssum werkt deze verder uit en bij HQ-ISAF worden ze uiteindelijk geschikt gemaakt om ter plaatse te worden uitgevoerd. Voor de inzet van NAVO-eenheden in Afghanistan is dit het geval geweest.

### 5.9.2 Hoe wordt EBAO gerealiseerd in de praktijk?

Bij het maken van plannen op het politieke niveau speelt EBAO zelf nauwelijks een rol, afgezien wellicht van de intentie om resultaten niet alleen te willen bereiken met militair optreden. Het is wel zo, dat op het politieke niveau de basis wordt gelegd voor de te bereiken effecten, en dus ook voor EBAO zoals die uiteindelijk kan worden uitgevoerd. Vanuit het politieke niveau wordt het militair-strategische niveau aan het werk gezet, en wel in de persoon van de Commandant der Strijdkrachten.

De Commandant der Strijdkrachten ontwikkelt zijn *mission statement* op grond van de opdracht die het politieke niveau heeft gegeven en het kader waarbinnen die opdracht dient te worden uitgevoerd. Beiden worden geleverd door het politieke niveau. Hier doet zich de situatie voor, dat de te realiseren einddoelstellingen zoals die op het politieke niveau worden geformuleerd vaag en abstract zijn. De reden hiervoor is dat het politieke niveau en in het verlengde daarvan ook het diplomatieke niveau politieke bewegingsvrijheid creëert door in vage en abstracte termen aan te geven wat men bereiken wil. Dat maakt het moeilijk voor het militair-strategische niveau om een plan op te stellen met een duidelijke *end state* en heldere doelstellingen en prestatie-indicatoren. Aan de andere kant verlangt het politieke niveau in het kader van transparantie wel duidelijkheid omtrent de voortgang van de realisatie van effecten, wat appelleert aan de eisen die volgens het *Results-Based*

*Management* gesteld worden aan de activiteiten van de overheid en dus ook geldt voor activiteiten die door Nederlandse militairen in het buitenland worden uitgevoerd.<sup>373</sup>

Op het militair-strategische niveau van de NAVO ligt dat niet veel anders. Het uitgangspunt voor het uitwerken van de opdracht zijn de teksten die de *North Atlantic Council* heeft opgesteld op basis van consensus over te realiseren *end state* en doelstellingen. Deze teksten zijn het resultaat van een compromis waarin alle leden zich moeten kunnen vinden, en missen daardoor duidelijkheid en eenduidigheid. Desalniettemin dient het militair-strategische niveau van de NAVO aan de hand van deze teksten de militaire plannen te ontwikkelen. Op grond van de te realiseren *end state* begint het militair-strategische niveau van de NAVO, SHAPE, met het opstellen van de plannen voor de inzet van militairen. Hier worden de eerste contouren van te realiseren effecten zichtbaar. Op het operationele niveau (*Joint Forces Command Brunssum – operationeel out of theater*) worden deze contouren verder uitgewerkt, echter steeds op geleide van de *end state* van HQ-NAVO. De effecten worden uiteindelijk concreet uitgewerkt voor de situatie ter plaatse op het niveau van het HQ-ISAF (*in theater*). Een belangrijke constatering is, dat de effecten en de wijze waarop de voortgang gemeten dient te gaan worden, worden afgeleid uit vage teksten die het resultaat zijn van compromissen op het hoogste politieke niveau. SHAPE, *Joint Forces Command Brunssum* en uiteindelijk HQ-ISAF dienen hier concrete en uitvoerbare effecten uit te destilleren. Tussen het formuleren van de *end state* en doelstellingen zoals de *North Atlantic Council* die heeft opgesteld, en het concreet en in de praktijk van het operatiegebied zelf nastreven van effecten in Afghanistan liggen derhalve drie vertaalslagen. Het personeel, vooral bij SHAPE, dat belast is met het formuleren van die doelstellingen uit de gegeven *end state*, is er niet in geschoold om dat te doen en interpreteert de teksten ‘met gevoel’. Hierin is de invloed van de *sensemaking* theorie te herkennen, die er van uitgaat dat mensen het genoemde ‘gevoel’ invullen vanuit hun ervaring, opleiding en culturele achtergrond.<sup>374</sup> Dit maakt de kans groot dat er verschillen bestaan tussen de oorspronkelijk geformuleerde *end state* en het plan volgens welke men de *end state* denkt te gaan bewerkstelligen. Toch wordt hier het verdere plan voor militaire inzet in het kader van EBAO binnen ISAF aan opgehangen.

Samenvattend wordt geconstateerd dat de beslissing om al dan niet te participeren in een op handen zijnde operatie, wordt genomen op het politieke niveau. Verder wordt

---

373 Zie paragraaf 2.5.

374 Weick, K.E., 2001.

aangegeven binnen welke kaders deelname kan en mag plaatsvinden. Zoals in de bovenstaande alinea is beschreven, worden de te realiseren *end state* en doelstellingen als ‘vaag en abstract’ gekwalificeerd, terwijl het politieke niveau wel duidelijke terugkoppeling wenst over de voortgang. Met andere woorden, het politieke niveau is enerzijds de oorsprong van de operatie en de bron van (bewust geschapen) onduidelijkheid, maar verlangt anderzijds, vanuit de vigerende bestuurskundige filosofie van *New Public Management*, wel transparantie. Daarmee ontstaat een lastige spagaat die in de staven van het operationele en het militair-strategische niveau opgelost dienen te worden. Om die oplossing tot stand te kunnen brengen, dienen de betrokken medewerkers kennis te hebben over effecten en moeten zij kunnen samenwerken met andere, vaak niet-militaire, actoren. In de praktijk blijkt, dat de medewerkers van de verschillende nationale en NAVO-staven onvoldoende of vaak zelfs helemaal niet voorbereid en toegerust zijn op deze uitdaging.

### 5.9.3 Analyse van afwijkingen tussen ontwerp en realisatie

Uit het bovenstaande valt af te leiden dat in het ontwerp van EBAO is vastgelegd dat het politieke niveau duidelijk maakt aan het militair-strategische niveau wat er van de militairen wordt verlangd. Dat geldt zowel nationaal als voor de NAVO. In de praktijk blijkt echter, dat het helemaal niet duidelijk is wat het politieke niveau van het militair-strategische en uiteindelijk van het operationele niveau verlangt. Deze duidelijkheid dient men op het militair-strategische en in mindere mate op het operationele niveau uiteindelijk zelf te scheppen. Aangezien het op het operationele en het militair-strategische niveau ontbreekt aan kennis van en voorbereiding op het werken met effecten, is het de vraag of hier van deze niveaus iets wordt verwacht waarvan niet vast staat of zij dat ook kunnen leveren.

De oplossing van dit probleem zal enerzijds dienen te worden gevonden op het politieke niveau, en wel door daar op heldere en duidelijke wijze vast te leggen wat van de onderliggende niveaus wordt verlangd. Daarnaast is het van belang dat het personeel van de staven op militair-strategisch en operationeel niveau, zowel nationaal als bij de NAVO, beter worden voorbereid op werken naar met effecten.

Als het bovenstaande wordt afgezet tegen de visie van Mintzberg over de wijze waarop strategie zich binnen een organisatie ontwikkelt en de rol daarbij voor wat de organisatie weet en wat de organisatie doet (*Knowing Doing Gap*), dan valt op dat het ontwerp van EBAO op het militair-strategische niveau niet duidelijk wordt neergezet, voornamelijk omdat het politieke niveau de te realiseren *end state* in vage termen omschrijft. Het gevolg hiervan is dat het militair-strategische niveau van de organisatie niet duidelijk wordt wat

het precies moet doen en dus ook niet kan weten welke kennis precies dient te worden opgebouwd. Het 'ontwerp van EBAO' heeft daardoor op het militair-strategische niveau van ISAF onvoldoende vorm kunnen krijgen, waardoor de relatie tussen het 'ontwerp van EBAO' en de 'gerealiseerde EBAO' (in het model van paragraaf 1.7 zichtbaar gemaakt als 'toegepaste EBAO') onder druk is komen te staan. Het resultaat hiervan was dat EBAO binnen ISAF niet goed kon worden toegepast.

Na het onderzoeken van het werken met EBAO op het politieke en het militair-strategische niveau, zowel nationaal als bij de NAVO, is onderzocht welke processen zich afspelen op het operationele niveau van het ten uitvoer brengen van EBAO. De beschrijving van de resultaten van dit gedeelte van het onderzoek is opgenomen in de volgende hoofdstukken, hoofdstuk 6 en 7. Hier staat EBAO centraal respectievelijk binnen het HQ-ISAF in Kabul en het hoofdkwartier in de zuidelijke regio, *RC-South* in Kandahar.

# 6

EBAO binnen HQ-ISAF

## 6.1 Inleiding

Het HQ-ISAF is het operationele hoofdkwartier van de ISAF-missie in Afghanistan (Kabul). In militaire termen is dit het *in theatre Headquarters*. In de NAVO-hiërarchie valt HQ-ISAF onder het operationele hoofdkwartier in Brunssum (*Joint Forces Command Brunssum*<sup>375</sup>), dat zelf weer valt onder het strategische hoofdkwartier van SHAPE, om ten slotte uit te komen bij het NAVO-hoofdkwartier in Brussel.<sup>376</sup>

HQ-ISAF is als operationeel *in theater* hoofdkwartier vanaf 2001 in Kabul actief om uitvoering te geven aan afspraken op internationaal politiek niveau in het kader van ISAF.<sup>377</sup> De formele leiding over de missie *in theater* (lees: de operaties in Afghanistan zelf) is steeds (afwisselend) in handen van een van de verschillende deelnemende landen, waarbij de belangrijkste posities worden ingenomen door militairen uit de VS. Iedere wisseling van de leiding wordt aangegeven met een cijfer achter de missienaam. Ten tijde van het veldonderzoek (januari 2009) werd HQ-ISAF geleid door ISAF XIII. Doordat ISAF in de loop der jaren in omvang is gegroeid, is ook het HQ-ISAF gegroeid en van structuur veranderd. Naar voorbeeld van het hoofdkwartier van de NAVO dat in Kosovo heeft gefunctioneerd, is ook het HQ-ISAF vanaf 2007 opgezet als een zogenaamd *composite Headquarter*. Dit betekent dat de kern van de staf van het hoofdkwartier afkomstig is uit één bestaand NAVO hoofdkwartier (in dit geval *Joint Forces Command Brunssum*) en de overige functies worden ingevuld door andere hoofdkwartieren van de NAVO en door personeel uit landen die bijdragen aan de operatie. Het personeel van het hoofdkwartier rouleert met zekere regelmaat, om de vier tot zes maanden, met inbegrip van een korte periode van overlap waarin de werkzaamheden worden overgedragen. Voor bepaalde sleutelfunctionarissen (zoals de commandant van de missie en zijn directe plaatsvervangers) wordt een uitzondering gemaakt; zij blijven twaalf of soms zelfs vierentwintig maanden werkzaam binnen HQ-ISAF.

## 6.2 Taken van HQ-ISAF

Het HQ-ISAF dient de plannen voor ISAF in Afghanistan uit te voeren. Die plannen komen via de NAVO-hiërarchie bij HQ-ISAF terecht. Ieder niveau van de NAVO-hiërarchie stelt zijn eigen versie van het plan op en geeft daar een nummer aan. Zo werkt de commandant van

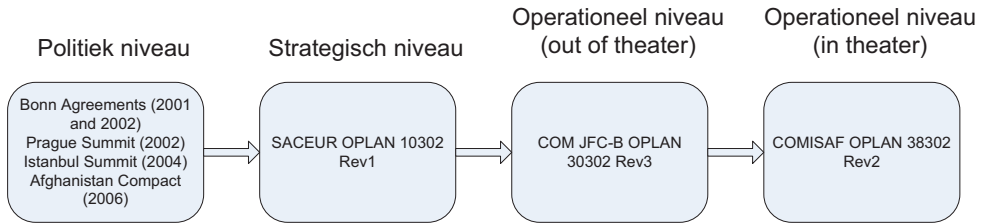
---

375 Dit wordt ook wel een Operationeel Hoofdkwartier 'out-of-theater' genoemd.

376 HQ23.

377 Bonn Agreement – 2001 en resolutie 1386 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

ISAF (COMISAF) met zijn ‘interpretatie’ van de plannen die hij heeft ontvangen uit Bruns-  
sum (zie figuur 6.1).



**Figuur 6.1** Hiërarchie van plannen<sup>378</sup>

Het Operatieplan (OPLAN) waarmee HQ-ISAF werkte op het moment dat het onderzoek werd uitgevoerd (januari 2009), OPLAN 38302 Rev2, had tot doel om in samenwerking met de regering van Afghanistan (GIROA)<sup>379</sup> gecoördineerde operaties uit te voeren met de reeds lopende Operatie *Enduring Freedom* (OEF)<sup>380</sup> en de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA). Daarnaast werd in OPLAN 38302 Rev2 aangegeven, dat de Internationale gemeenschap de regering van Afghanistan zou assisteren bij het creëren van een veilige omgeving, het uitoefenen van betrouwbaar bestuur en het ondersteunen van de ontwikkeling van Afghanistan.

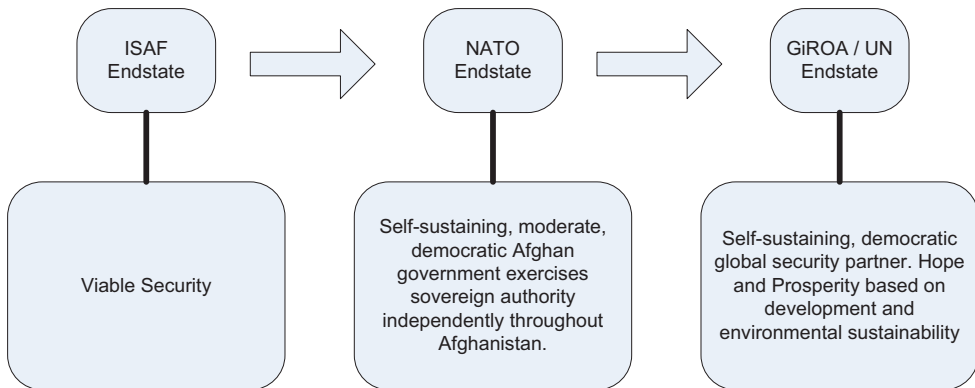
De plannen waren gericht op het realiseren van een einddoelstelling (*end state*). Ook ten aanzien van deze *end state* was een hiërarchie te onderscheiden (zie figuur 6.2).

378 Eigen interpretatie auteur.

379 GIROA: Government of the Islamic Republic of Afghanistan.

380 Operation Enduring Freedom is de officiële naam die de Amerikaanse regering heeft gegeven aan de oorlog in Afghanistan, die een onderdeel is van de Global War on Terrorism, een direct gevolg van de terroristische aanslag in de Verenigde Staten van september 2001. OEF is een gezamenlijke operatie van de VS, het VK en Afghaanse strijdkrachten. Het belangrijkste verschil tussen OEF en ISAF is gelegen in het feit dat de laatste wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de NAVO, weliswaar ook met deelname van Amerikaanse en Engelse militairen. Beide operaties worden parallel (en dus gescheiden van elkaar) uitgevoerd: Jones, S.G., “In The Graveyard of Empires; America’s War in Afghanistan”, W.W. Norton & Company, New York, 2009.





**Figuur 6.2** Hiërarchie van *end states*<sup>381</sup>

### 6.3 Knowledge Development (KD)

De missie in Afghanistan wordt vanuit het hoofdkwartier van ISAF in Kabul (HQ-ISAF) bestuurd. Dat betekent dat HQ-ISAF zich een beeld dient te vormen van de toestand in het land en meer in detail van de voortgang van de missie. Om deze taak te kunnen vervullen, heeft het HQ-ISAF informatie nodig die uit het onderliggende niveau moet komen, in dit geval uit de regionale hoofdkwartieren. Deze hebben namelijk zicht op wat zich in de regio afspeelt. Het is de bedoeling dat alle informatie uit de regio's bij elkaar wordt gebracht, waardoor een overzicht ontstaat dat de situatie in heel Afghanistan weergeeft. Daarnaast wordt informatie verzameld en gebruikt om verantwoording te kunnen afleggen aan het naast hogere niveau: *Joint Forces Command* Brunssum. Voor de juiste uitvoering van EBAO, het realiseren van de *end state* door middel van de synergie van de activiteiten die alle betrokken actoren uitvoeren, dient ergens te worden bepaald wat die gezamenlijke inspanning concreet heeft opgeleverd. Ook deze inventarisatie wordt gemaakt door HQ-ISAF.

In grote lijnen dient *knowledge development* binnen HQ-ISAF te kunnen voorzien in de volgende drie functies:

1. informatie verzamelen uit de regio om een landelijk overzicht van de missie te krijgen
2. informatie leveren aan het naast hogere hoofdkwartier (*Joint Forces Command* Brunssum) ten aanzien van de voortgang van de missie

381 Presentatie Afghan Assessment Group (AAG) bij HQ-ISAF, gegeven door Col. Bobby Clafin, Director *Afghan Assessment Group* op 15 januari 2009, slide 5.

3. informatie verzamelen en combineren over de gezamenlijke inspanning van de andere actoren

Deze drie functies die *knowledge development* dient vorm te geven, zijn van belang voor EBAO binnen ISAF, omdat enerzijds informatie een voorname rol speelt in EBAO en anderzijds dat HQ-ISAF als *in theater* hoofdkwartier een centrale plaats heeft in ISAF. Dit belang rechtvaardigt een meer gedetailleerd onderzoek. Allereerst wordt stil gestaan bij de wijze waarop *knowledge development* bij HQ-ISAF is ontworpen (paragraaf 6.3.1.). Vervolgens is de praktijk van *knowledge development* bij HQ-ISAF onderzocht (paragraaf 6.3.2.). Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de processen die bij *knowledge development* binnen HQ-ISAF aan de drie functies dienen bij te dragen (paragraaf 6.3.2.1.) en wat *knowledge development* uiteindelijk ten aanzien van de drie functie oplevert ofwel de inhoudelijke kant van *knowledge development* binnen HQ-ISAF (paragraaf 6.3.2.2.).

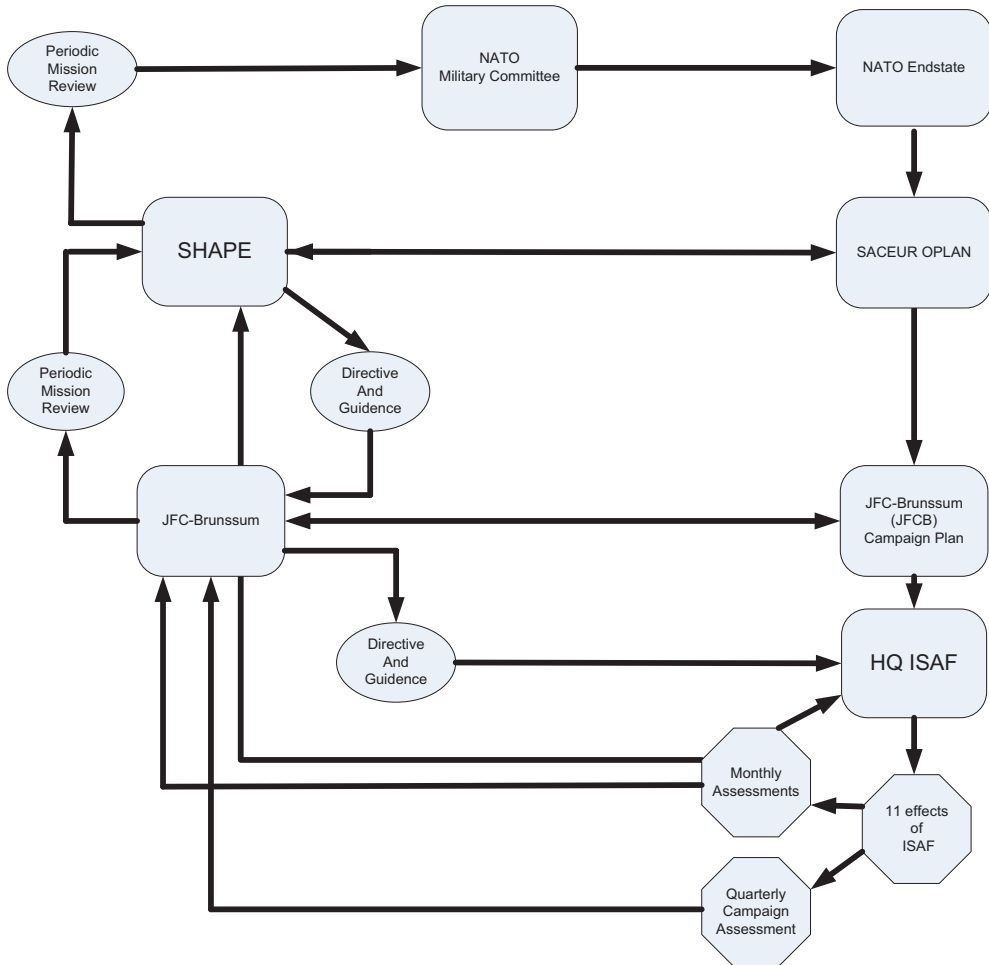
### 6.3.1 Knowledge Development (KD) zoals ontworpen

Het ontwerp voor *knowledge development* bij HQ-ISAF is een belangrijk onderdeel bij het uitvoeren van de missie in de geest van EBAO. De wijze waarop *knowledge development* is ontworpen voor ISAF is afgebeeld in figuur 6.3. Vanuit HQ-ISAF gaan twee informatiestromen naar de hogere niveaus: een maandelijks overzicht van de informatie die is verzameld door de regionale hoofdkwartieren (hiervan gaat één versie direct door naar SHAPE) en eens per kwartaal een *Quarterly Campaign Assessment* (QCA). Als *Joint Forces Command Brunssum* dat nodig vindt, gaat er direct feedback terug naar HQ-ISAF in de vorm van een *Directive and Guidance*-document. De *Quarterly Campaign Assessment* wordt door *Joint Forces Command Brunssum* verwerkt tot een *Periodic Mission Review* (PMR) ten behoeve van SHAPE. Vanaf SHAPE kan ook direct naar *Joint Forces Command Brunssum* worden gereageerd door middel van een *Directive and Guidance*-document. Vervolgens maakt SHAPE op basis van de *Periodic Mission Review* die uit *Joint Forces Command Brunssum* komt een eigen *Periodic Mission Review* ten behoeve van het hoogste (militaire) niveau in de NAVO, het *Military Committee*. Na een vergelijking met de te bereiken *end state* kan vanaf dit niveau aan SACEUR opdracht worden gegeven om het Operatieplan (OPLAN) aan te passen. Op grond van deze aanpassingen wordt vervolgens het door *Joint Forces Command Brunssum* opgestelde *Campaign Plan* aangepast, waarna HQ-ISAF kan worden bijgestuurd. Vervolgens begint het hele proces opnieuw met het verzamelen van informatie vanuit de regio's en het opstellen van een nieuwe *Quarterly Campaign Assessment*. Zoals hiervoor al

even aangestipt, kan het verzamelen en doorgeven van informatie door HQ-ISAF worden verdeeld in drie functies:

1. Het vragen om informatie uit de regio om de voortgang van de missie te kunnen bepalen: ieder regionaal hoofdkwartier levert per kwartaal twee rapportages (dat wil zeggen om de zes weken). Op grond van de gegevens die uit de regionale hoofdkwartieren komen, krijgt de commandant van ISAF naast wekelijkse presentaties over de bereikte resultaten ieder kwartaal een uitgebreid voortgangsrapport, het zogeheten *Quarterly Campaign Assessment* (QCA), dat door zijn staf wordt gemaakt (zie figuur 6.3).
2. Het leveren van informatie aan het naast hogere hoofdkwartier (JFC Brunssum) om de eigen activiteiten te kunnen verantwoorden. Iedere maand ontvangt Brunssum een tussentijdse voortgangsrapportage en ieder kwartaal een uitgebreider overzicht van de stand van zaken; dit laatste is de zoëven genoemde *Quarterly Campaign Assessment*. Bij *Joint Forces Command* Brunssum wordt de *Quarterly Campaign Assessment* weer gebruikt als basis voor zijn rapportage naar SHAPE, de zogenaamde *Periodic Mission Review* (PMR – zie figuur 6.3).
3. Het verzamelen en combineren van informatie over de gezamenlijke inspanning van de andere actoren. Bij het ontstaan van een beeld van de resultaten van de gezamenlijke activiteiten in Afghanistan speelt de informatie-uitwisseling tussen HQ-ISAF en andere actoren een belangrijke rol. Deze informatie-uitwisseling krijgt onder meer gestalte in het *Afghanistan Country Stability Picture* (ACSP). Het *Afghanistan Country Stability Picture* is een database waar andere actoren informatie aan kunnen leveren en uit kunnen betrekken over reconstructie- en ontwikkelingsprojecten in Afghanistan. Een respondent omschrijft het *Afghanistan Country Stability Picture* als volgt: “Het ACSP omvat ongeveer zeventigduizend records van reconstructieprojecten uit honderdzeventig verschillende bronnen. Dat is tachtig procent van het totaal aantal projecten dat op het gebied van reconstruction and development in Afghanistan loopt. Militairen hebben daar achtduizend vijfhonderd projecten aan bijgedragen. Grootste leverancier van data is het Afghaanse Ministry of Rural Rehabilitation and Development. Als je bedenkt dat sinds 2002 voor twaalf miljard dollar is uitgegeven aan reconstructieprojecten is het geen overbodige luxe dat dit ergens wordt bijgehouden. Het Afghanistan Country

*Stability Picture tracht in die behoefte te voorzien.<sup>382</sup>* Er is hier sprake van een grote database die gevoed wordt door een groot aantal bronnen teneinde de bewaking van en controle op de enorme geldstroom, die voor de reconstructie en ontwikkeling van Afghanistan op gang is gekomen, mogelijk te maken.



**Figuur 6.3** Inrichting feedback tussen HQ-ISAF, Joint Forces Command Brunssum en SHAPE<sup>383</sup>

382 HQ3.

383 Eigen interpretatie auteur.

### 6.3.2 Knowledge Development in de praktijk

In de onderstaande paragraaf wordt het gedeelte van het onderzoek beschreven van de drie genoemde functies van *knowledge development* binnen HQ-ISAF zoals dat in de praktijk is aangetroffen. De drie functies van *knowledge development* bij HQ-ISAF worden afzonderlijk besproken voor de procesmatige kant en vervolgens voor de inhoudelijke kant.

#### 6.3.2.1 Procesmatige kant van *knowledge development*

Functie 1: Informatie verzamelen uit de regio om een landelijk overzicht te krijgen

Het is voor de uitvoering van EBAO van belang dat de ontwikkeling van effecten wordt afgeleid uit feedback over de resultaten van activiteiten van alle actoren die daarbij zijn betrokken. De informatie die hier wordt verzameld voorziet het naast hogere niveau van informatie over de ontwikkeling van effecten in de regio. Het onderzoek heeft een viertal probleemgebieden aan het licht gebracht ten aanzien van het proces van functie 1 in de praktijk. Deze worden hieronder in wat meer detail beschreven.

a). De feedbackrelatie tussen HQ-ISAF en de regio's was niet vanzelfsprekend. Dit uitte zich in de manier waarop met informatie werd omgegaan. Hieronder worden drie voorbeelden genoemd die dit illustreren.

1. Informatiesystemen werden over en weer niet voldoende geraadpleegd. Ieder regionaal hoofdkwartier had een methode ontwikkeld om feedback te leveren aan het naast hogere niveau, i.c. HQ-ISAF. Een voorbeeld hiervan was het *Regional Common Operational Picture* (RCOP)<sup>384</sup> zoals dat door RC-South) – werd bijgehouden. Het *Regional Common Operational Picture* was toegankelijk voor de stafleden van HQ-ISAF om de ontwikkelingen in *RC-South* te kunnen volgen. In plaats van regelmatig in die het *Regional Common Operational Picture* te kijken en daar de noodzakelijke informatie uit te halen, stuurde HQ-ISAF vragenlijsten naar *RC-South* waarin om feedback werd gevraagd.<sup>385</sup> De beantwoording van deze vragenlijsten leverde *RC-South* veel extra werk op; de gevraagde informatie werd uit het *Regional Common Operational Picture* gehaald om de vragenlijsten mee in te vullen. Bovendien stimuleerde

---

384 *Regional Common Operational Picture* wordt in meer detail besproken in paragrafen 7.3.1, 7.6.2 en 7.7.2.

385 HQ1.

dit de mensen van *RC-South* niet om veel moeite te steken in het bijhouden van een regionale database, zoals het *Regional Common Operational Picture*.

2. Inhoudelijke inconsequenties van de rapportages. Hoewel de voertaal binnen ISAF het Engels is, werd bij HQ-ISAF medio 2009 een rapport ontvangen uit de Duitse regio dat geschreven was in het Duits.<sup>386</sup> Het spreekt vanzelf dat de staf van HQ-ISAF niet veel kon doen met een dergelijke rapportage. Er kunnen globaal twee redenen worden aangevoerd waarom het rapport niet in het Engels geschreven was. De eerste is dat men de Engelse taal niet zodanig beheerst dat men in staat is een rapportage in het Engels te maken en daarom terugvalt op de eigen taal. In meer algemene termen wordt de problematiek rondom het beheersen van Engels ook genoemd in de evaluatie van de commandant van *RC-South* die hij na afloop van zijn periode als commandant heeft opgesteld, en waarin hij aangeeft dat *“specifiek meer aandacht nodig is voor kennis en ervaring in het toepassen van het Operationeel Planning Proces (OPP) beter militair Engels kunnen lezen, begrijpen en spreken en meer besef hebben van de specifieke cultuur van de bondgenoten.”*<sup>387</sup> Beheersing van het Engels is voor met elkaar samenwerkende militairen binnen de NAVO kennelijk geen vanzelfsprekendheid, maar wel een belangrijke voorwaarde voor succes. Een tweede reden kan zijn, dat het belang van het verstrekken van relevante informatie aan het naaste hogere niveau niet serieus wordt genomen. Van een (hoog) opgeleide officier mag immers worden verwacht dat deze begrijpt dat Engels de voertaal is bij een grote, door de NAVO geleide, militaire operatie. Wordt desondanks door een officier een rapportage opgesteld in de eigen moedertaal (wanneer die niet het Engels is), dan lijkt daarmee impliciet een signaal afgegeven te worden dat men geen bijzonder groot belang hecht aan het leveren van complete en begrijpelijke informatie aan het naast hogere niveau. In de praktijk bleken zich dit soort voorvallen echter niet vaak voor te doen.

Daarnaast werd geconstateerd dat er een zekere weerzin bestond om negatieve feedback te geven. Een respondent omschreef dat als volgt: ‘In veel briefings worden de gebeurtenissen waarover wordt gerapporteerd veel positiever voorgesteld dan ze daadwerkelijk zijn. Zo wordt er gesproken over ‘tactische terugtrekking’ i.p.v.

386 HQ25.

387 De Kruif, M.C., generaal-majoor, “Commandant in Kandahar; Ervaringen als Commandant ISAF Regional Command South in Afghanistan”, *Militaire Spectator* jaargang 180, nummer 1, januari 2011.

verslagen worden door groepen *insurgents* op sommige plekken.<sup>388</sup> Dit is een indicatie dat vooral over negatieve zaken niet altijd open en eerlijk worden gerapporteerd.

3. Nationale belangen en feedback. Bij het realiseren van sommige effecten was sprake van een duidelijke dominantie van ter beschikking gestelde middelen door een bepaald land. Die dominantie kon lokaal zijn,<sup>389</sup> maar kon zich ook in heel Afghanistan doen gelden. Een voorbeeld hiervan was de ontwikkeling van effect 2, *Afghan National Security Force provides a secure environment* (zie tabel 6.1). Voor de ontwikkeling van een goed functionerend systeem van organisaties waarmee de Afghanen zelf hun veiligheid kunnen organiseren, is een aparte organisatie opgezet: de *Combined Security Transition Command Afghanistan* (CSTC-A). Deze organisatie wordt grotendeels gefinancierd met Amerikaans geld. In praktische zin is de *Combined Security Transition Command Afghanistan* een Amerikaanse overheidsorganisatie, juist vanwege de enorme financiële bijdrage van de VS. De commandant van ISAF heeft geen controle over deze organisatie.<sup>390</sup> De feedback die vanuit de regio's naar HQ-ISAF wordt gestuurd over de vorderingen van effect 2 komen terecht bij de *Combined Security Transition Command Afghanistan* en niet bij ISAF.<sup>391</sup> Hoewel effect 2 een onderdeel vormt van de *Line of Operations Security* van ISAF, heeft ISAF daar zelf dus geen zicht op heeft, en moet men genoeg nemen met de Amerikaanse visie (ingewonnen via *Combined Security Transition Command Afghanistan*). Medio 2008 werd binnen ISAF geprobeerd om dit te omzeilen door de regionale hoofdkwartieren te verplichten informatie over effect 2 ook naar HQ-ISAF te sturen:

388 HQ18.

389 PRTs worden gefinancierd met geld van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking of buitenlandse equivalenten daarvan. Hierdoor zijn de *Provincial Reconstruction Teams* aan hen verantwoordelijk schuldig. Het ontstaan van dubbele feedbackloops heeft te maken met de structuur van financiering.

390 De missie van de *Combined Security Transition Command Afghanistan* (CSTC-A) is om in samenwerking met de regering van de Islamitische Republiek Afghanistan en de internationale gemeenschap te komen tot het plannen, opzetten en uitvoeren van structuur op het gebied van de Afghaanse Nationale Veiligheidsorganisaties met als doel om een stabiel en veilig Afghanistan op te bouwen, de handhaving van de wet te versterken en het terrorisme binnen zijn grenzen te verslaan. *Combined Security Transition Command Afghanistan* is Amerikaans, aangevuld met militairen vanuit andere landen en ressorteert in de huidige situatie onder de OEF-operatie. Dat betekent dat de commandant van ISAF geen directe zeggenschap heeft over deze Amerikaanse middelen in Afghanistan. De Amerikaanse regering stelt jaarlijks veel geld beschikbaar voor de opbouw van de veiligheidsorganen in Afghanistan. In 2007 en 2008 ging het om ongeveer vijftien miljard dollar. (bron: <http://www.vredesmissies.nl/cstc-a.htm>, (benaдерd op 29 mei 2010).

391 HQ21, 22.

“We should force the regional headquarters to report on the Afghan National Security Force [ic. effect 2; WK]. We can provide Measures of Effectiveness to the RCs. You can then bypass Combined Security Transition Command Afghanistan in the reporting process.”<sup>392</sup> Dit soort *trucs* om de Amerikaanse dominantie te kunnen compenseren, leidde tot het ontstaan van dubbele feedbacklusen en tot een verhoging van de administratieve werkdruk bij de regionale hoofdkwartieren. De regionale hoofdkwartieren werd feedback gevraagd over hetzelfde effect door twee instanties: *Combined Security Transition Command Afghanistan* en ISAF.

b). Verschillen in activiteit per regio en de kwaliteit van de feedback. Zodra de feedback informatie naast elkaar wordt gezet om met elkaar te worden gecombineerd tot één geheel, dient zij geïnterpreteerd te worden om te bepalen welke betekenis er aan gegeven moet worden. Bij deze interpretatie deden zich problemen voor, die er voor zorgden dat er een onjuist beeld ontstond van de werkelijkheid. Zo waren bijvoorbeeld interpretatieverschillen terug te voeren op verschillen die bestonden tussen de regionale hoofdkwartieren wat betreft de mate van activiteit van de tegenstander.

Ter illustratie wordt een voorbeeld gegeven. Uit de rapportages van het regionale hoofdkwartier in het westen, RC-West (een relatief veilige regio), kon worden afgeleid dat de Italianen die in die regio gestationeerd waren, niet veel activiteit ten toon spreidden. Dat hoeft niet per definitie slecht te zijn. Zo was bijvoorbeeld tijdens operaties in Irak (medio 2005) de stad Basra verdeeld in verschillende sectoren. De sector van de Italianen was daar relatief veiliger dan de sector van de Engelsen. De werkwijze van de Italianen was veel minder proactief dan die van de Engelsen en paradoxaal leidde dat tot meer veiligheid.<sup>393,394</sup> Dat de werkwijze van de Italianen in Afghanistan mogelijk tot meer veiligheid heeft geleid, kan worden verklaard doordat de Italianen in een rustige streek zitten en proactief optreden niet nodig is. Aan de andere kant kan het ook zijn dat juist het feit dat zij niet proactief optreden een positieve uitwerking heeft op de veiligheid in de regio waar ze opereren. Uit dit laatste kan worden geconcludeerd dat *laissez faire* een goede aanpak zou kunnen zijn.<sup>395</sup> Hetzelfde is gezegd over de activiteiten van de Duitsers in het noorden van Afghanistan.<sup>396</sup>

392 HQ21, 22.

393 Stewart, R., “The Prince of the Marshes”, Harcourt Trade Publishers, New York, 2006.

394 Een ander voorbeeld dat proactiviteit van militair optreden kan leiden tot escalatie van geweld kan gevonden worden in het optreden van de Engelsen in Ulster: Ripley, T., Chappel, M., “Security forces in Northern Ireland (1969-92)”, Osprey, 1993.

395 HQ18.

396 HQ1.



Daarnaast is ook geconstateerd dat sommige regionale hoofdkwartieren zelfs helemaal geen feedback leverden. Het gevaar hiervan was dat HQ-ISAF vervolgens de conclusie trok dat er in de desbetreffende regionale hoofdkwartieren dan ook niets bijzonders gebeurde. De interpretatie van de verzamelde informatie werd kennelijk niet altijd op de juiste manier geïnterpreteerd, waardoor de kans dat de feedback een vertekend beeld van de werkelijkheid opleverde, erg groot was.<sup>397</sup>

c). Niet alle regionale hoofdkwartieren leveren feedback. Het is op zich opmerkelijk, dat uit sommige regionale hoofdkwartieren geen feedback kwam. Dit beeld veranderde niet wanneer de regionale hoofdkwartieren opdracht kregen om feedback te leveren: “[...] de waan van de dag is vaak sterker. Men heeft het te druk en effectmeting heeft geen prioriteit”.<sup>398</sup> Een voorbeeld ter illustratie: *“Vier maanden geleden is de opdracht gekomen: measure OPTOLO.<sup>399</sup> Op 1 november zijn de formulieren uitgezonden naar de regionale hoofdkwartieren. Tot nu toe [januari 2009] zijn er van slechts zeven van de honderdtwee districten die betrokken zijn bij OPTOLO formulieren teruggestuurd. In totaal zijn er meer dan driehonderdvijftig districten, maar OPTOLO richt zich specifiek op honderdtwee districten, de zogenaamde focus areas.”*<sup>400</sup>

Een ander probleem was dat de ontwikkeling van effecten in een regio soms moeilijk was aan te geven, omdat deze ontwikkeling in de tijd erg traag verliep. Dat betekende dat de twee rapportages per kwartaal voor een regio soms maar weinig verschil lieten zien.<sup>401</sup> Om toch maar te kunnen rapporteren dat ‘er wat gebeurt’ in de regio, werd er vaak gerapporteerd op basis van incidenten.<sup>402</sup> Een incident is echter een andere aanleiding tot een effect dan een activiteit. Dat betekende weer, dat de drang om toch wat nieuws te rapporteren er toe leidde dat de koppeling tussen activiteit en effect vertroebeld werd. De rapportage omvatte op deze manier niet een beredeneerde opeenvolging van geplande acties met de invloed daarvan op de ontwikkeling van effecten, terwijl dat wel de bedoeling was van een planning in het kader van EBAO.

---

397 HQ1.

398 HQ12.

399 OPTOLO staat voor operatie Tolo (vertaling van ‘dageraad’).

400 HQ4.

401 HQ21,22.

402 HQ18.

d). Voldeed feedback aan de (nationale) behoefte? De feedback zoals die door ISAF werd geleverd, voldeed niet geheel aan de (politieke) behoefte van de verschillende deelnemende landen. De geleverde feedback was niet specifiek genoeg. Nationale overheden waren geïnteresseerd in andere en meer specifieke informatie dan wat ISAF leverde.<sup>403</sup> Hierdoor ontstond de behoefte bij nationale overheden om zelf feedback te verzamelen. Binnen ISAF bleek dat uit het feit dat veel nationale overheden jonge (adspirant-) onderzoekers naar Afghanistan stuurden om daar zelf informatie te verzamelen over de voortgang van de effecten in de ‘eigen’ regio.<sup>404</sup> Dit heeft als gevolg dat ISAF nauwelijks controle had over wat er aan feedback ‘naar buiten’ gaat, waardoor op het niveau van de nationale overheden een diffuus beeld ontstond over de voortgang van de missie.

Functie 2: informatie leveren aan het naast hogere hoofdkwartier (*Joint Forces Command* Brunssum)

Meestal beweegt feedback zich *bottom-up* door de organisatie. Op basis van de informatie die geleverd wordt door de delen van de organisatie die activiteiten ‘in het veld’ uitvoeren, kunnen de hogere niveaus maatregelen nemen en door eventueel bij te sturen de organisatie ‘op koers’ houden. Deze vorm van feedback is inderdaad geconstateerd, en wel in de vorm van maandelijkse rapportages en ieder kwartaal een *Quarterly Campaign Assessment*; precies zoals dit proces is ontworpen.

Bij HQ-ISAF viel ook een *top-down* beweging waar te nemen ten aanzien van feedback. Ongeveer anderhalve maand na het uitkomen van het *Quarterly Campaign Assessment* reageerde *Joint Forces Command* Brunssum met het *Directive and Guidance* document. Dit document bevat aanwijzingen aan HQ-ISAF om zijn processen aan te passen. De aanwijzingen hebben veelal betrekking op het verzamelen en meten van informatie vanuit het standpunt van *Joint Forces Command* Brunssum en bleken niet gerelateerd aan de praktijk-situatie van HQ-ISAF.<sup>405</sup> Hieruit kan worden afgeleid dat het bij het bepalen van de beste methode van het uitvoeren van *assessments* belangrijk is om een verbinding te maken tussen wat vanuit de *top-down* positie gezien kan worden als een ‘ideale’ *assessment* en wat er mogelijk is vanuit het veld. De afstemming tussen vraag en aanbod in rapportage over

403 HQ12.

404 Nederland heeft dat gedaan door het zenden van zogenaamde ‘operationeel analisten’ die vanuit TNO en na een spoedcursus militair optreden aan het *Provincial Reconstruction Team* in Uruzgan werden toegevoegd.

405 HQ15, 16, 17.

prestaties dient gemaakt te worden vanuit zowel de vragende als de leverende partij. Op deze manier kan worden voorkomen dat van een lager niveau informatie wordt gevraagd die het niet kan leveren.

Functie 3: informatie verzamelen en combineren over de gezamenlijke inspanning van de andere actoren

Bij het opbouwen van de voornaamste database, het *Afghanistan Country Stability Picture* (ACSP), komt een vijftal probleemgebieden naar voren die er voor zorgen dat de database niet goed functioneert. Dit heeft consequenties voor het met elkaar kunnen delen van informatie. Vanuit de ervaring van verschillende respondenten kunnen wat betreft het *Afghanistan Country Stability Picture* de volgende probleemgebieden in kaart worden gebracht.

1. Het ontbreken van een uniform 'format'. In de praktijk blijkt dat de informatie voor het *Afghanistan Country Stability Picture* zou moeten komen uit een drietal belangrijke bronnen. Deze bronnen zijn het *Provincial Reconstruction Team* (meer precies de *Civil Military Cooperation* eenheden – CIMIC), de Afghaanse overheid (meer precies het Afghaanse *Ministry of Rural Rehabilitation and Development* – MRRD) en alle overige bronnen die men kan vinden en die een bijdrage kunnen leveren. Het is gebleken dat geen van deze bronnen hun informatie toeleveren in een vast *format*, waardoor data onderling verschillen en erg moeilijk met elkaar te combineren zijn. Een voorbeeld hiervan is de plaatsbepaling van de projecten die in het *Afghanistan Country Stability Picture* voorkomen. De ene bron zette daar geografische coördinaten bij (de *Provincial Reconstruction Teams*). De andere bron beperkte plaatsbepaling tot het aangeven van provincie, district en dorp waar het project werd uitgevoerd (het Afghaanse *Ministry of Rural Rehabilitation and Development*), waarbij soms drie verschillende namen werden gebruikt voor hetzelfde dorp en hetzelfde project daardoor drie keer werd geteld. Een derde bron gebruikte alleen de naam van de provincie en het district waar het project plaatsvond (het argument hierbij was dat men de coördinaten van bijvoorbeeld het opzetten van een meisjesschool niet openbaar wilde maken).<sup>406</sup> Overigens werd opgemerkt dat slechts drie tot vier *Provincial Reconstruction Teams* regelmatig data aanleverden.<sup>407</sup>

---

406 HQ7.

407 HQ34; volgens USAID zijn er 26 *Provincial Reconstruction Teams* in Afghanistan (<http://afghanistan.usaid.gov/en/Page.PRT.aspx>, benaderd op 29 mei 2010).

2. Te weinig capaciteit om het *Afghanistan Country Stability Picture* actueel te houden. HQ-ISAF kreeg wekelijks ongeveer 5000 items (gegevens over projecten) binnen, die verwerkt dienden te worden in het *Afghanistan Country Stability Picture*, maar had slechts één medewerker beschikbaar om die gegevens in te voeren. Hieruit viel af te leiden dat de verschillende actoren kennelijk bereid waren om gegevens aan te leveren, en dat zij het belang van een dergelijke (gemeenschappelijke) database ook inzagen. Ook was er kennelijk behoefte aan informatie over de voortgang van activiteiten, waardoor er een enorme hoeveelheid gegevens loskwam en er ten aanzien van het *Afghanistan Country Stability Picture* gesproken kon worden van een *push-and-pull* effect. De verzamelde informatie diende door mensen verwerkt, bekeken en geïnterpreteerd te worden. Als niet werd voorzien in extra menskracht voor de verwerking van de gegevens, dan bleef informatie liggen en verloor de database haar waarde. Het gevolg hiervan was dat systeemmanagers werden ingeschakeld bij het verzamelen en invoeren van data in het systeem, terwijl zij zich eigenlijk hadden moeten bezighouden met het verbeteren van de gebruikte systemen. Door dit oneigenlijke gebruik van een schaarse expertise werd veel kennis, ervaring en capaciteit niet goed gebruikt.<sup>408</sup>
3. De toegang tot het *Afghanistan Country Stability Picture* is beperkt. Men dient toestemming te krijgen om zich als gebruiker aan te melden en toegang tot de database te krijgen. In de praktijk is gebleken dat de mensen van de J9 (*Civil Military Cooperation – CIMIC*) van HQ-ISAF niet gekwalificeerd waren om toegang tot het *Afghanistan Country Stability Picture* te krijgen en daarom hun eigen systeem hebben opgezet (IGeoSit).<sup>409</sup> Hierdoor is informatie over reconstructieprojecten niet langer in één grote database ondergebracht en wordt de oorspronkelijke doelstelling ondergraven.
4. Niet alle relevante actoren doen mee aan het *Afghanistan Country Stability Picture* of maken een alternatief. Een belangrijke speler op het gebied van reconstructie en ontwikkeling, *US Agency for International Development*, participeert niet in het *Afghanistan Country Stability Picture*, omdat zij hun 'sponsors' willen beschermen.<sup>410</sup> Zij beschikten over een eigen database, die werd ontwikkeld en beheerd door een subcontractor van *US Agency for International Development (Afghanistan Information Management Service – AIMS)* en werd aangeduid met hetzelfde acroniem als de database waarvoor zij

---

408 HQ10 en 11.

409 HQ3.

410 HQ13.

een alternatief diende te zijn: ACSP. Zo ontstonden twee grote databases met dezelfde naam en met ieder een andere benadering en inhoud.

5. Integratie met andere databases. Er bestaan bij HQ-ISAF nog meer databases met waardevolle informatie over de voortgang van de missie.<sup>411</sup> Een goed voorbeeld is het zogenaamde JOIIS (*Joint Operations Intelligence Information System*). Ondanks het feit dat het *Joint Operations Intelligence Information System* vooral militaire informatie bevat over de situatie in het veld in het operatiegebied, kan integratie van het *Joint Operations Intelligence Information System* en het *Afghanistan Country Stability Picture* het inzicht in de voortgang van de missie in brede zin vergroten. Belangrijk obstakel is het feit dat de meeste informatie in het *Joint Operations Intelligence Information System* de classificatie 'vertrouwelijk' heeft gekregen.<sup>412</sup> In technische en procedurele zin is integratie echter wel mogelijk. Een respondent beschrijft dit als volgt: *"Met het Joint Operations Intelligence Information System kun je echt bijna alles inzien. Door dit te integreren met data uit het het Afghanistan Country Stability Picture kun je een heel goed overzicht krijgen. Dit overzicht is weer prima te gebruiken voor het maken van de Quarterly Campaign Assessment. Dit kan namelijk erg veel moeite op het gebied van data collection schelen. Door dit systeem te voorzien van een architectuur met verschillende lagen al naar gelang de mate van confidentialiteit, kun je ook NGO's en IO's toegang geven, zonder dat deze alle militair geheime info kunnen bekijken."*<sup>413</sup>

Er worden in Afghanistan veel data verzameld door veel verschillende actoren die er ieder hun eigen methoden op nahouden voor het verzamelen en opslaan van data. Alleen al binnen de NAVO bestonden er ten tijde van het onderzoek (januari 2009) honderdtwintig verschillende softwaresystemen om de voortgang van de missie te meten. De meeste van deze systemen zijn niet compatibel. Deze incompatibiliteit wordt niet alleen gezien tussen systemen van militaire en civiele organisaties, maar ook tussen systemen van militaire organisaties onderling. Een voorbeeld hiervan is het eerder genoemde *Joint Operations Intelligence Information System* van ISAF, een belangrijk militair informatiesysteem dat niet compatibel bleek te zijn met het informatiesysteem van *US Central Command* (CENTCOM), het belangrijkste militaire hoofdkwartier van de Verenigde Staten voor de regio waar Afghanistan onder valt.

---

411 HQ3.

412 HQ29.

413 HQ10, 11, 29.

Er bestonden bij HQ-ISAF wel ideeën over de manier waarop de operationele informatiestromen (JOIIS) in het *Afghanistan Country Stability Picture* zou kunnen worden geïntegreerd. Uit gesprekken met de respondenten kwamen er drie naar voren: 1. er zou er een gecoördineerde methodologie en terminologie moeten komen, 2. er zou een uniforme wijze van dataverzameling door alle betrokken actoren moeten worden ondersteund en bevorderd, 3. het gehele proces zou een strakke *top-down* sturing moeten krijgen. Het is de vraag in hoeverre deze ideeën realistisch zijn, vooral het laatst genoemde idee lijkt binnen de context van een coalitie als NAVO niet gemakkelijk te realiseren. Los van deze technische problemen lagen er ook op het principiële vlak obstakels, zoals de kwaliteit van de data in termen van validiteit en betrouwbaarheid en het niet willen delen van data die men met eigen middelen heeft verzameld.<sup>414</sup>

### 6.3.2.2 Inhoudelijke kant van *knowledge development*

Het HQ-ISAF ontvangt rapportages van de onderliggende niveaus en verstuurt rapportages naar de niveaus boven het HQ-ISAF. Dit is in lijn met de eerste twee hierboven genoemde functies van de procesmatige kant van *knowledge development*.<sup>415</sup> Daarnaast bestaan er trajecten van rapportages die geheel buiten de ISAF-organisatie om lopen. Deze drie vormen van rapportage worden hier aan de orde gesteld.

#### Vorm 1: Informatie verzamelen uit de regio om een landelijk overzicht te krijgen

Het gaat hier om de rapportages die HQ-ISAF uit de regio's ontvangt. Medio januari 2009 waren geen duidelijke afspraken gemaakt over het *format*<sup>416</sup> en de inhoud van deze rapportages. Voor het format van de rapportages bestonden twee mogelijkheden: alle effecten tegelijk met een frequentie van één keer in de zes weken of iedere week rapporteren over één effect in een cyclus van twaalf weken. Zonder opgave van redenen is bij het begin van de missie gekozen voor de laatste methodiek. In de praktijk bleek dat deze methode voor de regionale hoofdkwartieren zeer veel administratief werk opleverde en voor HQ-ISAF dat het moeilijk werd om het overzicht te behouden over de voortgang van alle effecten.<sup>417</sup> In de reorganisatie binnen HQ-ISAF, waarbij de *Afghan Assessment Group* (AAG – zie paragraaf 6.6.1) in het leven werd geroepen, is gekozen voor de eerste methodiek. Redenen

414 HQ5, 6, 15, 16, 17.

415 Zie paragraaf 6.3.2.1.

416 HQ15, 16, 17.

417 HQ34.

hiervoor waren een verminderde administratieve belasting voor de regionale hoofdkwartieren en het volgen van de rapportagecyclus uit de regionale hoofdkwartieren in het *battle rhythm* dat de *Afghan Assessment Group* had opgezet. De geleverde rapportages passen op deze manier beter in de structuur van resultaatmeting die met het *Afghan Assessment Group* werd ingevoerd.

Een inhoudelijk probleem van de rapportages was verder, dat uniforme *Measures of Effectiveness* werden gehanteerd voor alle effecten. Hiermee werd gesuggereerd dat alle effecten zich op dezelfde manier zouden ontwikkelen. In de praktijk blijkt dat niet het geval te zijn, waardoor men zou verwachten dat de *Measures of Effectiveness* meer specifiek zou worden omschreven. ISAF heeft weinig of geen invloed op de ontwikkeling van bijvoorbeeld effect 2 (*Afghan National Security Forces provides a secure environment*); dit is vooral een zaak van de *Afghan National Security Forces*, en ISAF kan daarin hooguit een faciliterende rol spelen. Ook voor de ontwikkeling van effect 5 (*Rule of Law*), effect 8 (voor wat betreft het aspect *education*) en effect 11 (*Afghan People Perceive a Sense of Progress*) zijn andere variabelen in het spel die de voortgang van deze effecten kunnen beïnvloeden, buiten de bemoeienis van HQ-ISAF om.

Vorm 2: informatie leveren aan het naast hogere hoofdkwartier (*Joint Forces Command* Brunssum)

Het gaat hier om de rapportages die door HQ-ISAF worden verstuurd. Door het ontbreken van duidelijke definities van hetgeen werd gerapporteerd in het *Quarterly Campaign Assessment*, werd getwijfeld aan de kwaliteit van het *Quarterly Campaign Assessment*. Als geen duidelijkheid bestond over wat onder een bepaalde meting viel en wat niet, werden dubbeltellingen niet voorkomen. Zo werden projecten door de ene instantie aangegeven met geografische coördinaten terwijl een ander alleen een districtaanduiding gebruikte voor hetzelfde project. Een soortgelijk voorbeeld betreft onduidelijkheid omtrent het aantal slachtoffers dat bij de uitvoering van de missie viel. Er werd bijvoorbeeld geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen het aantal slachtoffers in het algemeen en het aantal slachtoffers dat het gevolg was van *Improvised Explosive Devices*.<sup>418</sup> Een derde voorbeeld is de wijze waarop de regionale hoofdkwartieren de voortgang van effecten in hun regio beoordeelden met een kleurencodering (rood voor een negatieve, groen voor een positieve

---

418 HQ10, 11.

ontwikkeling en geel voor een gelijk gebleven ontwikkeling). Aangezien er geen duidelijke indicatoren waren wanneer een effect rood, geel of groen diende te zijn, werd dit overgelaten aan de stafmedewerkers van de verschillende regionale hoofdkwartieren die ieder hun eigen interpretatie konden geven.<sup>419</sup> Deze voorbeelden bevestigden het idee dat feedback omtrent resultaten aan de niveaus die op basis van deze feedback beslissingen moesten nemen, onvolledig en onwaar konden zijn. Eerder werd al geconstateerd dat informatiesystemen niet of nauwelijks compatibel waren of geïntegreerd konden worden, informatie onvindbaar was in de systemen zelf, en dat er erg veel informatie in de verschillende systemen werd opgeslagen. Dat laatste leidde bijvoorbeeld tot *information cherry picking*: men haalde die informatie uit de systemen die men leuk of interessant vond of wat goed leek aan te sluiten bij wat men dacht dat wenselijk was. Het ontbreken van duidelijke definities en criteria voor metingen stelde mensen in staat om rapportages over de prestatie van de organisatie te voorzien van ‘perverse’ informatie, zoals dat door De Bruijn is omschreven.<sup>420</sup> Het *Quarterly Campaign Assessment* maakte een ontwikkelingstraject door, waarbij waarde en betrouwbaarheid van het *Quarterly Campaign Assessment* diende te groeien. Desgevraagd bleek echter dat men in het *Quarterly Campaign Assessment* vooral datgene vermeldde wat men dacht dat de commandant van ISAF wilde horen.<sup>421</sup>

Vorm 3: informatie verzamelen en combineren over de gezamenlijke inspanning van de andere actoren

Gezamenlijke rapportages van alle relevante actoren in Afghanistan zijn in het onderzoek niet aan het licht gekomen. Rapportages van andere actoren over de voortgang van de ISAF-missie gaan buiten HQ-ISAF om. Deze vorm van ‘schaduw’-rapportage deed zich voornamelijk voor als bijverschijnsel van de verschillen tussen civiele en militaire managementlijnen. Een respondent omschreef dit als volgt: *“Several civilian components are not in the chain of command and you should respect that. For instance, the German Provincial Reconstruction Team in Kunduz. There they have two parallel structures, a military and a civilian. The military has to report in the ISAF chain of command and national; the civilian only reports nationally.”*<sup>422</sup> Deze situatie is voor het Nederlandse *Provincial Reconstruction Team* hetzelfde. De civiele lijn valt niet onder de NAVO en dus ook niet onder ISAF. Daardoor

419 HQ4.

420 De Bruijn, 2007.

421 HQ15, 16, 17; zie ook De Bruijn, 2007.

422 HQ33.



zullen civiele lijnen nooit aan ISAF rapporteren inzake de *Line of Operations 'governance and development'*. Deze taak is weggelegd voor de J9, ofwel het gedeelte van de militaire staf dat is belast met civiel-militaire samenwerking (CIMIC). Daarnaast hebben veel *Provincial Reconstruction Teams* geld van hun Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking (of equivalent) ontvangen en zijn ze wat dat betreft aan hen verantwoording schuldig. In dit geval hebben schaduwrapportages te maken met de politieke en de financiële structuur van de hedendaagse opbouwmissies.

### **6.3.3 Gevolgen voor Knowledge Development binnen HQ-ISAF**

Zowel uit de beschrijvingen van wat zich in de praktijk afspeelde op het gebied van het proces van knowledge development als op de inhoud, bleek dat het proces niet soepel verliep. Het gevolg hiervan was dat het HQ-ISAF zich niet een valide en betrouwbaar beeld kon vormen van de mate waarin de missie in Afghanistan ontwikkeld. Dit vertekende beeld werd vervolgens doorgegeven aan de naast hogere niveaus, die daardoor de missie niet optimaal hebben kunnen bijsturen.

## **6.4 Planning**

Om uitvoering te geven aan de taken van ISAF beschrijft de commandant van ISAF in zijn operatieplan (OPLAN) de bedoeling, methode en *end state* van de campagne die hij gaat ontwerpen voor ISAF. In dit document wordt verder beschreven welke partijen een sleutelrol spelen in de operatie, welke inschattingen de commandant maakt van de situatie in termen van zwaartepunten van de missie en welke risico's het succes van de missie kunnen bedreigen. In OPLAN 38302 Rev2<sup>423</sup> wordt vervolgens melding gemaakt van elf effecten die door middel van de campagne gerealiseerd dienen te worden, de onderlinge verbanden tussen deze effecten, en welke ongewenste effecten worden voorzien. De elf effecten zijn gegroepeerd in drie *Lines of Operation: Security, Government en Development*. Deze *Lines of Operations* zijn terug te vinden in de operationele structuur van HQ-ISAF, waarbij voor iedere *Line of Operations* een militair van het niveau van generaal-majoor (of het equivalent daarvan, ook wel *'two star'* genoemd) verantwoordelijk is voor de planning en voortgang van de realisatie van de effecten in zijn *Line of Operations*. De *Line of Operations Security* is voor HQ-ISAF de belangrijkste en de *Lines of Operations van Governance en Development* worden omschreven als *supporting*. In tabel 6.1 staan de elf effecten genoemd met de *Line*

---

423 Zie figuur 6.1.

of Operations waar het effect onder valt. De *cross-cutting*-effecten (effecten 10 en 11) zijn actief over alle drie de *Lines of Operations*.<sup>424</sup>

**Tabel 6.1** De effecten die ISAF wil realiseren<sup>425</sup>

Effect #	Title	Line of Operation
Effect 1	Insurgency Defeated	Security
Effect 2	ANSF Provides a Secure Environment	Security
Effect 3	ISAF Maintains Public Acceptance	Security
Effect 4	Narcotics-Insurgency Nexus is Broken	Security
Effect 5	GIRoA Establishes and Upholds the Rule of Law	Governance
Effect 6	GIRoA Combats Government Corruption	Governance
Effect 7	GIRoA Continues to Extend Effective Authority Across Afghanistan	Governance
Effect 8	Afghan People Benefit from Improvements in Health, Education, Water, and Electricity.	Development
Effect 9	Afghan Economy Benefits from Development of Roads, Agriculture, Employment and Industry	Development
Effect 10	Security, Governance, and Development Activity in Support of Afghanistan is Coordinated and Aligned in Support of the ANDS	Crosscutting
Effect 11	Afghan People Perceive a Sense of Progress	Crosscutting

Ten slotte wordt aangegeven hoe de campagne er in grote lijnen uit zal gaan zien (*Concept of Operations*). Hierin wordt beschreven welke stappen genomen dienen te worden en welke prioriteiten daarbij worden gesteld. Tevens wordt aangegeven dat veiligheid een voorwaarde is voor het opzetten van een geloofwaardig en effectief bestuur en voor de wederopbouw van Afghanistan.

#### 6.4.1 Planning zoals ontworpen

De structuur van de organisatie waarbinnen EBAO wordt uitgevoerd is sterk afhankelijk van de wijze waarop de commandant van ISAF de missie wil uitvoeren. Dit heeft weer een sterke relatie met zijn opvattingen over belangrijke begrippen die in de te realiseren *end state* zijn opgenomen, zoals bijvoorbeeld *security* en *stabilization*. Op het moment dat het onderzoek bij HQ-ISAF werd uitgevoerd, was Generaal McKiernan commandant ISAF. Kort daarna werd McKiernan opgevolgd door Generaal McChrystal en werd een belangrijke structurele wijziging in de *Command and Control*-organisatie doorgevoerd. Het oorspronkelijke

424 HQ6, 20.

425 Standard Operating Procedure 1080, HQ-ISAF, Afghan Assessment Group, 15 January 2009, pp C-1-1 en C-1-2. Internet (benaderd op dd 13 mei 2010): <http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/3105/isaf-stratcom-strategy-2008.pdf>

HQ-ISAF werd namelijk opgedeeld in twee hoofdkwartieren, één voor het onderhouden van contacten boven en buiten HQ-ISAF, en één voor het onderhouden van contacten naar de onderliggende niveaus. Deze laatste is gericht op uitvoering en is op te vatten als een puur operationeel hoofdkwartier onder de naam *ISAF Joint Command (IJC)*.

In dit gedeelte van het onderzoek is echter de ‘oude’ situatie onderzocht, dat wil zeggen één hoofdkwartier dat gericht is naar boven, naar buiten en op het uitvoeren van de operatie.

#### *De invloed van C-ISAF op de planningsprocessen bij HQ-ISAF*

In de tijd dat Generaal McKiernan commandant van ISAF was (juni 2008 tot mei 2009) werkte HQ-ISAF met twee *Lines of Operations: security en stabilization*. Iedere *Line of Operations* werd geleid door een directeur, die kon beschikken over een (beperkte) eigen staf. In deze staf werd de planning gemaakt voor de effecten die bij deze *Line of Operations* hoorden. Daartoe beschikte iedere directiestaf over een eigen planningseenheid voor de langere termijn (CJ5), voor de middenlange termijn (CJ35) en voor de korte termijn (CJ3). In de periode dat Generaal McChrystal (mei 2009 tot juni 2010) C-ISAF was, werd gebruik gemaakt van drie *Lines of Operations*.<sup>426</sup> Dit heeft te maken met de vrijheid die de C-ISAF had (en feitelijk nog heeft) om de operatie in te richten zoals hij denkt dat dit het meest effectief en efficiënt tot realisatie van de *end state* zal leiden en binnen de kaders blijft die de NAVO op het politieke niveau heeft neergezet. Deze planning werd vervolgens naar de verschillende regionale hoofdkwartieren gestuurd om verder te worden aangepast voor de specifieke situatie van iedere regio.

#### *Campaign Management*

Onder iedere *Line of Operations* ressorteren een aantal effecten die ISAF dient te realiseren om uiteindelijk de *end state* te bereiken. Voor ieder effect werd destijds een eigen kantoor opgezet. Deze kantoren werkten uitsluitend voor dat ene effect, maar wel voor alle regio's in Afghanistan. Zij verzamelden, analyseerden en beschreven hun effect in die regio, maar werden niet betrokken bij de planning. De werkzaamheden binnen een ‘effectkantoor’ werden zodanig ontworpen dat zij elkaar overlaptten. Zo werd bijvoorbeeld voor een bepaald effect voor regio Zuid één week data verzameld, één week geanalyseerd en één week beschreven. In de tweede week werd begonnen met het verzamelen van data voor datzelfde effect uit regio West. Als alle gegevens verzameld waren, werd één week

---

426 Zie tabel 6.1, paragraaf 6.6, figuur 6.4 en de alinea ‘Lines of Operations’ van deze paragraaf.

gebruikt om een totaalplaatje te maken voor dat ene effect. Dit totaalplaatje werd gepresenteerd in één grote briefing waarin alle effecten werden gepresenteerd aan alle commandanten en aan andere (niet-militaire) actoren die hiervoor werden uitgenodigd. Aan de hand van deze presentatie werd de missie zo nodig bijgestuurd, maar dat gebeurde pas als de commandant van ISAF van mening was dat ‘effecten uit de pas gingen lopen’.

De andere mogelijkheid van terugkoppeling zou zijn om iedere week steeds de resultaten van één effect te presenteren voor het hele land. Het is onduidelijk welke argumenten ten grondslag hebben gelegen aan de keuze voor de manier van terugkoppelen: “*Men weet nog niet wat nou beter is. Ze hebben er gewoon voor gekozen het zo te doen en er niet echt diep over nagedacht.*”<sup>427</sup> De keuze van de inrichting van processen binnen *Campaign Management* hebben daardoor een duidelijk *trial and error*-karakter.

### *Lines of Operations*

De *Lines of Operations* zijn een belangrijke leidraad voor het vormgeven van de structuur rondom EBAO bij HQ-ISAF, zo belangrijk dat de visie van de commandant van ISAF door middel van deze *Lines of Operations* tot uitdrukking komt. Dit wordt zichtbaar als met wat meer detail wordt gekeken naar de wijze waarop twee commandanten van HQ-ISAF, McKiernan<sup>428</sup> en McChrystal,<sup>429</sup> structuur hebben gegeven aan de planningsprocessen. McKiernan had een andere benadering van het begrip ‘veiligheid’ dan McChrystal: hij zocht naar een militaire oplossing, *security* was voor hem de belangrijkste *Line of Operations*, en *stabilization* beschouwde hij als een taak voor de *UN Assistance Mission Afghanistan*

427 HQ35.

428 David D. McKiernan was commandant ISAF in de periode van juni 2008 tot mei 2009. Hij werd uit zijn commando ontheven door President Obama, omdat een meer agressieve en innovatieve benadering werd verlangd. Defense Secretary Robert Gates stelde dat “*our mission in Afghanistan requires new thinking and new approaches by our military leaders.*” Bron New York Times, 12 mei 2009, benaderd via internet dd 29 mei 2010. [http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/m/david\\_d\\_mckiernan/index.html?inline=nyt-per](http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/m/david_d_mckiernan/index.html?inline=nyt-per).

429 Stanley A. McChrystal werd commandant ISAF in mei 2009, als opvolger van McKiernan. McChrystal legde meer nadruk op het beschermen van de bevolking in plaats van het aanvallen van opstandelingen. Hij beperkte het uitvoeren van luchtaanvallen en verhoogde de omvang van het aantal Afgaanse veiligheidstroepen en het tempo waarmee deze werden opgeleid. Door toename van het geweld in Afghanistan, een haperende strategie en publicatie van een artikel in Rolling Stone magazine, waarin McChrystal felle kritiek uitte op president Obama en een aantal van zijn voornaamste stafleden, werd hij op 23 juni 2010 uit zijn commando ontheven. Hij werd opgevolgd door David H. Petraeus. Bron: [http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/m/stanley\\_a\\_mcchrystal/index.html?inline=nyt-per](http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/m/stanley_a_mcchrystal/index.html?inline=nyt-per), benaderd via internet op 23 juni 2010.

(UNAMA is mandated to manage all UN reconstruction and development activities).<sup>430</sup> In de tijd van McKiernan was er nauwelijks sprake van integratie.<sup>431</sup> McChrystal, daarentegen, leek wel meer gericht te zijn op geïntegreerd optreden en volgde de zogenaamde Kopenhagen-school,<sup>432</sup> ofwel de gedachte dat veiligheid moet worden bewerkstelligd vanuit vijf verschillende sectoren die elkaar beïnvloeden (*Military/state, Political, Societal, Economic and Environmental*).<sup>433</sup> Onder zijn commando kreeg de *Line of Operations Stabilization* een andere onderverdeling. Hij handhaafde de twee oorspronkelijke *Lines of Operations Security en Stabilization*, maar deelde de laatste verder op in *Governance en Development*, waardoor er drie *Lines of Operations* ontstonden: *Security, Governance and Development* (zie tabel 6.1). McChrystal legde hierdoor het accent op *Stabilization*, wat McKiernan niet deed.

In figuur 6.4 wordt geïllustreerd hoe de drie *Lines of Operations* gerelateerd kunnen worden aan het principe van *Clear, Hold and Build*, een belangrijk onderdeel in de Amerikaanse doctrine van *Counterinsurgency*.<sup>434</sup> In de figuur wordt een geleidelijke overname voorgesteld in tijd en verantwoordelijkheid voor de activiteiten van ISAF naar de regering van Afghanistan (GiROA).

### *Verticale verbanden*

Over het algemeen was er weinig of geen uniformiteit in het beleid van de regionale hoofdkwartieren om data te delen met anderen, en zelfs niet met HQ-ISAF.<sup>435</sup> De enige overeenkomst bestond uit het feit dat alle regionale hoofdkwartieren één tot drie liaisons hadden bij het HQ-ISAF. Als het verticale verband verder naar beneden werd gevolgd, dan bleek dat de aansturing van de *Task Forces* vooral een zaak was van de eigen nationale commandostructuren. Hierdoor bestond er geen echte *command and control*-relatie tussen HQ-ISAF en de regionale hoofdkwartieren.<sup>436</sup> Contacten met de hogere niveaus werden

430 Bron: <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1742>. (benaderd op 29 mei 2010).

431 HQ35.

432 Buzan, B., "People, States and Fear; an agenda for international security studies in the post cold-war era", ECPR press, 2<sup>nd</sup> edition, march 2007.

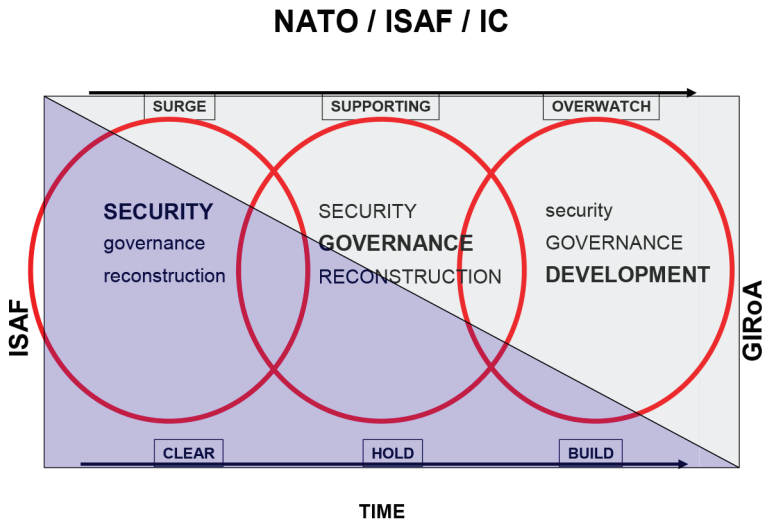
433 Buzan, B., Waever, O., Wilde de, J., "Security: A New Framework for Analysis", Boulder, London, 1998.

434 Field Manual FM3-24; "Counterinsurgency", Department of the Army, Washington DC, december 2006, p 5.18 – 5.23; "Progress toward Security and Stability in Afghanistan; Report to Congress in accordance with the 2008 National Defense Authorization Act (Section 1230, Public Law 110-181)", Washington DC, January 2009, p 15.

435 HQ25.

436 HQ18.

onderhouden door de commandant van het HQ-ISAF en zijn staf, waaronder *political, legal en development advisors* (respectievelijk Polad, Legad en Devad).



**Figuur 6.4** Voorgestelde relatie tussen *Lines of Operations* en afnemende betrokkenheid van ISAF<sup>437</sup>

#### *Horizontale verbanden van plannen met andere actoren*

Om horizontale samenwerking met andere (niet-militaire) actoren vorm te geven, werden drie methoden toegepast. Ten eerste werd door middel van liaisons contact gemaakt met alle relevante instellingen van de regering van Afghanistan, Agentschappen van de Verenigde Naties, IO's en NGO's die in Afghanistan actief waren. Op deze manier werden deze organisaties op de hoogte gehouden van de intenties van ISAF en werd getracht een positieve verstandhouding te creëren. Zo hadden de *Lines of Operations Development* en *Government* ieder vier liaisonteams van twee personen die de liaisonfunctie in praktijk brachten.<sup>438</sup> Ten tweede waren een drietal fora in het leven geroepen waar vooral informatie werd uitgewisseld over coördinatie, planning en het delen van informatie: de *UNAMA Civil-Military Working Group*, het *Comprehensive Approach Team* en het *Civil-Military Fusion Center / Civil-Military Overview*. Ten derde werden acht significante organisaties

437 Bron: Presentation Stavanger by Ayscha Hamdani "Afghanistan: an overview", slide 8, dd. 6 January 2009.

438 HQ33.

en instituties geïdentificeerd, waarmee intensief werd samengewerkt. In het ontwerp van EBAO werd derhalve ruim aandacht besteed aan horizontale contacten met organisaties en instituties buiten ISAF.

### **6.4.2 Planning in de praktijk**

In de praktijk bleek dat het ontbreken van een duidelijke, centraal geleide doctrine inzake EBAO binnen ISAF als nadeel werd gekwalificeerd: *“Als je de militaire hiërarchie volgt binnen ISAF zie je dat ieder niveau een eigen plan schrijft en hier zijn eigen intenties in verwerkt. Dit in combinatie met de veelal nationaal aangestuurde Task Forces leidt ertoe dat de aanpak en uitvoering tussen de verschillende Task Forces niet erg coherent is.”*<sup>439</sup> Hier kan worden geconstateerd dat de ontworpen structuur voor planning (zie 6.4.1) in de praktijk niet consequent werd doorgevoerd.

De militairen die daadwerkelijk effecten moesten realiseren, dat wil zeggen de militairen die activiteiten uitvoerden die dicht tegen de Afghaanse samenleving aan lagen en daarbij ook het meest in contact kwamen met niet-militaire actoren, werden niet direct aangestuurd door ISAF maar door de verschillende nationale overheden waar deze militairen vandaan kwamen. Deze nationale overheden stuurden de *Task Forces* aan. De *Task Forces* werden klaarblijkelijk door twee instanties aangestuurd: ISAF en de eigen nationale politiek, waarbij de laatstgenoemde leek te domineren. De voortgangsrapportage ging ook die twee kanten op, en ook in dezelfde volgorde van gepercipieerde belangrijkheid.

Deze merkwaardige gang van zaken zorgt er voor, dat het oorspronkelijke ontwerp van de planning bij HQ-ISAF (zie 6.4.1) onder druk is komen te staan. In het onderzoek naar de praktijk van EBAO van het planningsproces worden drie probleemgebieden geïdentificeerd. Deze probleemgebieden zijn ten eerste de integratie van plannen, ten tweede het gebrek aan duidelijke doctrines en definities en ten derde de communicatie.

#### *1. Integratie van plannen*

Er werden ten aanzien van de integratie van plannen drie probleemgebieden naar voren gebracht: het integreren van plannen met NGO's en IO's, verschillen in geografische indeling van het werkgebied die integratie in de weg stonden en obstakels bij het delen van informatie tussen militaire en niet-militaire actoren.

Een planning die gemaakt wordt vanuit het perspectief van de *comprehensive approach* moet de mogelijkheid bieden om op een geïntegreerde manier te werken. Er dienen dus

---

439 HQ32.

ook andere actoren bij betrokken te worden. Voor de uitvoer betekent dit, dat de operationele orders met hun doelen en effecten ook gedeeld worden door de andere partners in het netwerk, dus met de regering van Afghanistan, NGO's, *US Agency for International Development*, *Afghan National Army*, *Afghan National Police*, etc. In de praktijk was dat echter nog niet zo ver.<sup>440</sup> Vooral de contacten met de NGO's leverden problemen op: de planners wisten niet altijd wanneer deze organisaties wel en wanneer niet bij het uitwisselen van informatie betrokken dienden te worden. Bovendien bleek dat een aantal NGO's niet tot een constructieve bijdrage in staat waren: *"Er zijn IO's en NGO's die in Kabul of Kandahar een (klein) kamertje huren om tegen donoren te zeggen dat ze in Afghanistan opereren. Puur voor de schijn."*<sup>441</sup>

De indeling van Afghanistan in regio's bleek niet overal dezelfde te zijn. Zo maakte de *UN Assistance Mission Afghanistan* (UNAMA) gebruik van een andere indeling dan ISAF, waardoor het moeilijk was om plannings op elkaar af te stemmen en gebruik te maken van elkaars data over de resultaten die werden bereikt in een bepaalde regio. Ook werd geconstateerd dat de vertegenwoordigers van de Verenigde Naties binnen de UNAMA vaak werden geroeteerd, waardoor het opbouwen van een vertrouwensrelatie erg lastig was. Deze opmerking is in zoverre opvallend, dat het meestal de NGO's waren die klaagden over een snelle rotatie van de militairen van ISAF, die volgens hen het opbouwen van een persoonlijke relatie bemoeilijkten.<sup>442</sup> Verder werd vanuit ISAF aangegeven dat de samenwerking met de UNAMA ook positieve aspecten kent: *"... omdat UNAMA meer en meer een drijvende kracht achter de geïntegreerde aanpak begint te worden. UNAMA is ook erg positief over de militairen omdat die zelf zo veel capaciteit op het gebied van plannen en rapportages hebben."*<sup>443</sup>

De militaire plannen werden niet geïntegreerd met de plannen van de andere actoren, dat wil zeggen dat operationele orders met doelen en te bereiken effecten niet worden gedeeld met de regering van Afghanistan, NGO's, *US Agency for International Development*, *Afghan National Army*, *Afghan National Police*, etc.<sup>444</sup> Hier zijn twee redenen voor aan te geven: ten eerste is er een probleem rondom vertrouwelijkheid/geheimhouding (operationele orders

---

440 HQ2.

441 HQ3.

442 HQ8.

443 HQ2.

444 HQ2.



zijn vrijwel altijd geheim) en ten tweede zijn veel NGO's die een "kantoor hebben in Kabul in de regio vaak alleen op papier aanwezig."<sup>445</sup>

## 2. Gebrek aan duidelijke doctrines en definities

De doctrines en definities rondom EBAO dienen voor het personeel van HQ-ISAF als grondslag voor het toepassen ervan en zijn daarom van belang voor het onderzoek. Het gros van de respondenten gaf aan een eenduidige doctrine en set aan definities met betrekking tot EBAO te missen. Hierdoor wordt het moeilijk om zich een beeld te vormen van waar het in de missie werkelijk om gaat. Eén van de (niet-militaire) respondenten merkte op dat militairen vooral willen werken aan de hand van duidelijke instructies, bijvoorbeeld in de vorm van SOP's (*Standard Operating Procedures*). Bij het werken met effecten werd bij HQ-ISAF gebruik gemaakt van het idee dat men 'eigenaar' is van dat effect, wat een meer proactieve houding vroeg in plaats van het volgen van instructies.<sup>446</sup> Voor EBAO wordt een zekere mate van vrijheid in handelen en creativiteit verwacht die afwijkt van wat in het militaire bedrijf gebruikelijk is. Vrijheid van handelen en creativiteit is in militaire kringen meestal ingeperkt door de richtlijnen van hogere niveaus. Alberts en Hayes en ook Nissen e.a. wijzen er op, dat in een complexe situatie, waarin veel onzekerheid bestaat, een organisatie zoveel mogelijk bevoegdheden delegeert naar de buitenkant van de organisatie omdat die het meest contact heeft met de omgeving. Organisaties die op deze manier worden opgezet worden *Edge-organizations* genoemd.<sup>447</sup>

Een andere respondent bij HQ-ISAF zei dat hij als gevolg van een gebrek aan doctrine zijn eigen referentiekader diende te maken: "You have to rely on your own judgement to determine if something is important."<sup>448</sup> Dit opbouwen van een eigen referentiekader lijkt niet standaard tot de uitrusting van de militair te behoren.<sup>449</sup> Het werken met effecten vereist kennelijk een andere manier van denken van de militair, een manier van denken die meer in het verlengde ligt van de theorie van *sensemaking*.<sup>450</sup> volgens Weick proberen mensen te begrijpen wat er in hun omgeving gebeurt om zo grip te krijgen op die omgeving. In zijn

445 HQ3.

446 HQ29.

447 Alberts, D.S., Hayes, R.E., "Power To The Edge; Command and Control in the Information Age", Command and Control Research Program (CCRP), 3rd printing, april 2005; Nissen, M.E., Gateau, J.B., Leweling, T.A., Looney, J.P., "Hypothesis Testing of Edge Organizations: Modeling the C2 Organization Design Space", 12th ICCRTS, Adapting C2 to the 21st Century, Newport RI, june 2007.

448 HQ30.

449 HQ29.

450 Weick, Karl E., 2001, p 8 -10.

theorie geeft Weick aan, dat *sensemaking* een continu proces is, gericht op het achteraf rationeel begrijpen van en zin geven aan de situaties waarin een individu zich bevindt. Op deze wijze ontstaat een construct van de realiteit. Eigenlijk, aldus Weick, creëert de mens op die manier zijn eigen realiteit. Mensen proberen kennelijk steeds zin te geven aan hun eigen positie in de omgeving, maar militairen lijken deze *sensemaking* in sommige situaties eerder te negeren.

De militair is in een situatie zoals EBAO het best af in een organisatie die hem de vrijheid geeft om binnen bepaalde richtlijnen te handelen zoals hij denkt dat het op dat moment en in die situatie het beste is. Idealiter doet hij dat door zin te geven aan hetgeen hij doet in de context van de situatie waar hij zich in bevindt.

Op het niveau van HQ-ISAF speelde het probleem van gebrekkige definities wellicht nog nadrukkelijker dan het ontbreken van een geaccepteerde doctrine. Het definitieprobleem vertaalde zich namelijk ook in het meten van effecten. *“Als je niet weet hoe je een item moet definiëren, hoe moet je daar dan een betrouwbare meting van maken?”*, aldus enkele respondenten.<sup>451</sup> Zij illustreerden deze uitspraak met het volgende voorbeeld van het meten van zogenaamde ‘harde’ data,<sup>452</sup> waarbij resultaten in een zekere *operating area* een rol speelden: *“What is an operating area? Is that an area where ten or more insurgents can operate under a certain chance to get caught? I do not even know how many insurgents are operating in an area, and certainly do not know anything about their chances of getting caught.”* Een andere respondent gaf als voorbeeld de onduidelijkheid in het classificeren van een operationele gebeurtenis als *class 1* of *class 2*. In de praktijk werd deze classificatie gebruikt al naar gelang dat in de rapportages ‘goed uitkwam’. Dit komt overeen met de *‘perverse effects of performance measurement’* die De Bruijn heeft beschreven.<sup>453</sup> Twee andere respondenten spraken de vrees uit dat onduidelijke definities vooral in feedback-rapportages konden leiden tot een neerwaartse spiraal van *“niet meer snappen waar het over gaat”*.<sup>454</sup> Dit uitte zich in de praktijk in het onnauwkeurig gebruik van ‘harde’ data in presentaties, door deze data in een andere context te gebruiken als waarbinnen ze waren gemeten en verzameld. Zo gaven zij aan dat effecten en hun omschrijvingen wel eens werden omgewisseld en mensen op eigen initiatief dingen veranderden, omdat men het verband kwijt was tussen de data en hun betekenis. Nauwkeurigheid en gedisciplineerd

451 HQ15, 16, 17.

452 Onder harde data wordt hier kwantitatieve data verstaan.

453 De Bruijn 2007.

454 HQ26.

vasthouden aan vastgestelde *formats* en richtlijnen zijn erg belangrijk. Wanneer mensen op een bepaald moment niet langer begrijpen waar het over gaat, valt ook de motivatie weg om een goede boodschap uit te dragen.<sup>455</sup>

Doordat het ontbrak aan een duidelijke doctrine, werden mensen ook steeds geconfronteerd met hetzelfde probleem. Zo gaf een respondent die werkte als liaison tussen de ISAF-operatie en IO's en NGO's aan, dat gegevens inzake bereikbaarheid van belangrijke contacten bij de organisaties waar hij de relaties mee onderhield, niet vast stonden. Daarom moest hij iedere keer wanneer er een nieuwe liaison werd aangesteld zijn contactgegevens actualiseren. Er stond wat dit betreft geen direct bruikbare informatie op papier en het ontbreekt aan iets wat ook maar enigszins lijkt op vaste afspraken over bijvoorbeeld wie de contacten zijn voor welke NGO's, waar die NGO's zich bevinden, wat de omgangsregels zijn, wat de doelstelling is van de NGO, etc.<sup>456</sup> Hij verwoordde dit als volgt: *"I just met with whomever I wanted. Through these contacts I met other NGOs."*<sup>457</sup> Een andere respondent die werkzaam was bij de CJ9<sup>458</sup> bleek niet op de hoogte van het bestaan van een belangrijke intermediair op het gebied van *Civil Military Cooperation*.<sup>459</sup>

### 3. Communicatie

Goede communicatie is van belang om tot een goede samenwerking te komen. In de praktijk bleek deze communicatie niet overal goed te verlopen. Dit kon dan weer gevolgen hebben voor activiteiten van andere actoren. Zo gaf een respondent het volgende voorbeeld van slechte communicatie tussen de hiërarchische niveaus van de militaire (ISAF) organisatie die een negatieve uitwerking had op een project in het kader van *development*: *"Regional Command South heeft vannacht [dit is medio januari 2009, toen het interview werd afgenomen; WK] een inval gedaan in het gebouw van één van de contractors van de Kajaki-Dam"*<sup>460</sup>

455 HQ6, 20.

456 HQ30.

457 Hij had een lijst met namen en diende door middel van Google de contactgegevens te verzamelen.

458 Het deel van de staf dat zich bezighoudt met projecten op het vlak van civiel-militaire samenwerking – CIMIC.

459 HQ5; de intermediair in kwestie was de ANCB – Afghan NGO Coordinating Bureau. Een belangrijke schakel in het netwerk van NGO's, de Afghaanse overheid en ISAF.

460 Kajaki-dam (Helmand provincie). Dit is een project waarbij een waterkrachtcentrale wordt gemoderniseerd en de capaciteit uitgebreid. Deze centrale is van belang voor het opwekken van elektriciteit ten behoeve van de zuidelijke regio van Afghanistan. Het project is ondermeer van belang om aan regering van Afghanistan te laten zien dat ISAF zich ook op de lange

*en allerlei materiaal in beslag genomen, zoals computers en andere kritieke spullen. Deze contractor vervoert veel onderdelen per helikopter van Kandahar naar de Kajaki-Dam. Het is de enige contractor die dit doet en daarom essentieel voor de aanvoer van materiaal. Het gevolg is dat de hele bouw van de Kajaki-Dam stil ligt. USAID is hierover verbolgen en vraagt HQ-ISAF om uitleg, maar deze weten helemaal van niets.*<sup>461</sup> Eén van de redenen waarom dit soort gebeurtenissen zich voor konden doen, was de wijze waarop het HQ-ISAF werd ingelicht over de plannen die voor de middellange termijn werden ontwikkeld (de plannen die de J35 maakt). De briefing waarin dit aan de orde werd gesteld, was opgezet vanuit het perspectief van te realiseren effecten en niet vanuit de geplande acties en hun verwachte invloed op effecten. Er werd wel gebriefd over effecten, maar die effecten werden niet structureel gekoppeld aan acties die gepland waren om te worden uitgevoerd.<sup>462</sup> Daar kwam bij dat lang niet alle betrokkenen precies wisten welke effecten in de operatie een rol speelden.<sup>463</sup> Dit had als gevolg dat men door slechte communicatie in combinatie met het ontbreken van grondige kennis omtrent essentiële onderdelen van de operatie (de effecten) niet kon aangeven hoe acties en effecten verband hielden met elkaar.

#### **6.4.3 Gevolgen voor EBAO in ISAF**

De drie probleemgebieden die werden geïdentificeerd op het gebied van de praktijk van plannen in HQ-ISAF, kunnen belangrijke gevolgen hebben voor de wijze waarop ISAF door gebruik te maken van EBAO haar doelen kan bereiken. Wanneer nauwelijks sprake is van geïntegreerde plannen, er geen algemeen aanvaarde doctrines zijn waarop kan worden teruggevallen en de communicatie tussen de verschillende actoren niet soepel verloopt, dan is het niet reëel om hoge verwachtingen te hebben omtrent een effectieve en efficiënte samenwerking tussen de verschillende actoren. Dit sterkt de verwachting dat de actoren die verondersteld worden samen doelen te realiseren, voor zichzelf gaan werken aan de realisatie van hun eigen doelen.

---

termijn wil inzetten voor ontwikkeling en groei in de regio. Bron: <http://www.nato.int/isaf/docu/pressreleases/2008/09-september/pr080902-455.html>. (benaderd op 16 februari 2009).

461 HQ1.

462 HQ18.

463 HQ18, 20.

## 6.5 Execution

De wijze waarop EBAO diende te worden uitgevoerd is ten tijde van het onderzoek belangrijk veranderd. Voor een succesvolle uitvoering van EBAO, is het belangrijk dat de militaire taken worden gezien in het perspectief van de acties die andere actoren uitvoeren om tot effecten te kunnen komen. Aangezien het HQ-ISAF voornamelijk werkt aan het uitvoeren van de militaire taken die in het kader van EBAO worden ondernomen, dient er dus te worden voorzien in coördinatie tussen de militaire uitvoering en de uitvoering door andere actoren. Bij HQ-ISAF zou daarom een dergelijke vorm van coördinatie duidelijk herkenbaar moeten zijn. Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek bleek dat echter niet in voldoende mate het geval te zijn: coördinatie tussen militaire en niet-militaire activiteiten bleek in hoge mate afhankelijk te zijn van de wijze waarop de commandant van de operaties (i.c. de commandant van ISAF) dacht over belangrijke sleutelbegrippen als *security* en *stability*. Om hier verandering in te brengen, werd begin 2009 een belangrijke verandering aangebracht in de organisatiestructuur van HQ-ISAF, waarop in paragraaf 6.5.1 nader wordt in gegaan.

### 6.5.1 Execution zoals ontworpen

Om EBAO in praktijk te kunnen brengen, werd de organisatie van HQ-ISAF ingericht met het doel het aantal mogelijke obstakels zoveel mogelijk te beperken. Toen begin 2009 bleek dat de samenwerking tussen ISAF en niet-militaire actoren niet opleverde wat er van werd verwacht, werd besloten om een wijziging in de organisatie van ISAF aan te brengen. Een belangrijk aspect was de scheiding in de organisatie van HQ-ISAF tussen laterale contacten en de contacten met het onderliggende operationeel-militaire niveau, die in de eerste maanden van 2009 werd ingezet door McKiernan werd ingezet en door Chrystal verder uitgewerkt.

#### *Aanbrengen van een extra bestuurslaag*

Omdat McChrystal<sup>464</sup> andere accenten legde en ISAF niet alleen militair wilde benaderen, ontstond het besef dat er bij HQ-ISAF een bestuurslaag ontbrak. McChrystal vond dat één bestuurslaag zich diende bezig te houden met de politiek en de periferie en de andere de daadwerkelijke operatie diende aan te sturen.<sup>465</sup> Hierdoor is een tweedeling aangebracht

---

464 McChrystal was commandant van ISAF van mei 2009 t/m juni 2010.

465 McChrystal, S.A., "Commander's Initial Assessment", Kabul, 2009, p. B-1.

in HQ-ISAF: een deel dat onder commando van een viersterren generaal *up and out* actief is, en een deel dat onder leiding van een driesterren generaal *down and in* werkt. In de oude situatie onderhield één en hetzelfde HQ het contact met zowel de (hiërarchisch ondergeschikte) regionale hoofdkwartieren (*down and in*) als, tegelijkertijd, met de hogere politieke en NAVO-niveaus (*up*) en de andere actoren (*out*) om te kunnen bepalen welke acties nodig waren. McChrystal vond deze structuur onvoldoende en was van mening dat al deze activiteiten niet op een efficiënte en effectieve manier tegelijkertijd konden worden uitgevoerd door één en hetzelfde hoofdkwartier. Aldus ontstonden twee HQ's: het viersterrenniveau<sup>466</sup> stelt sindsdien het raamwerk vast, en binnen dat raamwerk kan het driesterrenniveau, ofwel het operationele hoofdkwartier onder de naam *ISAF Joint Command* (IJC), zijn plannen maken voor de operaties in het (Afghaanse) veld. Vanuit *ISAF Joint Command* gaan de plannen naar de regionale hoofdkwartieren<sup>467</sup>.

#### *Contacten onderhouden met andere actoren*

Het viersterrenniveau in het HQ-ISAF diende de contacten naar de andere actoren te onderhouden. Hiervoor werden liaisons ingezet die voor deze contacten verantwoordelijk waren. De kennis die via deze liaisons bij HQ-ISAF binnenkomt, werd gebruikt om de acties van ISAF af te stemmen op de acties van de andere actoren. Daarnaast was al in de oude situatie een aanvang gemaakt met het opzetten van een database met gegevens over projecten waar andere actoren ook belang bij hadden (*Afghanistan Country Stability Picture*).<sup>468</sup>

### **6.5.2 Execution in de praktijk**

Al eerder werd aangegeven dat het al dan niet slagen van EBAO voor een belangrijk deel afhangt van de mate waarin de plannen van de verschillende actoren met succes met elkaar kunnen worden geïntegreerd. De opstelling van HQ-ISAF ten opzichte van de andere actoren speelt daarbij een belangrijke rol. Succesvolle samenwerking die leidt tot het realiseren van de beoogde *end state* in Afghanistan is in feite het eindproduct dat de interactie tussen HQ-ISAF en niet-militaire actoren dient op te leveren. Het onderzoek heeft een vijftal zaken

466 Het niveau dat onder leiding staat van een vier sterren generaal, het hoogste militaire rangsniveau.

467 De nieuwe organisatiestructuur voor ISAF is tot op het moment van schrijven (najaar 2012) nog steeds van kracht.

468 Zie paragraaf 6.3.2.1 KD proces 3. Het *Afghanistan Country Stability Picture* bevat informatie over verschillende sectoren uit de ANDS (*Afghan National Development Strategy-bijlage 6.1*) zoals *Education, Good Governance, Health, Agriculture and Rural Development, Infrastructure and Natural Resources, Private Sector Development, Security, and Social Protection*.

aan het licht gebracht die de uitvoering van EBAO op het niveau van HQ-ISAF niet gemakkelijk maken. In deze paragraaf wordt ingegaan op deze vijf zaken: 1. Onbekendheid met andere actoren, 2. benodigde capaciteit voor EBAO, 3. contacten buiten HQ-ISAF, 4. Amerikaanse dominantie, en 5. invloed van de nationale politiek.

### *1. Onbekendheid met andere actoren*

Om tot samenwerking te komen, ligt het voor de hand dat bekend is wat de ander voor jou kan doen. Dit bleek niet altijd het geval. Met twee grote koepelorganisaties op het vlak van NGO-activiteiten, te weten de *Afghan NGO Coordination Board (ANCB)*<sup>469</sup> en de *Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR)*<sup>470</sup> kwam de samenwerking niet goed van de grond, omdat men niet wist wat deze organisaties precies deden in Afghanistan en welke voordelen samenwerking zou kunnen opleveren voor ISAF.<sup>471</sup> Hierdoor werden niet alle mogelijkheden om effecten breed te realiseren in Afghanistan benut. In plaats zich te richten op samenwerking met drie grote (relevante) actoren, werd slechts met één actor intensief contact gezocht, UNAMA, en van dat contact werd apriori niet veel verwacht.

### *2. Benodigde capaciteit voor EBAO*

Eén van de meer voor de hand liggende aspecten van samenwerking met andere actoren is dat er in ieder geval voldoende capaciteit aanwezig dient te zijn om die samenwerking

469 The Afghan NGO Coordination Bureau (ANCB) was founded in 1991 as a network of national NGOs in Afghanistan coordinating the activities among its members, with the Government, International organizations, UN and donor agencies. ANCB strives to enhance the capacity of its member organizations through workshops, seminars, as well as building partnerships with other organizations for the enhancement of technical capacity. ANCB has been working throughout Afghanistan through its 200 member in health, agriculture, human rights, women empowerment, education, environment, protection, capacity building and civic education sector. Bron: <http://www.ancb.org> (benaderd op 29 mei 2010).

470 The Agency Co-ordinating Body for Afghan Relief (ACBAR) was created in August 1988, in response to the demand from the many aid agencies and their international donors for a coordinated approach to humanitarian assistance in Afghanistan and for Afghan refugees in Pakistan. Originally, the organization was based in Peshawar, Pakistan, where it focused mainly on coordinating NGOs' humanitarian response. Since it moved to Afghanistan, ACBAR provides the framework within which Non-Governmental Organizations (NGOs), the Afghan Government, the UN and bilateral donors can exchange information, share expertise and establish guidelines for a more coordinated, efficient and effective use of resources for aid to the Afghan people. Its activities have focused heavily on information to its members and the aid community in general, coordination of activities at the national and regional levels, and advocacy on issues affecting the work of its members in Afghanistan. Bron: <http://www.acbar.org/> (benaderd op 29 mei 2010).

471 HQ6, 20.

vorm te kunnen geven. Het gaat hier niet uitsluitend om pure menskracht en een efficiënte inzet daarvan bij de partijen die bij samenwerking zijn betrokken, maar ook om hun intellectuele capaciteit.

Beschikbaarheid van personeel van civiele actoren. Een voorbeeld werd gegeven door een respondent die werkzaam was op het vlak van het ontwikkelen van een werkzaam systeem van rechtshandhaving. Deze respondent gaf aan, dat *“the UN has the provincial justice coordination mechanism to coordinate all projects and activities in Afghanistan. However, they only have eight people in the entire country to do this”*.<sup>472</sup> Het gevolg was dat dit aspect niet goed van de grond dreigde te komen. Een zelfde argument werd gegeven ten aanzien van samenwerking met UNAMA. UNAMA<sup>473</sup> heeft een belangrijke rol bij het coördineren van activiteiten van niet-militaire actoren en is daarom van belang voor HQ-ISAF. Wanneer echter in de interviews, die in Kabul werden afgenomen voor het onderzoek (januari 2009), de samenwerking met andere actoren ter sprake kwam, werd door enkele respondenten opgemerkt dat van UNAMA niet veel verwacht mocht worden omdat er slechts 160 mensen voor deze organisatie werkten. In beide voorbeelden wordt verband gelegd tussen het aantal aanwezige medewerkers en succesvolle samenwerking, een verband dat er wellicht helemaal niet is, maar wel werd aangevoerd om de moeizame samenwerking te onderbouwen.

Efficiënte inzet van personeel binnen ISAF. Er was een belangrijk verschil in de tijdsduur van uitzending tussen burgers en militairen die bij HQ-ISAF betrokken waren bij de analyse van de verzamelde data. Het burgerpersoneel werd voornamelijk uitgezonden voor één jaar of langer, terwijl militairen in de meeste gevallen voor vier tot zes maanden werden geplaatst.

472 HQ27.

473 “United Nations Assistance Mission in Afghanistan was established on 28 March, 2002 by United Nations Security Council Resolution 1401. Its original mandate was to support the Bonn Agreement (December 2001); reviewed annually, this mandate has been altered over time to reflect the needs of the country and was recently extended until 23 March 2011 by Resolution 1917.[2] UNAMA’s mandate currently has the following elements: providing political and strategic advice for the peace process; providing good offices; helping the government to implement the Afghanistan Compact. The Afghanistan National Development Strategy and the National Drugs Control Strategy; promoting human rights; providing technical assistance; and continuing to manage and coordinate all UN-led humanitarian relief, recovery, reconstruction and development activities in Afghanistan. These were endorsed by the UN Security Council in resolution 1662”. Bron: <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1742>. (benaderd op 29 mei 2010).



In praktische zin leidde dit er bijvoorbeeld toe, dat het *corporate memory* niet bij de militaire maar bij de burgeranalisten kwam te liggen. Als om welke reden dan ook burgers niet langer in deze functie kunnen acteren, weet de militaire organisatie niet meer goed om te gaan met data-analyse en zal de kennis hierover weer van de grond af aan moeten worden opgebouwd.<sup>474</sup>

Intellectuele capaciteit bij de Afghaanse overheid. Het gebrek aan intellectuele capaciteit bij de Afghaanse overheid werd geïllustreerd door een respondent die in zijn werk op HQ-ISAF veel te maken kreeg met de Afghaanse overheid. Hij was negatief over de toekomst van Afghanistan, vooral vanwege het gebrek aan expertise bij de Afghaanse overheid: “er zijn maar vier ministeries die een beetje functioneren. De rest kan net zo goed gesloten worden”.<sup>475</sup> Een andere respondent, actief op het gebied van financiële zaken, vertelde dat het als gevolg van capaciteitsgebrek ook na jarenlange begeleiding slechts zestien van de drieëndertig Afghaanse provincies was gelukt om een eigen budgetteringssysteem op te zetten.<sup>476</sup>

### 3. Contacten buiten HQ-ISAF

Contacten met de lagere niveaus (de regionale hoofdkwartieren). Het contact met de regionale hoofdkwartieren wordt voornamelijk onderhouden door *liaison officers*. Deze liaisons hebben een hoge mate van vrijheid in de wijze waarop zij die rol vervullen. De liaison die bij HQ-ISAF was aangesteld voor *RC-South* had vrijwel dagelijks contact met de *Chief of Staff* van *RC-South*, om deze aan de hand van het situatierapport (*sitrep*) een toelichting te geven over wat er bij HQ-ISAF gebeurde en omgekeerd te worden bijgepraat over de situatie bij *RC-South*. Deze liaison onderhield het contact met *RC-South* zowel via e-mail als *Video Tele Conferences* (VTC) en door geregeld een bezoek te brengen aan *RC-South*, waar hij vooral praatte met CJ35 en CJ5, de belangrijkste elementen van militaire planning voor de middellange en de lange termijn van *RC-South*, en incidenteel ook met CJ3 (korte termijn planning). Van alle regionale hoofdkwartieren bleek *RC-East* de sterkste banden te hebben met HQ-ISAF. De verklaring hiervoor was gelegen in het feit dat beide instanties overwegend geleid werden door Amerikanen, wat de onderlinge communicatie beslist ten goede kwam.<sup>477</sup>

---

474 HQ15, 16, 17.

475 HQ5.

476 HQ29.

477 HQ18.

Deze liaisons onderhielden alleen contact met de militaire elementen van de operatie; zij onderhielden geen contacten met niet-militaire actoren in de regio's.<sup>478</sup>

Contacten met de hogere niveaus. Bij HQ-ISAF werd vooral veel data verzameld uit de regionale hoofdkwartieren. Deze data dienden voor het bewaken van de voortgang van de operatie in de regio's, uitgaande van de effecten die men wilde realiseren. Na analyse en rapportage binnen HQ-ISAF werden deze rapportages in de NAVO-hiërarchie naar boven, dat wil zeggen naar *Joint Forces Command* Brunssum gestuurd. Hier is al stil bij gestaan in paragraaf 6.3, 'Knowledge Development'.

Contacten met andere actoren. De contacten die vanuit HQ-ISAF werden gelegd met andere actoren buiten de NAVO-structuur werden omschreven als 'moeizaam'. HQ-ISAF bleek bijvoorbeeld het contact met IO's, NGO's en andere actoren, die van belang waren voor de *Lines of Operations Development* en *Governance* te onderhouden via vier teams van ieder twee liaisons voor elke van deze twee operatielijnen<sup>479</sup>. Uit het interview dat met één van de leden van een liaisonsteam (een majoor) werd gehouden, kwam het volgende beeld naar voren:<sup>480</sup>

- Buiten ISAF werd overwegend contact onderhouden met de verschillende Afghaanse ministeries, en veel minder met de IO's en NGO's.
- Veel contactgegevens van IO's en NGO's ontbraken of bleken incorrect te zijn. Voorgaande liaisons hadden weinig bewaard en ook sturen IO's en NGO's geen berichten over wijzigingen aan hun kant, zodat de liaison steeds diende te zoeken naar de juiste contacten.
- Er was geen vervanger als één van de twee leden van een team door ziekte niet beschikbaar was. Ten tijde van het gesprek met deze liaison bleek, dat zijn collega al enige tijd met ziekteverlof in diens eigen land verbleef, waardoor hij als enige de liaison taken van zijn team diende uit te voeren.
- Respondent had geen specifieke opleiding gehad om contacten te leggen en relaties op te bouwen met deze actoren, die het militaire apparaat niet per definitie gunstig gezind waren. De betreffende respondent beschikte over een duidelijke 'recht door zee' mentaliteit die vaak bij beroepsmilitairen van het *US Marine Corps* kan worden aangetroffen.

478 HQ18.

479 HQ33.

480 HQ30.

fen en die men niet direct zou verwachten in een situatie waar goede communicatieve vaardigheden en gevoel voor diplomatiek optreden van belang zijn.

- De liaisons dienden te worden aangestuurd door de *development advisor* (DEVAD), maar deze was niet duidelijk in die sturing, zodat de respondent zelf z'n weg maar had gezocht. De bezoeken die hij aflegde, karakteriseerde hij als volgt: “*You talked, drank their nasty tea and had a good time with them, but there was no guidance on where to focus on.*” Het gebrek aan richtlijnen werd door respondent als volgt opgevangen: “*You have to rely on your own judgement to determine if something is important.*” Als er geen duidelijke richtlijnen zijn, geen doctrine, geen plan, dan zijn mensen voornamelijk overgelaten aan hun eigen gezonde verstand om zo grip te krijgen op de omgeving.
- Sommige NGO's (bijvoorbeeld OXFAM en War Child) zijn uitgesproken anti-militair en waren dan ook niet geïnteresseerd in het onderhouden van contact. Andere (zoals de *International Committee of the Red Cross* en Cordaid) wilden geen geüniformeerd of anderszins duidelijk als militair herkenbaar bezoek bij hun *compound*, maar waren wel bereid HQ-ISAF te bezoeken. Om toch zoveel mogelijk in contact te komen met NGO's organiseerde HQ-ISAF iedere zondag een bijeenkomst waarvoor ca. honderdzestig instanties werden uitgenodigd. In de regel gaven tien tot vijftien van hen gehoor aan de uitnodiging. De bijeenkomst werd georganiseerd op het terrein van het HQ-ISAF, wat vooral voor de uitgenodigde Afghanen een obstakel vormde, omdat zij over drie verschillende identificatie documenten (ID's) dienden te beschikken om het terrein op te kunnen.<sup>481</sup> Uit veiligheidsoverwegingen was het organiseren van deze bijeenkomsten buiten het terrein van HQ-ISAF niet mogelijk.

Uit het bovenstaande is af te leiden dat één van de meest belangrijke elementen van de *Comprehensive Approach*, zoals die bij HQ-ISAF werd ingevuld (te weten, het onderhouden van contacten met andere actoren) bij in totaal acht personen was belegd. Uit het gesprek met een van deze liaisons bleek dat deze had daarvoor geen speciale training of opleiding gehad, nauwelijks in zijn activiteiten werd aangestuurd, geen richtlijnen had, over een relatief lage militaire status beschikte en contact diende te onderhouden met een groep die daar eigenlijk niet toe gemotiveerd was. Het onderhouden van contacten met andere actoren door een liaison met een relatief lage status wekte de indruk vooral voor de vorm te worden uitgevoerd en weinig gewicht, importantie of prioriteit te genieten bij HQ-ISAF.

---

481 HQ28.

Hiermee is echter niet gezegd dat geen van de NGO's contacten wilden hebben met ISAF. Desgevraagd gaf meer dan de helft van de NGO's aan nooit te zijn benaderd door ISAF.<sup>482</sup> Een meer proactieve houding van ISAF, zou verbetering in dit aspect kunnen brengen: “[...] *als deze actoren niet naar ons komen, dan moeten wij naar hun gaan en ook hun taal leren spreken.*”<sup>483</sup>. Dat laatste is echter iets wat militairen niet gewend zijn om te doen; er lijkt dus een cultuuromslag nodig te zijn.

#### 4. Amerikaanse dominantie

Er is bij HQ-ISAF een groot aantal verschillende nationaliteiten werkzaam. Verschillende respondenten gaven aan dat de Verenigde Staten als grootste leverancier van troepen (en financiële middelen) in Afghanistan ook bij HQ-ISAF een dominante rol speelt. Vier voorbeelden van Amerikaanse dominantie:

1. Het eerste voorbeeld is gericht op de betrokkenheid van het Afghaanse ministerie van Defensie bij de missie van ISAF. Dit ministerie wordt intensief betrokken bij het realiseren van effecten op het vlak van *security*. Deze samenwerking vindt plaats in het kader van een organisatie met de naam *Combined Security Transition Command Afghanistan*. Dit is een Amerikaanse organisatie die buiten ISAF om samenwerkt met regering van Afghanistan. De commandant ISAF heeft derhalve formeel geen zeggenschap over dit gedeelte van de missie.<sup>484</sup>
2. De ambassadeur van de Verenigde Staten, de commandant ISAF en de directeur van de *US Agency for International Development* vormden een sterk Amerikaanse blok in de internationale gemeenschap binnen Afghanistan. Hoewel dit op zich niet zo opmerkelijk was, gezien de grote inzet van de Verenigde Staten aan mankracht en financiële middelen, voelden andere nationaliteiten zich toch gedomineerd door de Amerikanen. Hoewel andere landen in relatieve zin ook forse bijdragen leverden, speelden belangrijke beslissingen zich buiten hun gezichtsveld af. Kleinere landen kregen hierdoor het gevoel “*aan het werk te worden gezet*” in plaats van “*samen te werken*”.<sup>485</sup>
3. Vanaf 2009 begonnen de Amerikanen met het overbrengen van drie brigades vanuit de Verenigde Staten naar Afghanistan. Het feit dat de Amerikanen brigades naar Afghanistan stuurde ten behoeve van de gevechtsinspanning was illustratief voor een

482 HQ23.

483 RC10.

484 HQ21, 22. Zie ook: <http://www.vredesmissies.nl/cstc-a.htm> (bezoekt op 29 mei 2010).

485 HQ1.

afnemende invloed van de NAVO in de missie.<sup>486</sup> De Verenigde Staten accentueerde op deze manier de *Line of Operations* van *Security*, terwijl de NATO juist bezig was het accent te verschuiven naar *Governance* en *Development* en minder gericht was op het versterken van de militaire positie.

4. De communicatie in de NAVO-hiërarchie met (rapportage aan) de hogere niveaus wordt gedomineerd door hoge Amerikaanse militairen. De commandant van ISAF is een Amerikaanse viersterrengeneraal, evenals de commandant van SHAPE (het militair strategische niveau). Daartussen bevindt zich nog het operationele niveau (*out of theater*) van *Joint Forces Command Brunssum*, dat wordt aangevoerd door een Duitse viersterrengeneraal, die volgens de respondent<sup>487</sup> gemakkelijk wordt overgeslagen in de hiërarchie als gevolg van een sterk Amerikaans '*old boys network*'.<sup>488</sup>

Het belangrijkste gevolg van deze Amerikaanse dominantie was dat de US in hoge mate bepaalde wat er gebeurde in ISAF. Terugkijkend naar de niet erg gunstige visie van de militaire top inzake EBAO (zie Hoofdstuk 2) wekt het weinig verbazing dat EBAO lastig uit de startblokken is gekomen in Afghanistan. Het is de vraag of EBAO daarvoor wel de kans heeft gekregen, aangezien het bij de belangrijkste speler aan de wil daartoe heeft ontbroken.

##### 5. Invloed van nationale politiek

ISAF is een missie die wordt uitgevoerd door de NAVO en een aantal coalitiepartners, zoals bijvoorbeeld Australië. De zeggenschap van de NAVO loopt tot en met het regionale operationele niveau. Over het laatste gedeelte van de operationele hiërarchie, het tactische niveau, heeft de NAVO nauwelijks controle. De plannen die vanuit de regionale hoofdkwartieren worden gemaakt voor de provincies dienen door de *Task Forces* in principe wel te worden uitgevoerd, tenzij de plannen activiteiten bevatten die niet in overeenstemming zijn met het mandaat dat men heeft meegekregen van het eigen nationale politieke niveau. Hiermee wordt bedoeld dat ieder land dat troepen levert aan een *Task Force* dat doet op speciale voor dat land belangrijke voorwaarden, neergelegd in een mandaat. Zodra de plannen aanleiding geven tot activiteiten die niet onder het mandaat vallen, kan het desbetreffende land weigeren deze activiteiten uit te voeren. Er wordt in zo'n geval gesproken van *national caveats*. Deze *caveats* maken het efficiënt werken van een coalitieorganisatie

---

486 HQ2.

487 HQ1.

488 HQ3.

als ISAF moeilijk: *“The structure of the coalition forces makes this campaign so difficult: there is a lot of high level politics and many national caveats.”*<sup>489</sup> Een voorbeeld hiervan is te vinden in de provincie Kandahar, waar de *Task Force* bestaat uit Canadese militairen. In het mandaat dat Canada heeft afgegeven, is bepaald dat Canadese troepen niet mogen worden ingezet bij activiteiten in het kader van *counter-narcotics*. Dat betekent dat activiteiten die hier wel betrekking op hebben geblokkeerd worden door de Canadese *red card holder* en vervolgens uitgevoerd dienen te worden door Amerikaanse militairen.<sup>490</sup> De Amerikanen beschikken wat dit betreft over een ruimer mandaat. Dit leidt bijvoorbeeld tot het ongewenste effect, dat bepalende personen in de Afghaanse narcoticahandel van deze *caveats* op de hoogte zijn en hun handel bewust naar die provincies verplaatsen.<sup>491</sup> De bestrijding van de narcoticahandel wordt daardoor een stuk lastiger.

Voor de *Provincial Reconstruction Teams*, die deel uitmaken van de *Task Force*, geldt de invloed van de nationale politieke niveaus nog sterker. De *Provincial Reconstruction Teams* worden geheel bemand en gefinancierd door een bepaald land. Dit land bepaalt de inzet en prioriteitstelling van de inzet van mens en (rollend) materieel. ISAF heeft hier geen zeggenschap over. Het voeren van een integrale aansturing van de activiteiten en effectmeting wordt daardoor negatief beïnvloed.<sup>492</sup> Dit werkt door in de kwaliteit van de rapportages en *assessments* die vanuit deze gebieden naar HQ-ISAF worden gestuurd. Er zijn ook landen die alleen over de activiteiten van de *Provincial Reconstruction Teams* rapporteren aan het eigen nationale politieke niveau en niet aan ISAF.<sup>493</sup>

Er werd vanuit HQ-ISAF wel geprobeerd om een vinger aan de pols te houden van wat zich op het niveau van de *Provincial Reconstruction Teams* in de provincies afspeelt. Eén respondent, een hoog geplaatste functionaris bij HQ-ISAF, vertelde dat hij weliswaar formeel niets te maken had met de *Provincial Reconstruction Teams*, maar desondanks betrokken was bij de coördinatie van de activiteiten van die *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's).<sup>494</sup> Het is opmerkelijk dat iemand die met een bepaalde activiteit niets te maken heeft, toch de behoefte voelt om zich daarin te mengen en binnen de context van een militaire organisatie

489 HQ21, 22.

490 HQ18, 23.

491 HQ24.

492 HQ2.

493 HQ5, 15, 16, 17.

494 HQ23.

de ruimte krijgt om dit te doen. Deze functionaris had daarvoor het zogenaamde *Provincial Reconstruction Team Executive Steering Committee*, dat al 17 maanden niet meer bij elkaar was geweest, nieuw leven ingeblazen.

Daarnaast wordt *Provincial Reconstruction Teams* regelmatig en door veel verschillende instanties gevraagd te rapporteren over hun feedback. Een respondent die commandant is geweest van een *Provincial Reconstruction Team* had hierover het volgende te melden: *“Ik had bijna een dagtaak aan het opstellen van rapportages. Allereerst moest gerapporteerd worden aan het eigen nationale politieke niveau en aan het eigen krijgsmachtdeel. Vervolgens ontving ik vanuit HQ-ISAF van ca. zeven verschillende instanties verzoeken tot het leveren van, veelal dezelfde, informatie. En ten slotte wilde het hoofdkwartier nog allerlei zaken van het regionale hoofdkwartier weten, die door het Provincial Reconstruction Team beantwoord moesten worden. Dit waren de feedbackverzoeken van één week. Ik had destijds niet de tijd en ook niet de middelen om aan alle aanvragen te voldoen. Ik leverde dus dezelfde informatie aan al die instanties en maakte daarbij flink gebruik van ‘copy and paste’. Het kwam ook wel voor dat van een eerder gestuurde rapportage alleen de datum werd veranderd en vervolgens opnieuw werd ingeleverd. Daarnaast werd de info die ik gaf erg oppervlakkig, omdat meer detail en spectaculaire veranderingen ook meer vervolgvragen opleverden. Meer bureaucratie dus. Verder kregen we vanuit HQ-ISAF nooit een reactie terug. Dat stimuleerde ook niet echt om veel moeite te stoppen in de rapportages. De enige die wel steeds snel en actuele info kregen, waren het eigen nationale politieke niveau en het eigen krijgsmachtdeel.”*<sup>495</sup>

Hieruit blijkt dat de prioriteit ten aanzien van het leveren van feedback vanuit de *Provincial Reconstruction Teams* bij het eigen nationale politieke niveau ligt, en niet bij NATO. Dit komt overeen met de constatering van Krasner, dat staten vanuit de betekenis die zij hechten aan soevereiniteit, de eigen belangen en de eigen macht meer prioriteit geven dan die van een internationaal opererende groep.<sup>496</sup> Het verstrekken van verkeerde (non)informatie omdat mensen het nut van de gevraagde informatie niet inzien, is al eerder beschreven door de Bruyn als een ‘pervers effect’ van prestatiemeting.<sup>497</sup> Kijkend naar de situatie geschetst door de hierboven geciteerde voormalige PRT-commandant, zou men het verstrekken van onnauwkeurige data, omdat men niet beschikt over voldoende mankracht en (noodgedwongen?) gebruik maakt van *copy and paste* om toch maar een antwoord te

495 HQ35.

496 Krasner, S.D., *“Sovereignty; Organized Hypocrisy”*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1999.

497 De Bruyn, 2007.

geven op een gestelde vraag,<sup>498</sup> ook kunnen opvatten als een ‘pervers effect’ van prestatiemeting.

## 6.6 Assessment

Het HQ-ISAF is een belangrijke schakel in de coördinatie van de activiteiten van ISAF in Afghanistan – en dient in het kader van een *comprehensive approach* dus ook betrokken te zijn (zij het niet als eerste verantwoordelijke) bij de coördinatie van de activiteiten van andere actoren die in Afghanistan actief zijn. In deze paragraaf wordt de manier waarop het meten van effecten op het niveau van het HQ-ISAF was ontworpen vergeleken met de manier waarop deze meting werd uitgevoerd.

### 6.6.1 Assessment zoals ontworpen

Het proces van EBAO zoals dat in Afghanistan wordt uitgevoerd, is voor de NAVO voortdurend onderwerp van evaluatie. Dit leidt tot soms ingrijpende maar noodzakelijke veranderingen in de organisatie van ISAF. Vlak voor de uitvoering van het onderzoek in Afghanistan (januari 2009), is bij HQ-ISAF een nieuwe organisatie geïmplementeerd voor het uitvoeren van geïntegreerde metingen. Deze nieuwe organisatie diende geïntegreerde metingen uit te voeren om de voortgang van de realisatie van de effecten die ISAF in Afghanistan wil bereiken, in kaart te brengen. De *Afghan Assessment Group* (AAG), zoals deze nieuwe organisatie werd genoemd, is per december 2008 actief geworden. Deze *Afghan Assessment Group* heeft tot doel de commandant van ISAF te voorzien van *assessments*, analyses en aanbevelingen van geïntegreerde effecten op het operationele niveau van de missie: “AAG ensures the ISAF analytic and assessment framework, data, metrics, analyses and assessments are synchronized across the staff and are nested and transparent to subordinate and higher headquarters as possible.”<sup>499</sup>

In deze uitspraak zijn vooral de woorden ‘*synchronized*’, ‘*nested*’ en ‘*transparent*’ interessant. Deze geven de essentie van EBAO weer, namelijk, dat door het militaire instrument uitgevoerde acties en bewerkstelligde effecten niet op zich staan, maar gezien moeten worden in verband met effecten die door andere actoren worden bereikt.

Om invulling te geven aan de doelstelling van de *Afghan Assessment Group* werden de volgende acties ondernomen: het opzetten van een *Campaign Assessment Plan* (CAP), het

498 HQ12.

499 SOP 1080, HQ-ISAF, Kabul Afghanistan, Afghan Assessment Group, January 2009.



ontwikkelen van duidelijke MoE's, het ontwikkelen van een procedure voor het verzamelen van data, het opstellen van een database waarin alle data verzameld kan worden, het formuleren van duidelijke definities en het ontwikkelen van een uniforme manier om de data te presenteren.<sup>500</sup>

Met de implementatie van de *Afghan Assessment Group* is er één organisatie-element in HQ-ISAF aan te wijzen als verantwoordelijke voor het meten en in kaart brengen van de voortgang van de missie aan de hand van de drie *Lines of Operations* (LoO): *Security, Governance* respectievelijk *Development*.<sup>501</sup> Hiermee dient in ieder geval duidelijker te worden welk deel van de ISAF-organisatie verantwoordelijk is voor het meten van de voortgang, hetgeen de inzichtelijkheid van dit proces in positieve zin zou kunnen beïnvloeden. Daarnaast is met het instellen van de *Afghan Assessment Group* de integratie van metingen van resultaten van ISAF met externe partners geïnstitutionaliseerd.<sup>502</sup>

Integratie van informatie en *assessments* van niet-militaire actoren is in de *Afghan Assessment Group* vastgelegd in de vorm van drie civiele *operational analysts*, die de producten van de afdeling '*Operational Analysis*' *comprehensive* moeten maken (zie figuur 6.5).

Een niet onbelangrijk detail is de toevoeging aan de *Afghan Assessment Group* van een element dat zich bezighoudt met *lessons learned*. Aangezien EBAO zich vooral in de praktijk van NAVO-operaties dient te ontwikkelen, is het van groot belang welke lessen omtrent het uitvoeren van acties in het kader van EBAO kunnen worden geïdentificeerd en geleerd, zodat het proces in positieve zin kan groeien.

*Assessments* werden uitgevoerd door het *Campaign Assessment Proces* (CAP), dat *assessments* leverde over de voortgang van de missie op routinematige basis en op aanvraag. De routinemetingen bestaan uit wekelijkse rapportages van verschillende regionale hoofdkwartieren over de vorderingen op de drie *Lines of Operations*, die binnen ISAF worden gebruikt. Uit deze wekelijkse rapportages werd om de dertien weken het *Quarterly Campaign Assessment* (QCA) samengesteld, die één van de belangrijkste bronnen van informatie was voor de commandant van ISAF inzake de voortgang van de missie in heel Afghanistan. De *Afghan Assessment Group* kon, in bijzondere gevallen, ook buiten de

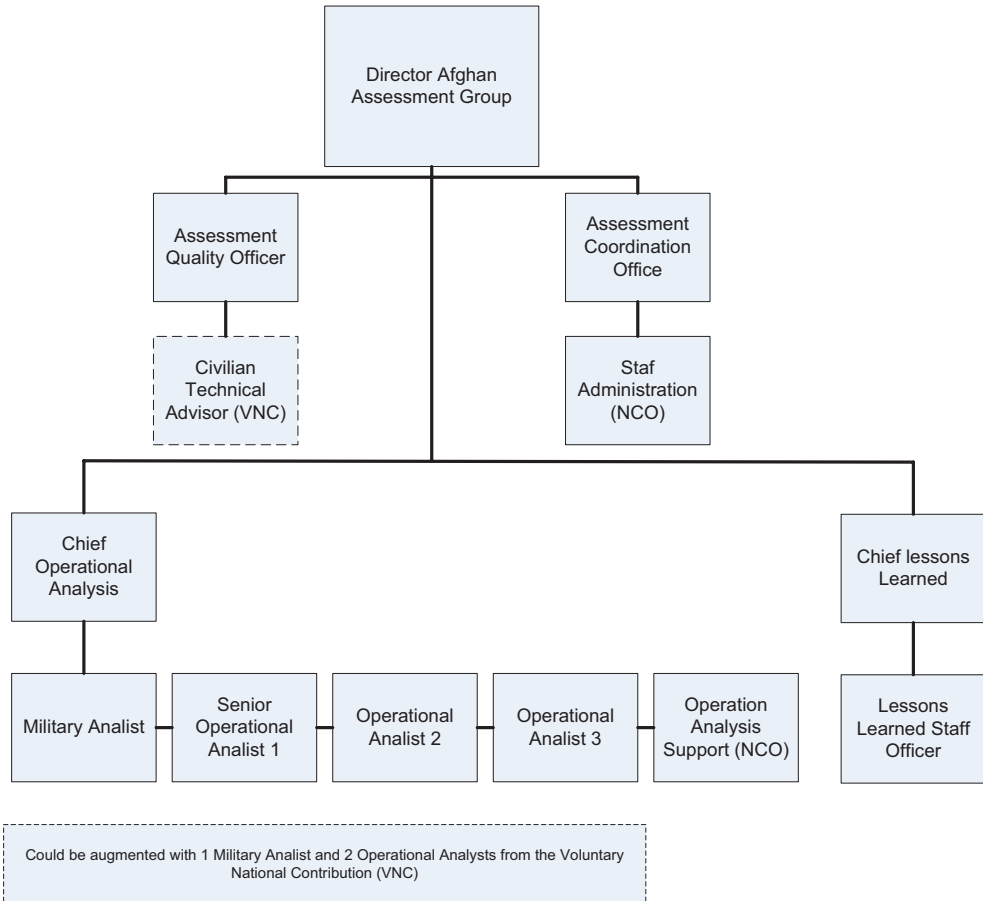
---

500 HQ6.

501 SOP 1080, Appendix 1 to annex C, p. C-1-1. Zie ook tabel 6.1.

502 Ibid, p. 3.

routine om *assessments* leveren aan de commandant van ISAF en daarmee maatwerk leveren, als dat nodig was.

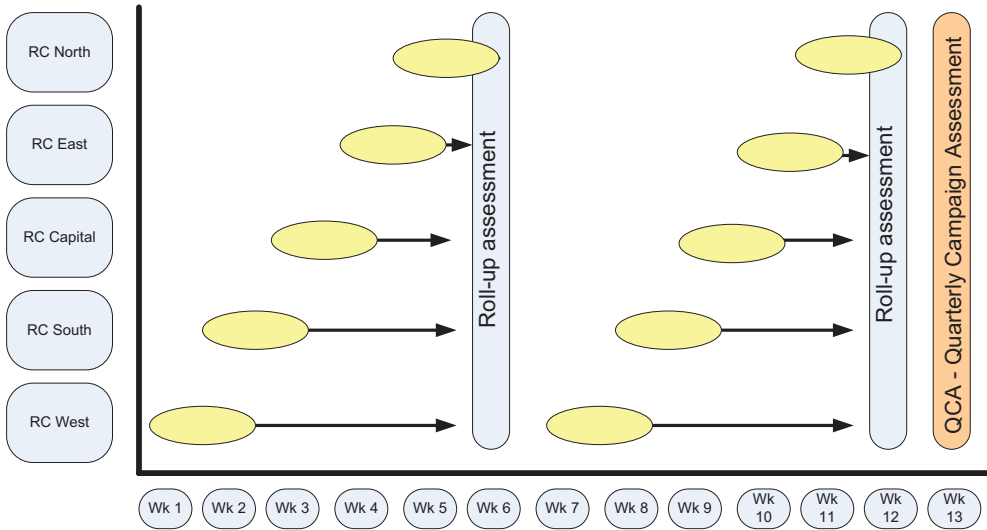


**Figuur 6.5** Organisatie structuur van de *Afghan Assessment Group*<sup>503</sup>

Het *Afghan Assessment Group* proces werkte binnen HQ-ISAF volgens een zeker ritme: het *Campaign Assessment Battle Rhythm* (zie figuur 6.6). Dit ritme volgde een periode van steeds dertien weken. Binnen die dertien weken leverde ieder van de vijf regionale hoofdkwartieren tweemaal een rapport in over de actuele stand van zaken in die regio met betrekking tot de elf effecten.

<sup>503</sup> Ibid, p. A-1.

Het proces draaide om de rapportages die men binnen kreeg van de regionale hoofdkwartieren. Als voorbeeld wordt nu de rapportage van *RC-South* gevolgd. *RC-South* leverde een rapportage in omtrent de stand van zaken over de afgelopen vijf weken, voor alle elf effecten.

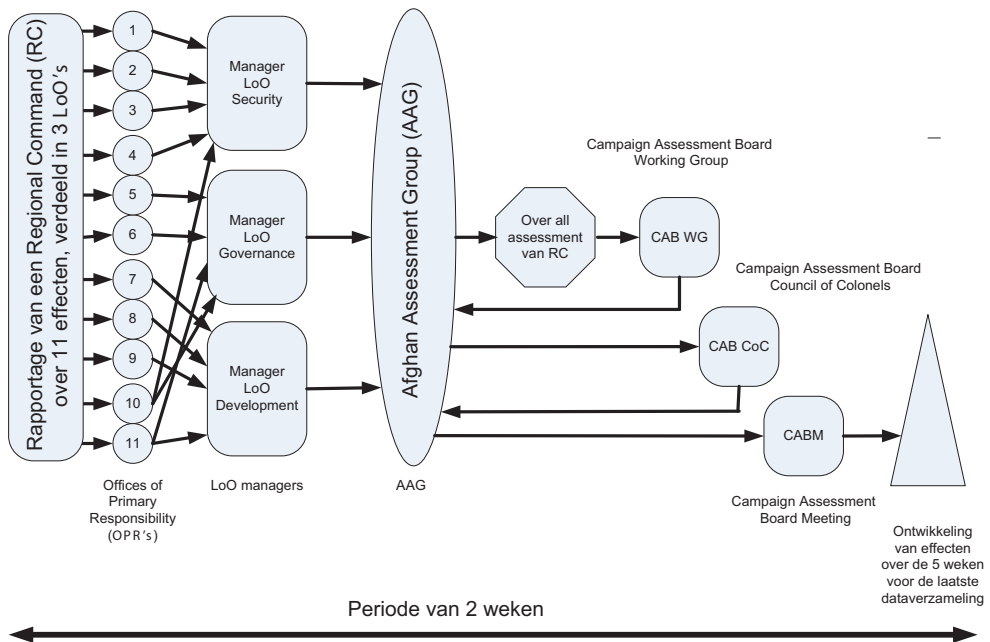


**Figuur 6.6** Campaign Assessment Battle Rhythm

Deze rapportage werd geanalyseerd door de *Effect Offices of Primary Responsibility* (OPR's – zie figuur 6.7). Deze filteren en analyseren de data voor ieder van de elf effecten die door *RC-South* worden aangeleverd en die betrekking hadden op de meest recente vijf weken. Het resultaat van deze *assessments* door de *Effect Offices of Primary Responsibility* ging naar de drie *Line of Operations* managers. Deze bestuderen de *assessments*, bepalen de validiteit ervan en bewerken de verschillende effect-*assessments* tot één rapportage. Deze rapportage had betrekking op de separate *Lines of Operations* (*Security, Governance* respectievelijk *Development*) van *RC-South* over de afgelopen vijf weken. Daarnaast voorzag de *Line of Operations* manager de *assessment* van zijn *Line of Operations* van aanbevelingen inzake eventueel uit te voeren acties op de korte termijn.

Vervolgens leverden de *Line of Operations* managers hun rapportages samen met informatie omtrent *Measures of Effectiveness* aan de *Afghan Assessment Group*. Deze voerden een validatie uit over de aangeleverde *assessments*, bekeek de gegeven aanbevelingen per *Line of Operations* en voegde daar zo nodig eigen aanbevelingen aan toe. Nu was alles klaar om door de *Afghan Assessment Group* te worden voorgelegd aan de *Campaign Assessment*

*Board Working Group* (CAB WG: achtentwintig leden)<sup>504</sup>, die de resultaten over de elf effecten en de drie *Lines of Operations* van *RC-South* doorlazen, bediscussiëerden en aanbevelingen toevoegden of aanvulden. Dan kwam de *assessment* weer terug bij de *Afghan Assessment Group* die de commentaren van de *Campaign Assessment Board Working Group* verwerkte en vervolgens de *assessment* overdroeg aan de *Campaign Assessment Board Council of Colonels* (CAB CoC: zesentwintig leden)<sup>505</sup>, die er een eigen reactie aan toevoegde, waarna de *Afghan Assessment Group* ook deze inputs verwerkte en de *assessment* eventueel aanpaste. Nu was de *assessment* van *RC-South* klaar om te worden besproken in de *Campaign Assessment Board Meeting* (CABM: zevenentwintig leden, onder wie alle vlagofficieren bij HQ-ISAF inclusief COMISAF)<sup>506</sup> die de *assessment* besprak, bijstelde, aanbevelingen gaf en ten slotte vaststelde.



**Figuur 6.7** Tweewekelijkse cyclus die een rapportage van een regionaal hoofdkwartier doorloopt binnen HQ-ISAF<sup>507</sup>

504 Zie bijlage 6-2.

505 Ibid.

506 Ibid.

507 Eigen interpretatie auteur.

Dit proces van het maken van een *assessment* voor één regionaal hoofdkwartier nam twee weken in beslag. Aangezien er iedere week een *assessment* van een regionaal hoofdkwartier binnenkwam, overlapte het proces steeds twee regionale hoofdkwartieren (zie figuur 6.6). Volgens deze methodiek was aan het eind van iedere week een *assessment* van een regionaal hoofdkwartier klaar om te worden besproken in de *Campaign Assessment Board*, die iedere week bij elkaar kwam. In de zesde, de twaalfde en de dertiende week van de cyclus werd gewerkt aan het opstellen van een *assessment* voor het hele land, waarbij de *assessments* van alle regionale hoofdkwartieren worden gecombineerd tot één rapportage. In de dertiende week mondt dit uit in een *Quarterly Campaign Assessment*.

Het proces dat de *Afghan Assessment Group* in beheer heeft, het *Campaign Assessment Process* (CAP), omvat ook een feedbackgedeelte (zie figuur 6.3).

### **6.6.2 Assessment in de praktijk**

Het uitvoeren van assessments door tussenkomst van de *Afghan Assessment Group* was op het moment dat het onderzoek bij HQ-ISAF werd uitgevoerd (januari 2009) net geïmplementeerd. De cyclus waarmee de assessments dienden te worden uitgevoerd, was toen nog niet geheel doorlopen en kon op dat moment niet worden onderzocht. Het assessmentproces zelf (dat wil zeggen het meten van effecten) is wel onderzocht en het bleek dat dit, ondanks de instelling van de *Afghan Assessment Group*, onveranderd is doorgegaan. Uit het onderzoek naar het meten van effecten bij HQ-ISAF zijn enkele zaken aan het licht gekomen die niet zijn verlopen zoals oorspronkelijk was bedoeld. Het betreft hier de constructie en het gebruik van een instrument waarmee effecten werden gemeten en onregelmatigheden rondom het proces van het meten zelf.

Onregelmatigheden bij het meten van effecten. Vanuit de *Measures of Effectiveness* worden de vragen geformuleerd die voor de daadwerkelijke meting zorgen. De *Measures of Effectiveness* die door ISAF werden gebruikt, stelden één hoofdvraag en als vervolgvraag wat de uitwerking was op de *Line of Operations* waarvan dat effect onderdeel was. Zo werd bijvoorbeeld gevraagd of de watervoorziening was veranderd en vervolgens welk effect dat had op de stabilisatie.<sup>508</sup> Het gevolg van een dergelijke dubbele vraagstelling was dat de beantwoording voorbij ging aan allerlei causale (dwars)verbanden; stabiliteit heeft niet alleen te maken met watervoorziening en omgekeerd. Door de vraag toch op deze manier

---

508 HQ1.

te stellen, ontstaat een schijnrelatie tussen watervoorziening en stabiliteit, een relatie die in werkelijkheid veel complexer is.

In de praktijk bleek ook dat het gebrek aan duidelijke definities binnen ISAF over wat een effect precies is, en op welke wijze het tot stand komt, geen gunstige invloed heeft gehad op het construeren van *Measures of Effectiveness*. Als niet duidelijk is wat gemeten dient te worden, heeft het construeren van een meetinstrument en uitvoeren van een meting geen zin.<sup>509</sup>

Hieruit volgt dat de *Measures of Effectiveness* die werden gebruikt bij het meten van effecten niet goed waren geconstrueerd en aanleiding hebben gegeven tot foutieve interpretaties van metingen en tot metingen die weinig te maken bleken te hebben met het effect waarvoor zij waren geconstrueerd.

Bij het meten van effecten deden zich een viertal problemen voor:

1. De missie mikt op effecten op lange termijn, terwijl de rapportage is ingericht op korte termijn. De missie van ISAF staat te boek als een *Counter Insurgency* missie. De doelen die in een *Counter Insurgency* missie dienen te worden bereikt, liggen over het algemeen op de lange termijn, zeker als die gepaard gaan met fundamentele veranderingen in de maatschappij.<sup>510</sup> Binnen ISAF wordt gerapporteerd per kwartaal, door middel van de *Quarterly Campaign Assessments*. Deze periode is te kort om veranderingen in effecten te kunnen meten; het duurt in de meeste gevallen veel langer voordat effecten meetbaar worden.<sup>511</sup>
2. Het ontbreekt aan duidelijke richtlijnen en instructies voor effectmeting. Het gevolg was, dat metingen en rapportages vaak werden uitgevoerd met methoden die ieder voor zich had bedacht,<sup>512</sup> waardoor er weinig of geen geldige generalisaties gemaakt kunnen worden. Het beeld dat dan door de metingen ontstaat, is daarmee wellicht geen representatieve weergave van de werkelijkheid.<sup>513</sup> Daar komt bij dat sommige presentaties die over deze metingen werden gegeven er bedrieglijk goed uit zagen. De hoge *face validity* leidde de aandacht van de lezer af van de werkelijke inhoud van de presentatie,

509 HQ24.

510 Shy, J., Collier, T.W., "Revolutionary War", in "Makers of Modern Strategy; from Machiavelli to the Nuclear Age" by Peter Paret (edt), Princeton University Press, 1986, p. 815–862; Beckett, I.F.W., "Modern Insurgencies and Counter-Insurgencies; Guerrillas and their Opponents since 1750", Routledge, London, 2001.

511 HQ19.

512 HQ14.

513 HQ15, 16, 17.

de *content validity*.<sup>514</sup> Dit versterkt het probleem van een rapportage die is gebaseerd op onbetrouwbare informatie.

3. Kwantitatieve en kwalitatieve data worden niet consequent van elkaar gescheiden. Metingen waarbij melding werd gemaakt van aantallen operaties die ISAF had uitgevoerd samen met de *Afghan National Army* zeggen niets over de manier waarop die operaties werd uitgevoerd en evenmin over de kwaliteit van de *Afghan National Army*. Deze metingen werden wel opgevoerd in een poging om de ontwikkeling van de *Afghan National Army* aan te geven en konden ten onrechte het beeld doen ontstaan dat *Afghan National Army* goed op weg was om een bijdrage te leveren aan de veiligheid in Afghanistan.<sup>515</sup>
4. Ervaringen in de regio's kunnen niet zonder meer worden vertaald in landelijk beleid. In *RC-West*, bijvoorbeeld, werd de Italianen door hun eigen nationale politieke niveau verboden om offensieve operaties uit te voeren.<sup>516</sup> Het gevolg was, dat de Italianen nauwelijks buiten hun basis kwamen. Hierdoor konden zij geen waarnemingen doen en rapporteerden zij aan HQ-ISAF dat er geen veranderingen waren in hun regio.

### 6.6.3 Gevolgen voor EBAO in ISAF

De voortgang van de missie werd bepaald door effecten te meten en in feite gebeurt dat nu nog. De onvolkomendheden die zich hier voordeden hadden direct gevolgen voor het beeld dat ontstond over de wijze waarop de missie zich ontwikkelde. Door de verkeerde zaken juist te meten of door de juiste zaken verkeerd te meten nam de kans toe dat er een foutief beeld ontstond van de vorderingen die in werkelijkheid werden gemaakt. Dat had tot gevolg dat de kans dat verkeerde beslissingen werden genomen om de missie al dan niet bij te sturen of, als uiterste consequentie, onterecht bepalen dat de einddoelstellingen waren gehaald en de missie kon worden beëindigd, eveneens toenam.

## 6.7 Adjustment

In het ontwerp van EBAO binnen ISAF wordt niet expliciet rekening gehouden met de mogelijkheid en noodzaak om te kunnen bijsturen. Desondanks zijn er vergaande maatregelen

---

514 HQ15, 16, 17. Zie ook Tufte, E.R., "The Visual Display of Quantitative Information", Graphics Press, Connecticut, 2001.

515 HQ 20, 21.

516 In *RC-West* waren ten tijde van de uitvoering van het onderzoek ongeveer 4600 mensen van NATO werkzaam, waarvan 3150 Italianen; <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf>, benaderd op 29 mei 2010.

getroffen om er voor te zorgen dat de missie van ISAF op koers kan blijven. Deze paragraaf gaat nader in op geconstateerde verschillen tussen ontwerp en praktijk van het *adjustment* van de organisatie.

### 6.7.1 *Adjustment zoals ontworpen*

In paragraaf 6.6 zijn de processen rondom het uitvoeren van *assessments* en rapportages uitgebreid beschreven. Op basis van deze *assessments* kon de commandant van ISAF besluiten om de missie zelf bij te sturen of om de organisatie aan te passen. De resultaten van de *assessments* dienden te worden geanalyseerd en de resultaten van die analyse werden vergeleken met de *end state* die gerealiseerd diende te worden. Daarnaast was het ook mogelijk dat *Joint Forces Command* Brunssum aangaf dat de gerealiseerde resultaten niet in lijn waren met de te bereiken *end state* en dat de missie op het operationele (in-theater) niveau moest worden bijgestuurd. In het ontwerp ervoor, was het *adjustment* van de missie in feite een vrij overzichtelijke activiteit: de bestaande toestand werd op een zeker moment vergeleken met de toestand waar men naar toe wilde. Bij HQ-ISAF was de commandant van ISAF daarvoor verantwoordelijk, ondersteund door zijn staf en gebruik makend van de eerder beschreven *assessment*-processen.

### 6.7.2 *Adjustment in praktijk*

In de processen die een rol spelen bij het opstellen van de *assessments* en de rapportages wordt er impliciet van uitgegaan dat de gegevens, die aan de *assessments* en de rapportages ten grondslag liggen, valide en betrouwbaar zijn. Er zijn tijdens het onderzoek geen procedures aangetroffen om de gebruikte informatie te controleren op validiteit en betrouwbaarheid. Hierdoor bestaat het risico dat de organisatie al dan niet wordt bijgestuurd op grond van verkeerde informatie. Dit risico werd door één van de officieren, die speciaal was aangesteld om orde op zaken te stellen ten aanzien van de resultaatmetingen binnen HQ-ISAF, als volgt onderkend: “*Our metrics suck!*”<sup>517</sup> Hij baseerde deze uitspraak op zijn observatie dat metingen gebaseerd waren op definities die onduidelijk, vaag en verschillend waren. Zo was het bijvoorbeeld niet duidelijk wat werd verstaan onder ‘corruptie’, terwijl dit wel werd gemeten. Bovendien veranderden de tijdsperioden op basis waarvan ontwikkelingen vastgesteld zouden moeten worden soms per dag en per persoon die het woord voert.<sup>518</sup>

517 HQ6.

518 Soeters, J.M.M.L., Rietjens, S.J.H., Klumper, W.M., “EBAO is dood! Leve EBAO!”, Het Marineblad, een uitgave van de Koninklijke Vereniging van Marineofficieren, Den Haag, december 2009,



Om dit te verbeteren, zijn twee veranderingen aangebracht: ten eerste in het formuleren van de einddoelen van de missie, en ten tweede in de structuur van de organisatie.

1. Verandering van de einddoelen van de missie. Na de aanstelling van generaal Petraeus als commandant van ISAF op 4 juli 2010 verlegde HQ-ISAF de koers. In plaats van toe te werken naar vooraf opgestelde einddoelen werd het streven nu om ISAF gaandeweg te vervangen door eigen bestuur door de Afghanen zelf. Het sleutelwoord hierbij is *transition*. De opzet is in zoverre anders, dat de voortgang nu wordt bepaald per district en niet langer voor Afghanistan als geheel.<sup>519</sup> Zodra een district voldoet aan de vooraf opgestelde eisen voor transitie, wordt deze daadwerkelijk uitgevoerd en kunnen ISAF-troepen uit dat district elders worden ingezet. Daarbij werd door de commandant van ISAF besloten dat bij de metingen per district alleen gebruik gemaakt wordt van informatie waar ISAF over kan beschikken. Alle informatie die in Afghanistan aanwezig is, maar die niet door ISAF gebruikt kan of mag worden, wordt niet langer relevant geacht voor het meten van voortgang. De commandant van ISAF neemt hiermee afstand van de metingen die door NGO's en *Provincial Reconstruction Teams* worden uitgevoerd en die niet ter beschikken (kunnen) komen van ISAF.

2. Veranderingen in de structuur van de organisatie van HQ-ISAF. In de organisatie van HQ-ISAF zijn twee belangrijke veranderingen aangebracht. Het gaat hier om het opzetten van de *Afghan Assessment Group*<sup>520</sup> en het aanbrengen van een extra bestuurslaag in de vorm van een operationeel hoofdkwartier onder de naam *ISAF Joint Command*.<sup>521</sup> De *Afghan Assessment Group* is opgezet om regelmaat en eenduidigheid aan te brengen in de uit te voeren metingen. Het *ISAF Joint Command* is ontstaan om de lijnen naar de politiek en de periferie van de ISAF-missie te kunnen scheiden van het militaire gedeelte van de operatie.

In tabel 6.2 worden op het niveau van HQ-ISAF het ontwerp van EBAO en de bevindingen daarvan in de toepassing opgenoemd.

---

p 16 – 20.

519 Presentaties door LTC David Pursley (US ARMY, HQ-ISAF, CJ5, Plans) en BG Wayne Goodman (Aus, HQ-ISAF) dd 30 augustus 2010 ter gelegenheid van de NATO conferentie "Allied Information Sharing Strategy; Support to ISAF Population Metrics and Data", 30 augustus – 3 september 2010, Joint Forces Command Brunssum.

520 Zie paragraaf 6.6.1; HQ6.

521 Zie paragraaf 6.5.1

Tabel 6.2 EBAO op het niveau van HQ-ISAF; ontwerp en bevindingen in toepassing

EBAO-fasen	Fasen die op het operationele (in-theater) niveau in het ontwerp van EBAO doorlopen dienen te worden	Bevindingen op het operationele (in-theater) niveau in de toepassing van EBAO
Knowledge Development	<p>1. Het verzamelen van informatie uit de regio om de voortgang van de missie te kunnen bepalen</p>	<p>Procedurele belemmeringen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informatiesystemen worden over en weer niet voldoende geraadpleegd</li> <li>2. Gebruik van een andere taal dan het in de coalitie gangbare Engels</li> <li>3. Nationale (US) belangen prevaleren</li> <li>4. Interpretatieverschillen door verschillen in activiteit tussen de regio's</li> <li>5. Niet alle regionale hoofdkwartieren leveren feedback</li> <li>6. Bestaande feedback voldoet niet aan de (nationale) politieke behoefte</li> </ol>
Knowledge Development Planning	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Het verzamelen van informatie uit de regio om de voortgang van de missie te kunnen bepalen</li> <li>2. Het leveren van informatie aan het naast hogere hoofdkwartier (JFC Brunssum) als input voor voortgangscntrole en om de eigen activiteiten te kunnen verantwoordwoorden.</li> </ol>	<p>Inhoudelijk: De informatie beslaat niet alle variabelen die van invloed zijn op de ontwikkeling van een effect. De gekozen methodiek levert veel administratief werk op.</p> <p>Procedurele belemmeringen: Bottom-up wordt beschikbare feedback geleverd. Daarnaast stelt het hogere niveau (JFC Brunssum) eisen aan assessments die in-theater niet zijn te realiseren; er wordt ook data gevraagd die niet geleverd kan worden</p>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Het leveren van informatie aan het naast hogere hoofdkwartier (JFC Brunssum) als input voor voortgangscntrole en om de eigen activiteiten te kunnen verantwoordwoorden.</li> <li>3. Het verzamelen en combineren van informatie over de gezamenlijke inspanning van de andere actoren, door gebruik te maken van een database waarin informatie over de voortgang van gezamenlijke effecten wordt verzameld (<i>Afghan Country Stability Picture</i>).</li> </ol>	<p>Inhoudelijk: Door gebrek aan uniformiteit over methodes van meten en gebruikte indicatoren, wordt getwijfeld aan de betrouwbaarheid en validiteit van de verzamelde data. Reeds opgeslagen informatie kan moeilijk worden terug gevonden.</p> <p>Procedurele belemmeringen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Het ontbreken van een uniform format.</li> <li>2. Te weinig capaciteit om <i>Afghanistan Country Stability Picture</i> actueel te houden.</li> <li>3. De toegang tot het <i>Afghanistan Country Stability Picture</i> is beperkt.</li> <li>4. Niet alle relevante actoren doen mee aan <i>Afghanistan Country Stability Picture</i> of maken een alternatief.</li> <li>5. Integratie met andere databases.</li> </ol>

Tabel 6.2 Vervolg

EBAO-fasen	Fasen die op het operationele (in-theater) niveau in het ontwerp van EBAO doorlopen dienen te worden	Bevindingen op het operationele (in-theater) niveau in de toepassing van EBAO
Execution	<p>3. Het verzamelen en combineren van informatie over de gezamenlijke inspanning van de andere actoren, door gebruik te maken van een database waarin informatie over de voortgang van gezamenlijke effecten wordt verzameld (<i>Afghan Country Stability Picture</i>).</p> <p>Proces wordt bepaald door de visie van de commandant van ISAF. Tijdens het onderzoek werd gewerkt met twee <i>Lines of Operations: security en stabilization</i>. De te realiseren effecten zijn verdeeld tussen deze twee <i>Lines of Operations</i>. Voor ieder effect is een effectenkantoor opgezet die de ontwikkeling van het effect plannen en bewaken.</p> <p>Verticale contacten: liaisons en enkele speciale functies (Polad, Devad, Legad, de commandant van ISAF)</p> <p>Horizontale contacten: twee liaisons, drie fora voor het uitwisselen coördineren en delen van informatie over planning, identificeren van belangrijke organisatie om meer samen te werken.</p>	<p>Inhoudelijk: Er is feitelijk geen sprake van gezamenlijke rapportages. Deze volgen veelal de politieke en de financiële structuur van de hedendaagse opbouwmissies en gaan buiten ISAF om.</p> <p>Onduidelijkheid over een centraal geleide strategie.</p> <p>Integratie van plannen met andere actoren vindt niet of nauwelijks plaats. Gebrek aan duidelijke doctrines en definities; zowel binnen ISAF als tussen ISAF en andere actoren is niet duidelijk wie wat dient te bereiken en hoe dat gemeten moet worden.</p> <p>Door een combinatie van niet optimaal communiceren en het ontbreken van grondige kennis van essentiële onderdelen van de operatie (de effecten), kan niet worden aangegeven hoe acties en effecten aan elkaar te linken zijn.</p>
		<p>Probleemgebieden:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. kennis over andere actoren, waarmee samenwerkingsverbanden moeten worden opgezet, is beperkt</li> <li>2. benodigde capaciteit voor EBAO is zowel bij ISAF als bij de niet-militaire actoren niet in voldoende mate aanwezig; aanwezige expertise wordt niet optimaal gebruikt; onvoldoende voorhanden zijn van intellectuele capaciteit bij de relevante GO's</li> <li>3. contacten buiten HQ-ISAF; liaisons houden contact met de regio's allen over militaire zaken; het contact met IO's en NGO's is verloopt moeizaam</li> <li>4. doordat de US de voornaamste leverancier is van financiële en personele middelen is sprake van US dominantie</li> <li>5. invloed van NATO neemt af bij het tactische niveau; hier is de controle van de nationale politiek groter.</li> </ol>

EBAO-fasen	Fasen die op het operationele (in-theater) niveau in het ontwerp van EBAO doorlopen dienen te worden	Bevindingen op het operationele (in-theater) niveau in de toepassing van EBAO
Assessment	<p>Is neergelegd bij een speciaal daarvoor in het leven geroepen organisatie-eenheid: de <i>Afghan Assessment Group</i> (AAG). Het doel van deze <i>Afghan Assessment Group</i> is om de commandant van ISAF te voorzien van <i>assessments</i>, analyses en aanbevelingen van geïntegreerde effecten op het operationele niveau van de missie.</p> <p>De MoE is het feitelijke meetinstrument om de ontwikkeling van effecten in kaart te kunnen brengen.</p>	<p>Probleemgebieden:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. MoE houdt te weinig rekening met dwarsverbanden, waardoor de meting een eenvoudige weergave is van een veel complexere werkelijkheid</li> <li>2. Moeilijkheden op het gebied van validiteit en betrouwbaarheid van de data die de metingen opleveren; het ontbreken van duidelijke richtlijnen en instructies over wat op welke wijze gemeten diende te worden; het inconsistent onderscheiden van kwantitatieve en kwalitatieve data</li> </ol>
Adjustment	<ul style="list-style-type: none"> <li>– de commandant van ISAF beslist zelf op basis van assessments of de missie al dan niet dient te worden bijgestuurd, indien de voortgang niet in lijn is met de te realiseren <i>end state</i>.</li> <li>– de commandant van ISAF krijgt opdracht van <i>Joint Forces Command Brunsum</i> om de missie bij te sturen, indien de voortgang niet in lijn is met de te realiseren <i>end state</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– de validiteit en betrouwbaarheid van de assessments zijn twijfelachtig, de commandant van ISAF beslist om de organisatie aan te passen om de kwaliteit van de assessments te verbeteren. Dit leidt tot de implementatie van de <i>Afghan Assessment Group</i>.</li> <li>– de commandant van ISAF beslist op basis van een veranderd politiek klimaat om de na te streven <i>end state</i> te veranderen in een <i>end date</i>.</li> </ul>

## 6.8 Afsluiting

Beschreven wordt in hoeverre de bevindingen uit het onderzoek, waarin het ontwerp van het proces van EBAO werd vergeleken met de manier waarop het in de praktijk is gebracht, een bijdrage levert aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

### 6.8.1 Hoe is EBAO ontworpen?

Het ontwerp van de processen rondom EBAO op het niveau van het hoofdkwartier van ISAF in Kabul volgde een logische opzet. Om toe te kunnen werken naar een te realiseren *end state* werden vanuit het beeld van de bestaande situatie plannen gemaakt om te komen tot de situatie die men wilde bereiken. De in hoofdstuk 4 beschreven processen van *Knowledge Development, Planning, Execution, Assessment* en *Adjustment* werden in het HQ-ISAF terug gevonden. Het proces van *knowledge development* was in het ontwerp gericht op drie richtingen: informatie betrekken uit het onderliggende niveau (het niveau van de regio's in Afghanistan), het rapporteren van de bereikte resultaten aan het niveau direct boven HQ-ISAF (het operationele hoofdkwartier *out-of-theater, Joint Forces Command Brunssum*) en het verzamelen van informatie over activiteiten die al dan niet in samenwerking met andere, niet-militaire actoren werden uitgevoerd. Deze activiteiten passen in het model over de ontwikkeling van EBAO in organisaties (figuur 1.7); zij dragen bij aan het verkleinen van de kloof tussen *Knowing* en *Doing* door de 'gerealiseerde EBAO' in kaart te brengen en die te vergelijken met de 'ontworpen EBAO' om te zien of de missie nog op koers ligt. Om het proces te kunnen faciliteren dat gericht was op het verzamelen van informatie over activiteiten die al dan niet in samenwerking met andere, niet-militaire actoren, was een grote database opgezet (*Afghan Country Stability Picture*) waarin alle beschikbare informatie werd verzameld. Afgaand op de informatie die men zelf verzamelde en de aanwijzingen van het niveau waar HQ-ISAF direct onder viel en aan rapporteerde werd de ISAF-missie bijgestuurd.

ISAF deed zich voor als één organisatie die met één gezicht naar buiten een bijdrage wil leveren aan de opbouw van Afghanistan. Dit bleek uit de concept-doctrines, aanwijzingen en richtlijnen die op papier waren gezet en vorm gaven aan de bovenstaande processen rondom EBAO. Op papier leek daarom het proces rondom EBAO vrij goed 'op poten' te staan. Er leek weliswaar een vrij volledige procesbeschrijving te zijn, maar dat er verder niet of veel te weinig was nagedacht over de capaciteit die moest worden ingezet om die processen naar behoren te kunnen uitvoeren.

### 6.8.2 Hoe wordt EBAO gerealiseerd in de praktijk?

In de praktijk bleek dat juist het zoeken naar een praktische manier om gezamenlijk effecten te realiseren een belangrijke oorzaak was voor het niet soepel verlopen van bepaalde processen, omdat een geïntegreerde aanpak tussen militaire en niet-militaire actoren grotendeels ontbrak. In het ontwerp van de processen rondom EBAO was wel beschreven welke processen doorlopen dienden te worden en in welke volgorde, maar er werd niet voldoende aangegeven hoe men deze processen diende uit te voeren. Evenmin werd aangegeven hoe deze processen geïntegreerd konden worden. In de praktijk kon dan ook worden geconstateerd dat de verschillende regionale hoofdkwartieren, en ook het uitvoerende tactische niveau, hun eigen meet-, communicatie- en rapportageprocessen inrichtten. Daardoor slaagde het coördinerende element in de organisatie van ISAF (in dit geval HQ-ISAF) er niet of nauwelijks in, een globaal beeld te krijgen (en te rapporteren) omtrent de voortgang van de ISAF-missie als geheel. Daar kwam bij dat de verschillende actoren ieder hun eigen data verzamelden omdat niet (voldoende) duidelijk was wat op welke manier diende te worden gemeten en omdat zij geen toegang hadden tot elkaars informatiesystemen. Door dit alles was de informatie die werd ontvangen over de ontwikkeling van de verschillende effecten waar naartoe werd gewerkt, niet erg valide en betrouwbaar. De *Knowing-Doing Gap* werd hierdoor niet kleiner, in tegendeel.

Een ander aspect dat de ogenschijnlijke eenheid van het optreden van ISAF in de weg zat was het feit dat de operatie sterk werd gedomineerd door de Verenigde Staten. Strikt rationeel gesproken was dat niet vreemd, gezien de omvang van personele en financiële middelen die de Amerikanen inbrachten en nog steeds inbrengen. In de praktijk van ISAF viel echter te constateren, dat er door de dominantie van de Amerikanen zowel ten aanzien van EBAO als in het algemeen communicatieprocessen en -kanalen ontstonden waar alleen Amerikanen gebruik van (konden) maken en waarlangs zaken snel en eenvoudig geregeld (konden) worden zonder dat ISAF er als zodanig in werd betrokken.

In de praktijk werd verder geconstateerd dat de samenwerking en het coördineren van activiteiten en informatiestromen met andere relevante, niet-militaire actoren niet goed verliep. Laterale verbindingen waren afhankelijk van een klein aantal liaisons die vaak onvoldoende kennis hadden over de actoren waarmee zij contacten dienden te onderhouden. Daar komt bij, dat veel niet-militaire actoren niet of nauwelijks interesse toonden om contact te onderhouden met ISAF en veelal hoofdzakelijk hun eigen agenda uitvoerden en hun eigen doelstellingen trachtten te realiseren.

HQ-ISAF bleek geen soepele processen te hebben om de voortgang van EBAO te meten en in de geest van de *Comprehensive Approach* samen met niet-militaire actoren beoogde effecten tot stand te brengen.

### **6.8.3 Analyse van afwijkingen tussen ontwerp en realisatie**

Er werden op het operationele niveau volop plannen gemaakt. Deze plannen kwamen op een gestructureerde manier tot stand, waarbij voornamelijk werd uitgegaan van het realiseren van de militaire bijdragen voor effecten. Samenwerking met andere actoren werd wel van belang geacht, maar hoe dat diende te worden gerealiseerd, bleef onduidelijk. In de praktijk bleek deze samenwerking, alhoewel een cruciaal aspect voor een goed verloop van *Comprehensive Approach* en EBAO, niet erg soepel te verlopen. Zo was er op het politieke niveau én op het militair-strategische niveau nauwelijks contact tussen de relevante actoren. Op het operationele niveau vonden wel contacten plaats, maar niet in voldoende mate om structureel tot een succesvolle samenwerking te kunnen komen. Het viel op, dat een voor *Comprehensive Approach* en EBAO zo belangrijk onderdeel als het onderhouden van onderling contact bij HQ-ISAF was belegd bij een betrekkelijk kleine groep, acht liaisonsteams van ieder twee personen. De kwetsbaarheid van deze constructie bleek overduidelijk toen ten tijde van het onderzoek ter plaatse werd geconstateerd dat bij een team één van de twee liaisons langdurig ziek was en de enige verbinding kwam te liggen bij één enkele persoon. Bovendien wekte het relatief lage functieniveau<sup>522</sup> (lees: de militaire rang, in dit geval majoor) van de leden van de liaisonsteams niet de indruk dat de organisatie veel belang hechtte aan deze rol.

Verder viel op dat organisatorische en culturele verschillen tussen de actoren groot waren en vooralsnog moeilijk overbrugbaar leken. Praktisch gevolg hiervan was dat verschillende actoren gewoon werden genegeerd onder het motto 'je doet mee op onze voorwaarden of je doet helemaal niet mee', waardoor een belangrijke voorwaarde voor *Comprehensive Approach* werd weggeslagen. De doelstellingen van ISAF bleven daardoor vooral gericht op de militaire bijdrage aan de realisatie van effecten. Dit laatste kwam sterk tot uiting in de recente koerswijziging die door de in 2010 aangestelde commandant van ISAF, Generaal Petraeus, werd aangebracht. Als dit wordt afgezet tegen de huidige bestuurskundige filosofie (*Results-Based Management* – RBM) waar transparantie een belangrijke rol speelt, dan ligt hier een aanwijzing dat de gevraagde transparantie niet geleverd kan worden als men zich op dit operationele niveau alleen bezighoudt met de militaire bijdrage aan de

---

522 HQ30.

realisatie van effecten. Het is juist de opzet van *Comprehensive Approach*-achtige operaties dat effecten gerealiseerd worden door geïntegreerde inspanning van de relevante actoren. Deze opzet wordt hier feitelijk genegeerd, wat gevolgen heeft voor het beeld dat ontstaat over de voortgang van de missie.

Wanneer nader wordt gekeken naar de wijze waarop EBAO op het operationele niveau van HQ-ISAF wordt uitgevoerd, dan valt op dat vooral tekortkomingen worden geconstateerd in het bepalen van de resultaten van de inspanningen en de wijze waarop die al dan niet leiden naar de realisatie van effecten en het uiteindelijke einddoel. Er werd onvoldoende gewerkt met een duidelijke en door alle actoren gebruikte set van definities van effecten, Measures of Effectiveness, verantwoordelijkheden, informatiedeling en rapportages. Hierdoor hadden de betrokken actoren veel ruimte om zelf te bepalen wat men belangrijk vond, en kwam het hele idee van een geïntegreerd realiseren van doelen onder druk te staan. De data op basis waarvan HQ-ISAF rapportages opstelde ten behoeve van de hogere niveaus waren eenzijdig, onvolledig en nauwelijks betrouwbaar en valide. Hierdoor kon worden getwijfeld aan het beeld dat het hogere niveau van de NAVO had over de werkelijke ontwikkelingen in Afghanistan. Een op wetenschappelijke leest geschoeide methode van dataverzameling en rapportage zou in deze situatie verbetering kunnen aanbrengen.

Uit de theorie rondom strategie-ontwikkeling in organisaties en de rol daarin van wat de organisatie weet en wat de organisatie doet, kan worden vastgesteld dat de samenwerking tussen de verschillende relevante actoren die voor een goede uitvoering van EBAO in de praktijk van groot belang is, in de 'gerealiseerde EBAO' onvoldoende werd teruggevonden.<sup>523</sup> Omdat de organisatie weinig moeite leek te doen om hier verbetering in te krijgen, bleef ook het vermogen om middels 'ad hoc EBAO' een verbetering te kunnen maken achterwege. Het is opmerkelijk dat (in termen van Pfeffer en Sutton) de organisatie op het operationele niveau van HQ-ISAF wel weet wat ze moet doen, maar dat in de praktijk eigenlijk niet laat zien. De kloof die door Pfeffer en Sutton wordt beschreven tussen *knowing* en *doing* wordt niet kleiner maar groter.

Omdat de resultaten van EBAO niet goed in kaart werden gebracht, kon de organisatie ook geen duidelijk beeld krijgen van het gedeelte 'niet gerealiseerde EBAO'. Dat betekent dat de organisatie op het operationele niveau van HQ-ISAF ook niet in staat is om tot een degelijke evaluatie te komen tussen wat de organisatie weet en was ze doet. Het resultaat is dat de organisatie feitelijk niet weet wat ze doet.

<sup>523</sup> Zie paragraaf 1.7.



Na het onderzoeken van EBAO op het operationele (in-theater) niveau is onderzocht welke processen voor EBAO zijn ontworpen respectievelijk zich afspelen op het regionaal-operationele niveau. De bevindingen uit dat gedeelte van het onderzoek worden beschreven in het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 7, over de EBAO-processen bij het hoofdkwartier van ISAF in de zuidelijke regio van Afghanistan, *RC-South* in Kandahar.

# 7

**EBAO binnen Regional Command South – RC-South**

## 7.1 Inleiding

Het hoofdkwartier van Regional Command South (*RC-South*) is gelegen in Kandahar. Van hieruit wordt de hele zuidelijke regio bestreken. De zuidelijke regio beslaat een zestal provincies: Hilmand, Kandahar, Zabul, Uruzgan, Day Kundi en Nimroz en grenst in het zuiden aan Pakistan. De stad Kandahar en de naaste omgeving is van oudsher een belangrijk cultureel centrum voor de bevolking in Zuid-Afghanistan.

In militair opzicht richt de aandacht van *RC-South* zich op de provincies Hilmand, Kandahar, Zabul, Uruzgan en het grensgebied met Pakistan. Behalve militaire teams (*battlegroups*) zijn in de zuidelijke regio verder nog zogenaamde *Provincial Reconstruction Teams* actief die uit vier verschillende landen afkomstig zijn.<sup>524</sup> De *Provincial Reconstruction Teams* spelen een belangrijke rol bij de (re)constructieactiviteiten in de regio en vormen een voorname spil in de samenwerking tussen militaire en civiele actoren. De Commandant van *RC-South* heeft weinig zeggenschap over deze *Provincial Reconstruction Teams*. Zij worden veelal door de eigen nationale regeringen aangestuurd. De *battlegroups* (BG's) die in de provincies gelegerd zijn, dienen een bijdrage te leveren aan stabiliteit en veiligheid in de provincie zolang het Afghaanse leger (*Afghan National Army*) en de politie (*Afghan National Police*) nog niet in staat zijn dit zelfstandig te doen. De *Battle Group* en het *Provincial Reconstruction Team* zijn opgenomen in de *Task Force* (TF), die het eigenlijke werk in de provincie uitvoert. In totaal maken ca. 12.000 militairen deel uit van de verschillende *Task Forces* in *RC-South*.<sup>525</sup> Dit gedeelte van het verslag van de gegevensverzameling ter plekke richt zich op de processen die zich afspelen binnen *RC-South* en die betrekking hebben op het realiseren van effecten.

---

524 *Provincial Reconstruction Teams* in de zuidelijke regio: Hilmand (Lashkar Gah, Verenigd Koninkrijk), Kandahar (Kandahar-stad, Canada), Zabul (Qalat, USA) en Uruzgan (Tarin Kowt, Nederland).

525 RC9: In heel *RC-South* zitten totaal ca. 23000 man (TF's ca. 12000 en Kandahar Airfield – KAF – ca. 11000). In 2009 komen daar nog 15000 man bij en in 2010 nog eens 10000. Verdere verdeling van de provincies in RC(S): Kandahar (4000 mensen), Helmand (3500), Uruzgan (1700), Zabul (1600) en daarnaast zijn in Helmand ca. 1000 man *Special Forces* gelegerd en biedt Kandahar tevens plaats aan een *Regional Battlegroup South* (RBGS – een tactische reserve – van 200 man).

## 7.2 Taken van RC(S)

Op het moment van onderzoek (januari 2009) was er nauwelijks verbetering in de veiligheidssituatie in de zuidelijke regio waarneembaar. Een reden voor president Obama om in de loop van 2009 en 2010 30.000 extra troepen naar de regio te sturen.<sup>526</sup> Evenwel was op dat moment binnen *RC-South* de *Line of Operations Governance* het meest belangrijk. De achterliggende gedachte was dat een sterke overheid die door de Afghaanse bevolking wordt geaccepteerd de andere operatielijnen mee zou trekken.<sup>527</sup> Bij *RC-South* kwam dat tot uiting in de wijze waarop men de missie in het zuidelijke gedeelte van Afghanistan aan het plannen en coördineren was. Veiligheid en stabiliteit waren toen – en zijn nu nog steeds – cruciaal voor het boeken van vooruitgang bij wederopbouw en versterking van het bestuur. Het grootste gedeelte van de planningsactiviteiten die bij *RC-South* werden uitgevoerd, had dan ook betrekking op veiligheid. Dit is een belangrijk aspect voor militaire planning en planning volgens de uitgangspunten van EBAO: vanuit een in voldoende mate veilige situatie werken aan (re)constructie van bestuurskundige, juridische, infrastructurele en faciliterende structuren (onderwijs, gezondheidszorg, energievoorziening, etc.) van het land.

Binnen *RC-South* wordt militaire planning vormgegeven door middel van samenwerking met een groot aantal landen, zowel NAVO-lidstaten als landen die geen deel uitmaken van de NAVO. Vanwege het internationale aspect van de missie, zowel binnen als buiten het bondgenootschap, is het niet eenvoudig om de missie richting te geven en die richting vervolgens ook aan te houden. Iedereen bij *RC-South* benadrukt in gesprekken voortdurend dat men uitsluitend kijkt naar het belang van ISAF, en niet naar het nationale belang van het land waartoe men behoort.

Het plannen, realiseren, evalueren en bijstellen van activiteiten bij *RC-South* is een bijzonder complexe aangelegenheid. Er moet rekening worden gehouden met een groot aantal variabelen, waardoor de behoefte aan relevante informatie erg groot is; tegelijkertijd

526 Flanagan, S., Cipoletti, T.J., Tuninetti, A., “Afghanistan: A Stress Test For Transatlantic Security Cooperation.”, in: EU-US Security Strategies; comparative scenarios and recommendations, a project implemented by Istituto Affari Internazionali (IAI), Swedish Institute of International Affairs (UI), Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS) and the Center for Strategic and International Studies (CSIS), p 189-190, obtained by internet march 2012, [http://csis.org/files/publication/110614\\_Conley\\_EUUSSecurity\\_WEB.pdf](http://csis.org/files/publication/110614_Conley_EUUSSecurity_WEB.pdf)

527 RC15.

kunnen de beslissingen die worden genomen grote consequenties hebben in een bredere internationale context en voor de Afghanen zelf.

De staf van *RC-South* speelt een belangrijke rol in het plannen, realiseren, evalueren en bijstellen van activiteiten in de zuidelijke regio van Afghanistan. Deze heeft drie hoofdtaken: 1. informeert en adviseert de commandant, 2. maakt planningen van beslissingen en orders en bereidt deze voor, en 3. voert *Command en Control* uit en coördineert, ondersteunt en bewaakt de actuele operaties in de *Area of Operations* (AO) van *RC-South*.

### 7.3 Knowledge Development

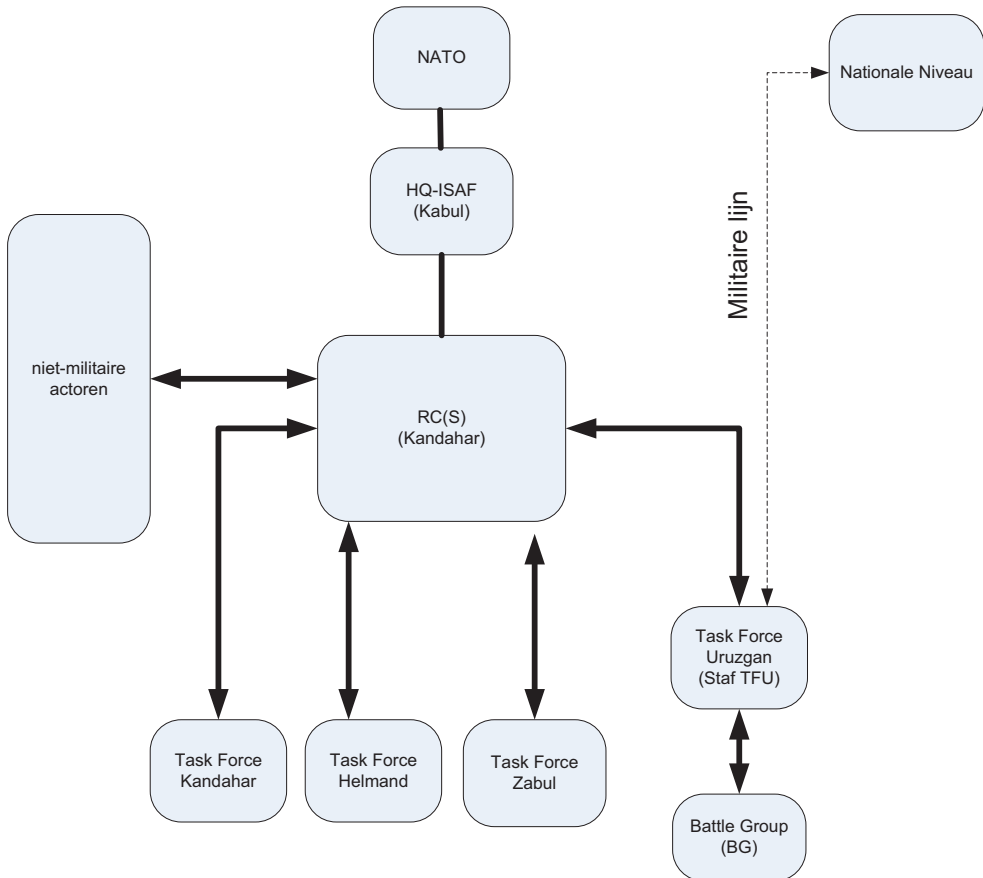
Vanuit het regionale hoofdkwartier van *RC-South* wordt de missie van ISAF in de zuidelijke regio van Afghanistan bestuurd. Dat betekent dat men zich bij *RC-South* een beeld dient te vormen van de toestand in de zuidelijke regio en de wijze waarop de effecten van de uitgevoerde operaties zich daar ontwikkelen. Om deze taak te kunnen vervullen, heeft *RC-South* informatie nodig die uit het onderliggende (tactische) niveau moet komen. Concreet betekent dit dat de Task Forces in de provincies van de zuidelijke regio in deze informatiebehoefte dienen te voorzien. Het is de bedoeling dat alle informatie uit de provincies bij elkaar wordt gebracht, waardoor een overzicht ontstaat dat de situatie in de zuidelijke regio van Afghanistan weergeeft. Doordat de overige vier regio's in Afghanistan een soortgelijke informatiestructuur hebben, kan de informatie uit de (in totaal vijf) regio's uiteindelijk bij HQ-ISAF worden gecombineerd tot een overzicht dat heel Afghanistan beslaat (zie hierover hoofdstuk 6).

Evenals dat het geval is bij HQ-ISAF zijn ook op regionaal niveau drie processen te identificeren. Deze drie processen worden in het ontwerp van *knowledge development* nader beschreven.

#### 7.3.1 Knowledge Development zoals ontworpen

Het ontwerp voor *knowledge development* bij *RC-South* is een belangrijk onderdeel bij het uitvoeren van de missie in de geest van EBAO op regionaal niveau, maar staat niet als zodanig op papier. Uit de interviews die in het kader van het onderzoek bij *RC-South* zijn verricht, is het oorspronkelijke ontwerp gereconstrueerd; dit is afgebeeld in figuur 7.1 Opvallend hierbij is dat het *Provincial Reconstruction Team* nog niet in de *knowledge development* structuur is opgenomen. Tevens valt op dat vanuit de *Task Force Uruzgan* een communicatielijn loopt naar het nationale niveau, om meer precies te zijn met de Directie Operaties van het Ministerie van Defensie. De lijn van de *Task Force Uruzgan* naar het nationale

niveau is bedoeld om te controleren of de militaire activiteiten uitgevoerd onder de regie van *RC-South* wel binnen het mandaat passen zoals dat op nationaal niveau (de landen die troepen leveren aan ISAF, in het geval van Nederland verloopt deze communicatie tussen de *Task Force Uruzgan* en het Ministerie van Defensie in Den Haag) is vastgelegd.<sup>528</sup>



**Figuur 7.1** Het ontwerp van *Knowledge Development* in RC-South<sup>529</sup>

De belangrijkste lijnen lopen binnen de NAVO-organisatie. Evenals bij HQ-ISAF (hoofdstuk 6) zijn hier drie processen te onderscheiden: vanuit de onderliggende niveaus naar *RC-South*, van *RC-South* naar de bovenliggende niveaus via HQ-ISAF en tussen *RC-South* en

528 Klep, 2011, p 81-84.

529 Eigen interpretatie auteur.

de niet-militaire actoren die in de zuidelijke regio actief zijn. Deze drie processen worden hieronder verder uitgewerkt.

### 1. Informatievoorziening over de voortgang van de missie vanuit het tactische provinciale niveau

Om de voortgang van de missie in de zuidelijke regio in kaart te kunnen brengen, is *RC-South* afhankelijk van gegevens die vanuit het tactische niveau, dat wil zeggen de provincies en de districten, worden verzameld. Hierbij zijn de *Task Forces* de belangrijkste toeleveranciers van informatie. De informatie komt bij *RC-South* binnen bij de *Joint Effects Assessment Cell* (JEAC), die een centrale rol heeft in dit proces van informatieverzameling.<sup>530</sup> De *Joint Effects Assessment Cell* initieert het versturen van vragenlijsten aan het tactische provinciale niveau. Hiermee wordt het proces van *knowledge development* bij *RC-South* gestart: een cyclus met een doorlooptijd van dertien weken. De vragen in deze vragenlijst zijn gebaseerd op de *Decisive Points* (DP's) in het *Regional Plan* (Regplan) en worden per *Line of Operations* aan de desbetreffende *staff branches* van het tactische niveau in de provincies toegestuurd.<sup>531</sup> Een *Task Force* ontvangt dus vier keer per jaar vier vragenlijsten, voor iedere *Line of Operations* één.<sup>532</sup> De vragenlijsten zijn semi-gestructureerd. De *Task Forces* dienen de vragen te beantwoorden met een cijfer, waarmee de situatie die de vraag beschrijft wordt beoordeeld (een '1' betekent 'slecht' en een '5' betekent 'uitstekend'). Vervolgens dient de score gemotiveerd te worden door gebruik te maken van een bijgeleverd format. De scores en het bijbehorende commentaar vormen de basis voor de analyse die door de bij *Joint Effects Assessment Cell* werkzaam zijnde *Operational Analysts* (OA's) wordt uitgevoerd.

De *Staff Branches* van *RC-South* ontvangen van *Joint Effects Assessment Cell* dezelfde vragenlijsten die ook aan de *Task Forces* zijn gestuurd, met het verzoek deze vanuit de optiek van *RC-South* in te vullen. Zodra de *Joint Effects Assessment Cell* vragenlijsten vanuit de *Task Forces* terug heeft gekregen, worden deze aan de *Staff Branches* van *RC-South* doorgestuurd.<sup>533</sup> Het is de bedoeling om de uitkomsten te vergelijken en in het oog springende verschillen te onderzoeken. Men maakt hierbij ook gebruik van tactische informatie die

530 De *Joint Effects Assessment Cell* valt onder de *Deputy Chief of Staff Operations* (DCOS Ops) en werkt nauw samen met de CJ5-organisatie.

531 SOP 5004, p 5/8; RC5, RC8, RC16.

532 *RC-South* werkt op dat moment met vier Lines of Operations: 1. Governance (Gov), 2. Reconstruction and Development (R&D), 3. Security System Reform (SSR) en 4. Security (Sec). Zie paragraaf 7.4.1.

533 SOP 5004, ISAF *RC-South*, 'Campaign Management', dec 2008, p. 5/8–8/8.

vanuit de *Task Forces* komt in de vorm van *After Action Reports* en *Mission Reviews* die aan *RC-South* zijn gestuurd. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de *Staff Branch* in een *Task Force* die verantwoordelijk is voor ‘Plannen’ een situatie beoordeelt met een ‘1’, terwijl de *Staff Branch* van ‘Plannen’ van *RC-South* dezelfde situatie beoordeelt met een ‘3’. Beide instanties dienen dan in onderling overleg te bepalen welke score de realiteit het beste weergeeft. Als deze exercitie is voltooid, gaan de vragenlijsten weer terug naar *Joint Effects Assessment Cell*, die de scores analyseert. Het resultaat van deze analyse wordt voorgelegd aan de eigenaars van de *Lines of Operations* van *RC-South*, die vervolgens op basis daarvan een eigen *assessment* maken.

De verzameling van informatie over de voortgang van de realisatie van effecten komt voor een groot deel van het tactische niveau. Waardevolle aanvullende informatiebronnen zijn de onderzoeken die worden uitgevoerd onder de bevolking in de provincies en districten, de zogeheten *polls*, en de reeds bestaande databases waarin informatie wordt verzameld over intensiteit en inhoud van berichtenverkeer van de tegenstander, het eventuele aantal slachtoffers van acties onder de burgerbevolking, gemelde pogingen tot intimidatie, etc.<sup>534</sup>

## 2. Informatievoorziening/verantwoording door *RC-South* aan het naast hogere hoofdkwartier (HQ-ISAF) over de voortgang van de missie in de regio

De zoëven genoemde analyses van de respons op de vragenlijsten van *Joint Effects Assessment Cell* komen samen in de zogeheten *Regional Common Operational Picture* (RCOP).<sup>535</sup> Deze *Regional Common Operational Picture* is op te vatten als een database die een ‘foto’ of ‘momentopname’ kan maken van de missie in de zuidelijke regio. Deze ‘foto’ wordt vervolgens vergeleken met het plan waarmee bij *RC-South* wordt gewerkt, het *Regional Plan*. Uiteindelijk worden de resultaten van de analyse besproken in de *Joint Command Board*.<sup>536</sup> De commandant van *RC-South* geeft hierin zijn algehele (*overall*) beoordeling van de situatie in de zuidelijke regio weer, waarbij hij – indien nodig – ook informatie uit de andere bronnen betreft. Aan de hand van deze algehele beoordeling benoemt hij wat volgens

534 Deze informatie voor verzameld door het organisatie onderdeel van *RC-South* dat verantwoordelijk is voor inlichtingen of wel ‘intel’ (de J2).

535 Het *Regional Common Operational Picture* speelt een centrale rol in het delen van informatie. Vrijwel alle verzamelde informatie komt er na te zijn geanalyseerd in terecht, behalve de geheime operationele informatie en informatie die relevant is voor de zeer korte termijn. De *Regional Common Operational Picture* wordt voornamelijk gebruikt door de commandant van *RC-South* en zijn staf als een bijdrage aan het sturen van operaties die door *RC-South* gecoördineerd worden.

536 Zie 7.4.1. ‘Plannen zoals ontworpen – horizontale verbanden’.



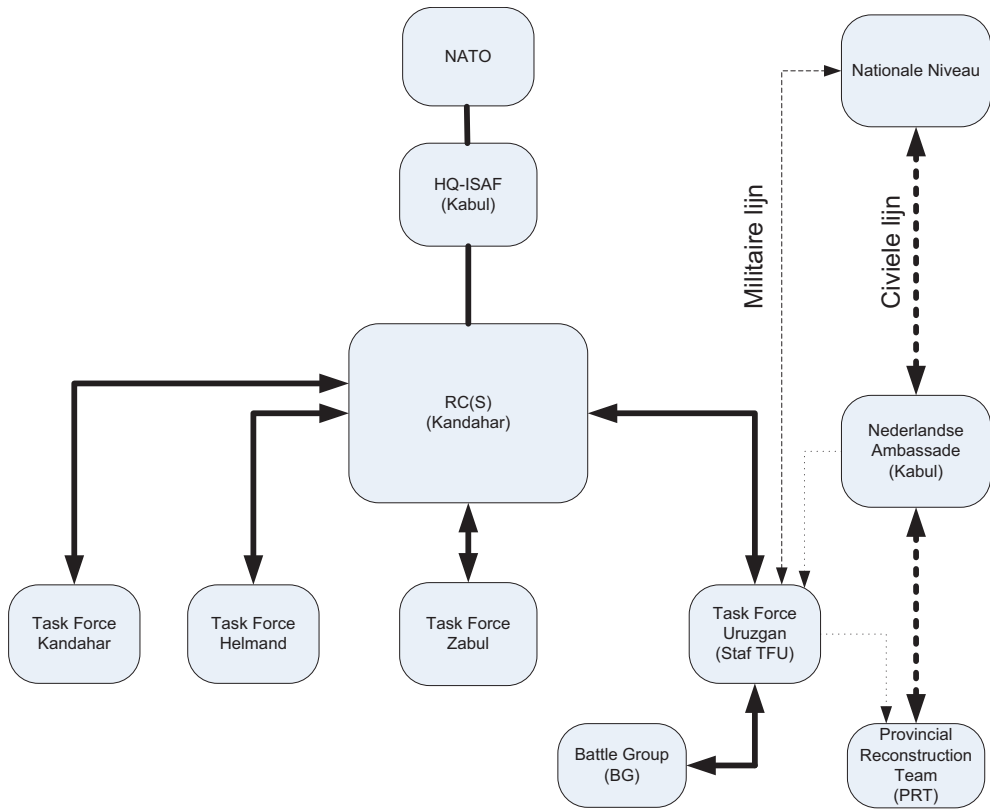
hem prioriteit verdient bij uit te voeren acties in de komende periode en de afstemming (synchronisatie) van die acties met de activiteiten die de andere leden van de *Joint Command Board* in de komende periode denken te gaan uitvoeren. *Regional Common Operational Picture* dient ook als basis voor de informatie die vanuit *RC-South* aan HQ-ISAF wordt gestuurd.

### 3. *Verzamelen en combineren van informatie over de gezamenlijke inspanning van de andere actoren*

De wijze waarop dit derde proces wordt ingericht is in feite een zaak van de commandant van *RC-South*. Hij kan daarbij gebruik maken van de afdelingen binnen zijn staf, vooral de CJ9 (CIMIC) zou daar een bijdrage in kunnen leveren. Voor dit gedeelte van het proces is niets specifiek ontworpen. Bij de bespreking van *knowledge development* in de praktijk wordt nader stilgestaan bij de manier waarop de commandant van *RC-South* ten tijde van het onderzoek invulling gaf aan dit proces.

### 7.3.2 *Knowledge Development in praktijk*

In militaire zin vormen het meten van resultaten en de terugkoppeling een integraal onderdeel van de *Command and Control*-cyclus, en wel onder de naam *Battle Damage Assessment* (BDA). Voor *RC-South* is dat niet anders. Het meten van resultaten en terugkoppeling in termen van geïntegreerde acties en de resultaten daarvan is een nieuwe vorm van feedback waar ten tijde van het onderzoek geen geaccepteerde doctrine voor bestond. Het is aan de commandanten van de regionale hoofdkwartieren om hier invulling aan te geven. Daarnaast verschijnt een nieuwe speler in het *knowledge development* proces: het (in de inleiding al even genoemde) *Provincial Reconstruction Team*. Het *Provincial Reconstruction Team* heeft belangrijke banden met het nationale niveau van het land dat het *Provincial Reconstruction Team* levert, omdat het uitvoering geeft aan reconstructie-activiteiten die door dat nationale niveau worden geïnitieerd. De ISAF-organisatie heeft dan ook vrijwel geen controle over deze speler, ook al zijn de staven van de *Battle Group* en het *Provincial Reconstruction Team* veelal onder hetzelfde dak ondergebracht. In ieder geval loopt er een duidelijke communicatielijns vanuit het *Provincial Reconstruction Team* via de ambassade naar het nationale niveau, die geheel buiten de ISAF-organisatie om gaat.



**Figuur 7.2** Het Knowledge Development proces in de praktijk

### 1. Informatievoorziening over de voortgang van de missie vanuit het tactische provinciale niveau

In dit deel van het *knowledge development* proces blijkt er sprake te zijn van drie informatiestromen:

Als eerste levert het tactische niveau in de provincie naast de informatieverzameling door middel van vragenlijsten (zie daarvoor par. 7.3.1, “Knowledge Development zoals ontworpen”) ook informatie in de vorm van verschillende rapportages (*daily sitreps*, *after action reports* en wekelijkse *assessments*) van de pelotons die ‘buiten de poort’ zijn geweest. Deze informatie gaat verder dan militaire informatie alleen en heeft ook betrekking op maatschappelijke activiteit, bijvoorbeeld de mate waarin Afghanen de bazaar bezoeken.

Ten tweede blijkt mondelinge communicatie ook een belangrijke rol te spelen. Dit betreft mondelinge terugkoppeling in de militaire *chain of command* in de vorm van directe communicatie *face to face*. Deze vorm van terugkoppeling wordt bijzonder waardevol geacht,

ondanks het tijdrovende karakter ervan als gevolg van de lange afstanden die ervoor moeten worden afgelegd in Afghanistan. Een respondent verwoordt dit als volgt: *“Belangrijkste bron van feedback zijn de face-to-face contacten die ik heb met de commandanten van de verschillende Task Forces. Kost wel vrij veel tijd maar levert erg veel informatie. De persoonlijke waarnemingen vullen mijn beeldvorming in belangrijke mate aan. Het aantal winkels dat open is op de bazaar, het aantal Afghaanse vlaggen die er waaien of het aantal mensen die bezig zijn hun huizen te onderhouden of te repareren; zijn goede indicaties van hoe veilig men zich voelt”*.<sup>537</sup> De belangrijkste meerwaarde van communicatie *face to face* is dat informatie wordt gegeven in context. Deze context levert extra informatie op, die helpt om betekenis te geven aan de ingewonnen informatie. Het inschatten van de ontwikkeling van resultaten en effecten en het vinden van de juiste betekenis van informatie is belangrijk, zeker wanneer het gaat om kwalitatieve informatie.<sup>538</sup>

De derde informatiestroom wordt gevormd door de *polls* die worden gehouden onder de bevolking van de regio; deze blijken een belangrijke aanvulling te zijn voor het *knowledge development* proces bij *RC-South*. Ze worden uitgevoerd door een lokaal bureau dat gebruik maakt van lokale enquêteurs. Over deze *polls* werd het volgende opgemerkt: *“ondanks het feit dat in deze polls het gevaar van sociale wenselijkheid schuilt, zijn er toch trends in te ontdekken die een positieve bijdrage leveren in termen van feedback. Zo leverde bijvoorbeeld de aanstelling van een nieuwe gouverneur in een bepaalde regio gelijk een positieve trend op in die regio”*.<sup>539</sup> De resultaten van de *polls* worden geanalyseerd door de *Joint Effects Assessment Cell* en verwerkt in het *Regional Common Operational Picture*.

## 2. Informatievoorziening en verantwoording door *RC-South* aan het naast hogere hoofdkwartier (*HQ-ISAF*) over de voortgang van de missie in de regio

Opmerkelijk is dat de respondenten over de wijze waarop feedback tussen *RC-South* en *HQ-ISAF* plaatsvindt anders dan via *Regional Common Operational Picture*, niet erg positief zijn: *“Een formele feedbacklijn tussen het regionale hoofdkwartier en HQ-ISAF is er niet. Redenen hiervoor zijn enerzijds dat Kabul fysiek ver weg is, maar ook omdat HQ-ISAF nogal US dominated is. De US is niet geïnteresseerd in slecht nieuws en is bovendien veel meer gericht op het militaire zwaartepunt van de operatie. Beste manier van feedback geven zou zijn als de mensen van HQ-ISAF regelmatig naar RC-South zouden komen om te kijken en te praten.*

---

537 RC15.

538 Weick, 2001.

539 RC15.

*Dat gebeurt niet.*<sup>540</sup> Hier komt een door De Bruijn beschreven bijwerking van prestatie-meting naar voren, namelijk het niet open willen staan voor slecht nieuws.<sup>541</sup>

Feitelijk blijken er twee groepen van informatiestromen te lopen vanuit *RC-South* die allebei betrekking hebben op de voortgang, maar ieder bestemd zijn voor een ander publiek. De eerste informatiestroom is af te leiden uit figuur 7.2. Zo gaan er vanuit de *Task Force Uruzgan* twee directe communicatielijnen naar het nationale niveau: één militaire lijn en één civiele lijn. De militaire lijn loopt naar het Ministerie van Defensie (i.c. Directie Operaties) in Den Haag. De *Political Advisor* (POLAD) en de *Development Advisor* (DEVAD) rapporteren hun eigen bevindingen langs de civiele lijn naar de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking via de ambassade in Kabul. Deze categorie van informatie (bestaande uit de informatiestroom naar het Ministerie van Defensie en de informatiestroom naar de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking) wordt in Nederland gebruikt om de missie op de gewenste koers te houden: *“In Nederland wordt bijna wekelijks overlegd tussen de beleidsdirecties van de departementen BuZa, OS en Defensie over wat er in Uruzgan aan de hand is. Er ligt al veel vast wat men wil bereiken (Roadmap Uruzgan). In dit overleg wordt gecontroleerd en waar nodig een beetje bijgestuurd.*<sup>542”</sup>

De tweede categorie betreft de informatie uit de *Regional Common Operational Picture*. De commandant van *RC-South* kan uit de *Regional Common Operational Picture* een overzicht laten maken van de gegevens die zijn organisatie heeft verzameld over de voortgang van de missie. De *Regional Common Operational Picture* is ook te benaderen via het ‘intranet’ dat HQ-ISAF en de andere regionale hoofdkwartieren in staat stelt informatie uit te wisselen. HQ-ISAF en de andere regionale hoofdkwartieren kunnen daardoor informatie betrekken over de gang van zaken in de zuidelijke regio.<sup>543</sup> De informatie die in de *Regional Common Operational Picture* is verzameld kan door iedereen in *RC-South* en op HQ-ISAF, die daarvoor geautoriseerd is, worden ingezien en biedt een brede basis voor effectieve terugkoppeling. Het praktische nut van de *Regional Common Operational Picture* blijkt in de praktijk echter beperkt te zijn omdat de meeste personeelsleden slechts betrekkelijk kortstondig bij *RC-South* zijn gestationeerd. Er wordt informatie verzameld en opgeslagen op het ‘intranet’, maar alleen degene die dit heeft gedaan weet waar die informatie te vinden is. Zodra hij/zij aan het eind van zijn/haar uitzending weer vertrekt, weet niemand

540 RC15.

541 De Bruijn, 2007, p 17 – 28.

542 RC4.

543 RC5, RC7, RC15, RC19.

meer welke informatie waar op ‘intranet’ is opgeslagen. Zo gaat veel informatie verloren, omdat die niet meer kan worden teruggevonden of omdat men niet weet dat die informatie bestaat. Hierdoor wordt de inhoudelijke kwaliteit van de *Regional Common Operational Picture* nadelig beïnvloed.<sup>544</sup>

### 3. *Verzamelen en combineren van informatie over de gezamenlijke inspanning van de andere actoren*

Informatie-uitwisseling blijkt in het algemeen een zwak punt te zijn. In de praktijk wordt geconstateerd dat *“het wederzijds vertrouwen tussen militaire en niet-militaire deelnemers aan de missie niet groot genoeg is om alle informatie met elkaar te delen. Men laat niet zo snel het achterste van de tong zien. Dit geldt trouwens ook voor militairen onderling: de US heeft veel meer middelen om informatie te verzamelen, doet dat ook, maar deelt dat niet graag met andere militairen.”*<sup>545</sup> Het is van belang hierbij op te merken dat terughoudendheid in het delen van informatie niet alleen geconstateerd wordt in samenwerking tussen militaire en niet-militaire actoren, maar ook in samenwerking tussen militaire actoren onderling. Te weinig onderling vertrouwen is niet de enige reden waarom informatie tussen militaire en niet-militaire actoren niet goed gedeeld wordt. Er bestaan ook beperkingen op het vlak van compatibiliteit van communicatie- en informatiesystemen in ISAF, die doorwerken in *RC-South*.<sup>546</sup> Hierdoor kan informatie in de gehele ISAF-organisatie niet optimaal worden gedeeld, evenmin als met niet-militaire actoren buiten ISAF. Verder wordt ‘geclassificeerde’ (lees: vertrouwelijke/geheime) informatie niet uitgewisseld met actoren buiten de ISAF-organisatie.<sup>547</sup> Aangezien *RC-South* lang niet altijd de ‘eigenaar’ is van die geclassificeerde informatie, kan zij niet zelf beslissen wat wel en wat niet gedeeld kan worden.<sup>548</sup>

Wanneer wordt uitgegaan van een geïntegreerde benadering en gewerkt wordt met EBAO, dan ligt het voor de hand dat ook de feedback een geïntegreerd karakter heeft. Bij *RC-South* was ten tijde van het onderzoek slechts op één moment sprake van geïntegreerde feedback, namelijk bij de *Partner Coordination Board*.<sup>549</sup> Deze *Partner Coordination Board*

---

544 RC6.

545 RC6.

546 RC5.

547 RC17.

548 RC6: “Om een stuk geclassificeerd te krijgen is niet zo moeilijk. In veel gevallen doet men dat al in geval van twijfel. Het is veel lastiger om een classificatie weer van een stuk af te krijgen. Hierdoor groeit het aantal geclassificeerde stukken gestaag.”

549 Zie paragraaf 7.4.1.

werd ingesteld door de toenmalige commandant van *RC-South*. Dat betekent dat deze contacten in de oorspronkelijke doctrines niet werden beschreven, maar het resultaat waren van individueel initiatief. Daarnaast valt op dat *RC-South* eigenlijk geen civiel equivalent bij de Afghaanse overheid heeft om mee te praten. De naast liggende niveaus van *RC-South* hebben die contacten wel: HQ-ISAF heeft contact met de verschillende Afghaanse ministeries en het niveau van de president van Afghanistan, Hamid Karzai, en de *Task Forces* onderhouden contacten met de provinciale gouverneurs<sup>550</sup>.

## 7.4 Planning

Militaire *Command and Control* gericht is op het in stand houden en gecoördineerd inzetten van het militaire apparaat. Voor het uitvoeren van de missie in de zuidelijke regio van Afghanistan betekent dit voor *RC-South* dat *Command and Control* een hoofdtaak is. Dat in de ISAF-missie wordt gewerkt met EBAO geeft een extra dimensie aan *Command and Control*, namelijk dat men niet uitsluitend te maken heeft met de militaire aspecten van de missie in de zuidelijke regio, maar ook met de inspanningen van de andere actoren.

*Command and Control* in militaire organisaties is gebaseerd op gevestigde doctrines die als basis dienen voor het *Command and Control* proces. Voor een *Command and Control* proces dat gericht is op het realiseren van effecten zou dat niet anders moeten zijn. Men verwacht dan ook dat het *Command and Control* proces op *RC-South* uitgaat van een gevestigde doctrine. Daarnaast dient bij het personeel van *RC-South* voldoende draagvlak en kennis aanwezig te zijn om EBAO in de praktijk te kunnen brengen.

Het plan dat *RC-South* bereikt vanuit het HQ-ISAF in Kabul geeft weer welke doelstellingen moeten worden bereikt in de zuidelijke regio. Het is verder aan de commandant van *RC-South* om deze doelstellingen te vertalen in effecten en vervolgens te bepalen hoe deze effecten gerealiseerd moeten gaan worden. Bij *RC-South* leidt dit tot een op effecten gebaseerde benadering van militaire operaties (EBAO), die is ontworpen als een *Planning en Control* cyclus. Deze cyclus begint met het ontwikkelen van kennis over de missie, de taken die moeten worden uitgevoerd, de partijen waarmee dient te worden samengewerkt, de bevolking, etc. In de vorige paragraaf is het ontwikkelen van die kennis (*Knowledge Development*) voor *RC-South* uitgebreid in kaart gebracht. De processen die daarop volgen zijn:

<sup>550</sup> Onder *RC-South* vallen vier provincies: Kandahar, Uruzgan, Zabul en Daykundi. Iedere provincie wordt bestuurd door een gouverneur.

*planning, execution, assessment* en het proces van bijsturing.<sup>551</sup> Deze processen worden nu achtereenvolgens besproken.

#### **7.4.1 Planning zoals ontworpen**

*RC-South* werkt met de standaard planningsmethodiek van de NAVO.<sup>552</sup> Ook maakt *RC-South* deel uit van de hiërarchische structuur van de NAVO, waardoor het in die structuur feitelijk ondergeschikt is aan het HQ-ISAF in Kabul en boven de provinciale hoofdkwartieren staat. Hieruit kan worden afgeleid dat het planningsproces binnen ISAF gekenmerkt wordt zich door een sterke top-down-structuur.

Voor de prestatie van *RC-South* is enerzijds de planningsinspanning van belang en anderzijds de feedback over de resultaten van de acties die voortvloeien uit de plannen. Voor dit onderzoek is daarom vooral het proces *Campaign Management* (zie hieronder) van belang, door de centrale functie die dit proces speelt in het planningsproces.<sup>553</sup> Vervolgens worden de voornaamste bouwstenen van het planningsproces bij *RC-South* beschreven: de *Lines of Operations*, de elementen van militaire planning en de relatie van het planningsproces van *RC-South* binnen de NAVO-hiërarchie en met niet-militaire actoren die in de omgeving actief zijn.

#### *Campaign Management*

Het proces waarmee binnen *Command and Control* bij *RC-South* de campagne van de commandant van *RC-South* wordt ontwikkeld en geïmplementeerd, voortgang wordt vastgesteld en eventuele aanpassingen worden aangebracht, wordt samengevat onder de term *Campaign Management* (CM).<sup>554</sup> Voor de missie die *RC-South* uitvoert is dit het kloppend hart. Het *Campaign Management* proces bestaat uit een zeker ritme<sup>555</sup> aan acties, rapportages, *assessments* en formele adviesronden. Dit ritme bestaat uit drie stappen die samen in een cyclus van dertien weken worden doorlopen: *Campaign Effects Assessment* (CEA),

---

551 Het gebruik van soortgelijke cyclus die gebaseerd is op de OODA-loop is aan de orde gekomen in paragraaf 4.3. Ondanks het feit dat de OODA-loop regelmatig in de militair-strategische literatuur voorkomt, wordt deze in de beschrijvingen van processen binnen *RC-South* niet aangetroffen. Hier wordt gebruik gemaakt van terminologie die wel binnen *RC-South* worden gehanteerd.

552 Het gaat hier om de NATO Guidelines for Operational Planning (GOP) Final Revision June 2005, die in hoofdstuk 4 aan de orde zijn gesteld.

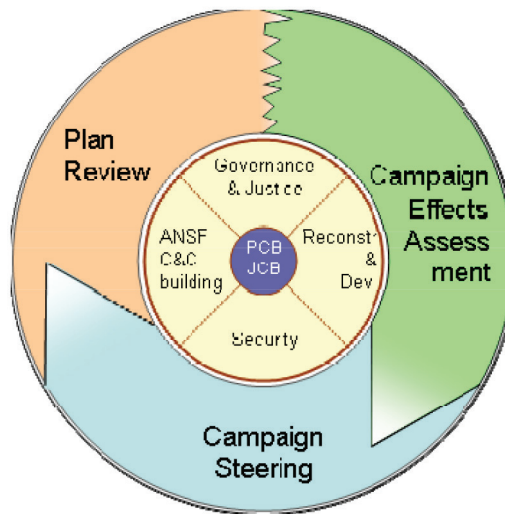
553 SOP 5004, ISAF, HQ *RC-South*, Kandahar, december 2008.

554 Ibid, 'Campaign Management', ISAF, HQ *RC-South*, Kandahar, 19 december 2008, p. 3-8.

555 Dit ritme wordt, zoals in militaire Command and Control gebruikelijk is, aangeduid met het 'battle rhythm'.

*Campaign Steering* (CS) en *Plan Review* (PR). Deze cyclus van *RC-South* wordt gelijktijdig doorlopen met het ontworpen *Battle Rhythm*<sup>556</sup> van eveneens dertien weken dat HQ-ISAF aanhoudt.

In figuur 7.3 wordt het *Battle Rhythm* van het *Campaign Management*-proces weergegeven. De figuur geeft, van binnen naar buiten, weer: de overlegfora waarin de voortgang van het realiseren van effecten in de *Area of Operations* van *RC-South* wordt besproken (de *Joint Command Board* en de *Partner Coordination Board*);<sup>557</sup> de vier *Lines of Operations*, die bij *RC-South* worden gebruikt; en de drie stappen van het *Campaign Management*-proces.



**Figuur 7.3** *Battle Rhythm* van het proces *Campaign Management* in een cyclus van 13 weken<sup>558</sup>

### *Lines of Operations*

Ten tijde van het onderzoek werd op *RC-South* gewerkt met vier *Lines of Operation*: 1. *Governance* (Gov), 2. *Reconstruction and Development* (R&D), 3. *Security System Reform* (SSR)<sup>559</sup>

556 Zie paragraaf 4.2 van Hoofdstuk 4.

557 Zie wat verder in deze paragraaf bij "Horizontale verbanden".

558 SOP 5004, ISAF, HQ *RC-South*, Kandahar, p. 5

559 In de context van de Comprehensive Approach wordt het acroniem SSR voornamelijk gebruikt om Sector Security Reform mee aan te geven. Hier staat SSR nadrukkelijk voor Security System Reform, vanwege het feit dat de eerste een te grote politieke lading werd toegedicht en daardoor niet zomaar als extra *Line of Operations* aan de plannen kon worden toegevoegd en zo onder militaire controle zou komen te vallen. Door onder SSR Security System Reform te



en 4. *Security* (Sec).<sup>560</sup> Dit is een opmerkelijk verschil met de twee *Lines of Operations* die bij HQ-ISAF werden gehanteerd tijdens het commando van Generaal McKiernan en de drie *Lines of Operations* tijdens het commando van Generaal McChrystal.<sup>561</sup> In het recente verleden werd bij *RC-South* ook gewerkt met drie *Line of Operations*, maar op gegeven moment besloot een commandant van *RC-South*<sup>562</sup> om er een *Line of Operations* aan toe te voegen; dit is een treffende illustratie van de ruimte die de commandant van *RC-South* heeft om de plannen naar zijn ideeën vorm te geven.<sup>563</sup>

#### *Elementen van militaire planning*

De meeste militairen zijn actief in de *Line of Operations Security*, de operatielijn die het dichtst tegen de traditionele militaire taken aan ligt. De organisatie die invulling moet geven aan de militaire planning is opgezet aan de hand van de *Lines of Operations* die bij *RC-South* worden onderscheiden.

De elementen die direct bij het plannen van de militaire taken betrokken zijn, vallen onder de *Deputy Chief of Staff Operations* (DCOS Ops), de ‘eigenaar’ van de *Line of Operations Security*. Het opstellen van de militaire planning is organisatorisch ingedeeld aan de hand van de tijdspanne waarop de planning betrekking heeft. Net zoals in de meeste militaire staven staan deze elementen van militaire planning bekend als de CJ5, de CJ35 en de CJ3:

- De CJ5 maakt plannen voor de lange termijn, ofwel voor de duur van acht weken tot drie jaar, en vormt het meest strategische element in de planningscyclus van *RC-South*. Het uitgangspunt hierbij zijn de plannen afkomstig van HQ-ISAF; deze worden bij de CJ5 van *RC-South* overgenomen en aangepast aan de specifieke dynamiek van de regio.
- De CJ35 is de schakel tussen het plan dat door de CJ5 wordt gemaakt en het faciliteren en coördineren bij de uitvoering van dat plan door de CJ3. Zij richten zich op de

---

verstaan wordt duidelijk gemaakt dat het hier niet om de politieke kant van Security gaat maar om het gedeelte dat betrekking heeft op het opbouwen van een eigen Afghaanse instantie die zorg kan dragen voor binnenlandse veiligheid. Dit omvat het opbouwen van een Afghaanse krijgsmacht (Afghanistan National Army – ANA), een Afghaanse politiemacht (Afghanistan National Police – ANP) en een Afghaanse grensbewaking (Afghanistan Border Police – ABP).

560 SOP 5004, HQ *RC-South*, dec. 2008, p 3/8, note 1.

561 Zie paragraaf 6.4.

562 Het betreft hier de Canadese generaal-majoor J.G.M Lessard die C-RC(S) is geweest in de periode januari – november 2008.

563 Het gaat hierbij om de *Line of Operations Security System Reform*, die door deze C-RC(S) zo belangrijk werd gevonden dat hij hiervoor een aparte *Line of Operations* heeft geconstrueerd. De achterliggende motivatie hiervoor was dat het actief bouwen aan een Afghaanse organisatie die zelfstandig voor de veiligheid in het land zou kunnen zorgen, in hoge mate zou kunnen bijdragen aan het uitvoeren van een succesvolle ‘exit-strategy’.

middellange termijn (tussen 72 uur en acht weken vanaf het actuele tijdstip). De CJ35 converteert de plannen van de CJ5 tot *deliverable* operaties. Men voert in feite de operationalisatie uit van het plan dat de CJ5 levert en bekijkt wat haalbaar is in termen van capaciteiten (aanwezig materiaal en mensen).<sup>564</sup> In voorkomende gevallen onderzoekt de CJ35 hoe capaciteiten beschikbaar kunnen komen voor de operaties die de CJ5 heeft gepland. Indien nodig wordt de commandant van *RC-South* verzocht deze capaciteiten aan te vragen bij het hoofdkwartier in Kabul.

- De CJ3 (*Current Ops*) faciliteert en coördineert de planning van de operaties die op korte termijn plaatsvinden en begeleidt de lopende operaties (tijdshorizon van 72 uur). De directe aansturing van de uitvoering van de planning ligt in de meeste gevallen niet bij *RC-South*. Dit wordt over het algemeen gedaan vanuit de *Task Forces*, waarbij de CJ3 van *RC-South* tracht de *Task Forces*<sup>565</sup> zo goed mogelijk te ondersteunen en te faciliteren bij de uitvoering van de operaties.

Deze organisatorische indeling van het plannen van militaire operaties is een beproefde manier van plannen bij de NAVO<sup>566</sup>. Het zorgt ervoor dat de militaire operatie wordt gepland vanuit een langere periode in de toekomst die naar het heden toe steeds concreter wordt. Op deze manier kunnen recente ontwikkelingen en al bereikte doelen of juist tegenvallers in de planning worden meegenomen. De militaire planning krijgt daardoor een dynamiek die de actuele situatie laat passen in de plannen voor de langere termijn.<sup>567</sup>

### *Verticale verbanden*

De planning die *RC-South* opstelt heeft een duidelijke *top-down*-benadering. Plannen worden binnen de NAVO-hiërarchie doorgegeven aan de niveaus die de plannen uiteindelijk moeten uitvoeren. In deze hiërarchie is *RC-South* te vinden tussen het HQ-ISAF in Kabul en de vier *Task Forces* in de zuidelijke regio.<sup>568</sup> *RC-South* werkt dus met de plannen die het vanuit HQ-ISAF in Kabul ontvangt.

De plannen die door het HQ-ISAF worden afgeleverd, hebben steeds betrekking op een periode van ongeveer zes maanden. Zo stond bijvoorbeeld het plan dat werd gemaakt voor

564 RC3, RC17.

565 Dit zijn de *Task Forces* in de provincies Zabul, Kandahar, Helmand en Uruzgan.

566 NATO Guidelines for Operational Planning (GOP) Final Revision June 2005.

567 Joint Publication 5.0, Joint Operation Planning, December 2006 [http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new\\_pubs/jp5\\_0.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp5_0.pdf) (benaderd 21 juli 2009), p. III55 – III59.

568 Deze *Task Forces* zijn die in Kandahar, Helmand, Zabul en Uruzgan.

de periode van maart tot oktober 2008 bekend onder de naam Operatie Tolo.<sup>569</sup> In de periode dat deze operatie werd uitgevoerd, is op het hoofdkwartier in Kabul gewerkt aan het plan voor de volgende periode van zes maanden.

Feedback van de actuele resultaten vormt een belangrijke input voor de koers die de opvolgende operatie moet gaan volgen. Als wordt geconstateerd dat de doelstellingen van de halfjaarlijkse plannen niet of in onvoldoende mate zijn behaald, dan wordt besloten om de looptijd van de operatie te verlengen. Dat is dan ook gebeurd voor de looptijd van Operatie Tolo, die werd verlengd tot maart 2009 omdat de doelstellingen niet voldoende bleken te zijn behaald.<sup>570</sup>

De regionale hoofdkwartieren moeten daarop weer hun plannen bijstellen. Dat gebeurt ook om de zes maanden voor ieder regionaal hoofdkwartier. Een kanttekening die hierbij dient te worden gemaakt, is dat er onderlinge verschillen kunnen optreden tussen de verschillende regionale hoofdkwartieren en het HQ-ISAF. Dat heeft te maken met de mate van internationale betrokkenheid in de regio, maar veel belangrijker is de persoonlijkheid van de commandant van de regio en diens perceptie van de situatie; wat hij meent te moeten bereiken en de manier waarop.<sup>571</sup>

Op het niveau dat zich in de hiërarchie onder *RC-South* bevindt, de *Task Forces*, wordt gepland voor een periode van twee maanden. De afstemming hiervan vindt vooral mondeling plaats in de vorm van een *backbrief* naar de Commandant van het desbetreffende regionale hoofdkwartier. De commandanten van de *Task Forces* hebben vrij veel vrijheid om dit plan zelf vorm te geven: “*zolang het maar ongeveer in de algemene plannen past*”. Belangrijkste voorwaarde is dat de Regionale Commandant “*er mee moet kunnen leven*”.<sup>572</sup>

### *Horizontale verbanden*

Behalve een verticale relatie in de plannen die bij ISAF worden ontwikkeld, is ook een horizontale dimensie te ontdekken die specifiek het gevolg is van de geïntegreerde benadering.

569 Tolo (letterlijk: ‘dageraad’): “ISAF’s next phased operations plan, Operation TOLO, will commence on November 1st and will run through April 1st. It will build on the current Operation SHAMSHIR and will advance our shape, clear, hold, and build strategy by focusing efforts on key population areas and infrastructure, securing the population and separating the insurgency from it”, NATO in Afghanistan; Master Narrative as at 6 October 2008, Media Operations Centre (MOC), Press and Media Service, NATO HQ Brussels, <http://wikileaks.org/leak/nato-master-narrative-2008.pdf>. Benaderd 22-07-2009.

570 RC15.

571 RC13.

572 RC13.

Zoals al is opgemerkt in hoofdstuk 2 is juist de samenwerking met andere actoren, zoals NGO's, GO's, IO's en LGO's, een belangrijk 'werkzaam bestanddeel' van EBAO.<sup>573</sup> De meeste effecten die men in ISAF<sup>574</sup> wil bereiken, kunnen alleen tot stand worden gebracht door samen te werken met andere actoren.

Bij *RC-South* wordt beseft dat een gezamenlijke aanpak de enige manier is om effecten te kunnen realiseren en in Afghanistan verder te komen.<sup>575</sup> In het planningsproces van *RC-South* komt dat tot uiting door andere actoren te betrekken bij het *Campaign Management*-proces. Het *Campaign Management*-proces draait om twee overlegfora (zie figuur 7.3): de *Joint Command Board* en de *Partner Coordination Board*.<sup>576</sup> De *Joint Command Board* is ingesteld door de commandant van *RC-South*<sup>577</sup> en komt in ieder geval vier keer bij elkaar in de periode van één cyclus van het *Campaign Management*-proces. In de *Joint Command Board* hebben zitting: de commandant van *RC-South*, zijn beide plaatsvervangers, de commandanten van de *Task Forces* die onder *RC-South* vallen, de commandant van Kandahar Airfield, een vertegenwoordiger van de *US Special Forces*, de commandant van de *Regional Battle Group South*, de hoofden van de verschillende *Provincial Reconstruction Teams*, de *Civilian Representatives* (CivRep's) en vertegenwoordigers van de *Afghan National Army*, de *Afghan National Police* en de *Afghan Border Police*. Dit overlegplatform heeft geen besluitvormende taak, maar heeft ten doel iedereen zijn visie te laten geven op de stand van zaken die het *Campaign Management*-proces op dat moment heeft opgeleverd. Voor de commandant van *RC-South* is het van belang kennis te nemen van deze visies en tegelijk zijn eigen gezichtspunten en beslissingen toe te lichten.

De *Partner Coordination Board* is een soortgelijk platform, maar dan bestaand uit de commandant van *RC-South*, zijn beide plaatsvervangers, de commandanten van de *Task Forces* die onder *RC-South* vallen, de *Civilian Representatives* en vertegenwoordigers van de *International Committee of the Red Cross* (ICRC), *US Agency for International Development*

573 LGO staat voor Local Governmental Organisation, wat kan worden vergeleken met de lagere overheden. NATO in Afghanistan; Master Narrative as at 6 October 2008, Media Operations Centre (MOC), Press and Media Service, NATO HQ Brussels, pag. 18, <http://wikileaks.org/leak/nato-master-narrative-2008.pdf>. Obtained 22-07-2009.

574 Zie tabel 6.1 in paragraaf 6.4.

575 RC10, RC13, RC12, RC15.

576 SOP 5004, p. 5–8 en ook figuur 7.3.

577 Dat wil zeggen de C-RC(S) ten tijde van het onderzoek (januari 2009): generaal-majoor M.C. de Kruif.

(USAID), *UN Assistance Mission Afghanistan* (UNAMA) en Artsen zonder Grenzen (AzG). Ook deze *Partner Coordination Board* is recent ingesteld door de commandant van *RC-South*.

#### 7.4.2 *Planning in de praktijk*

Om te kunnen onderzoeken op welke manier EBAO in de praktijk werd toegepast, is onderzoek gedaan bij het hoofdkwartier van *RC-South* in Kandahar. In dit hoofdkwartier zijn ongeveer vijftig personen betrokken bij het plannen en volgen van de operaties die onder de verantwoordelijkheid van *RC-South* worden uitgevoerd. Met eenentwintig van hen is diepgaand gesproken over de rol die EBAO speelt in dit proces. Hierbij is onder meer gesproken over de mate waarin *RC-South* is gemotiveerd om zich te richten op EBAO, het product van planning dat een regionaal hoofdkwartier levert en de wijze waarop militaire planning wordt uitgevoerd (dat wil zeggen het verbinden van activiteiten aan de planning).

##### *“State of mind” voor EBAO*

Het is opmerkelijk dat, in tegenstelling tot wat in de militaire organisatie gebruikelijk is, bij *RC-South* niet wordt gewerkt aan de hand van een duidelijk omschreven doctrine.<sup>578</sup> *“Er is geen doctrine of handboek EBAO. Vanuit Brunssum is wel een ‘Bi-Strategic handbook’ gemaakt, maar dat stuk is niet geaccepteerd binnen NATO als echte doctrine.”*<sup>579</sup> De reden hiervoor is gelegen in het feit dat een eenduidige en geaccepteerde doctrine inzake EBAO (nog) niet bestaat binnen de NAVO.<sup>580</sup>

Bij *RC-South* geven respondenten aan dat EBAO eigenlijk een *mindset* betreft, waarin de betrokken militairen hun eigen rol uitsluitend en haast automatisch benaderen vanuit een

578 RC1, RC8. In dit verband wordt ook wel opgemerkt dat het bij EBAO gaat om het hebben van de juiste ‘State of Mind’ (RC2, RC3, RC10, RC12).

579 RC1: De Engelsen komen nog het dichtst bij een doctrine over EBAO, “De oorspronkelijke Britse doctrine inzake EBAO was niet goed te begrijpen. Er is veel over gediscussieerd en daardoor is het begrip geleidelijk aan gegroeid.” Deze Engelse doctrine staat bekend onder de naam Effects Based Approach (EBA): ‘The way of thinking and specific processes that, together, enable the integration and effectiveness of the military contribution within a *Comprehensive Approach*’. Uit: Great Britain, Ministry of Defence, “The UK Military Effects-Based Approach”. Swindon, Wiltshire, UK, Joint Doctrine & Concepts Centre, Ministry of Defence, 2005. (Joint doctrine note, 1/05). Available online at: [www.da.mod.uk/JSCSC/Courses/ESDC/Pre Reading Articles/JDN 1-05 UK Mil Effects Based Approach.pdf](http://www.da.mod.uk/JSCSC/Courses/ESDC/Pre Reading Articles/JDN 1-05 UK Mil Effects Based Approach.pdf).

580 Het “Bi-Strategic Command Pre-Doctrinal Handbook (Effects Based Approach to Operations)”, 4 December 2007 is geen echte doctrine maar een soort handleiding – samen met het “Commander’s handbook for an Effects-Based Approach to Operations”, Joint Warfighting Center, Joint Concept Development and Experimentation Directorate, Standing Joint Force Headquarters, 27 January 2006.

geïntegreerd perspectief.<sup>581</sup> Weer andere respondenten bij *RC-South* vinden EBAO niet veel anders dan “*oude wijn in nieuwe zakken*”.<sup>582</sup> Respondenten afkomstig uit de Australische en de Britse krijgsmacht geven aan dat hun organisaties ervaring hebben in het in de praktijk brengen van de militaire rol in een geïntegreerde aanpak, en daardoor een voorsprong hebben op hun coalitiegenoten.<sup>583</sup> In Amerikaanse *Joint* doctrine wordt wel vermeld dat er in planning een relatie moet bestaan tussen militaire organisaties, effecten en andere actoren, maar hoe dit tot in detail in praktijk moet worden gebracht wordt in deze doctrine niet vermeld.<sup>584</sup> Uit de verscheidenheid aan opvattingen kan worden afgeleid dat er binnen *RC-South* verschillende opvattingen zijn over wat EBAO precies is en hoe men met elkaar EBAO in de praktijk moet brengen. Toch wordt door enkele respondenten aangegeven dat bij het hoofdkwartier van *RC-South* alle ‘neuzen’ in dezelfde richting staan zonder dat men kan terugvallen op een duidelijke doctrine.<sup>585</sup>

De respondenten praten vooral over draagvlak binnen de eigen (militaire) kringen, en drie respondenten merken op dat ook van belang is dat er bij civiele organisaties en de Afghanen zelf draagvlak bestaat voor het werken met effecten<sup>586</sup>. Vanuit de optiek dat *Counter Insurgency* operaties (waar de ISAF-missie sterk op lijkt) vooral gericht zijn op de realisatie van doelen op de langere termijn, is juist het bestaan van een dergelijk draagvlak van groot belang.

#### *Product van planning: Regplan, Opord's en frago's*

Plannen die betrekking hebben op de ISAF-missie ontwikkelen zich vanuit SHAPE via *Joint Forces Command* Brunssum, HQ-ISAF in Kabul en *RC-South* naar de *Task Forces*. Op ieder niveau worden de plannen steeds meer in overeenstemming gebracht met de specifieke eisen van de regio en de tijdsfase waarbinnen bepaalde plannen of delen van plannen

581 RC2, RC10, RC12.

582 RC1, RC19.

583 RC3, RC10, RC11. De Australiërs refereren hierbij aan operaties op de Salomon Eilanden (start in 2003) en in Oost Timor (1999) en de Britten geven de militaire activiteiten in Noord Ierland (1968 – 1998 met een nasleep tot medio 2003) als voorbeeld.

584 Joint Publication 5.0, p. III12: “The use of effects during planning is reflected in the steps of JOPP as a way to clarify the relationship between objectives and tasks and help the *Joint Forces Command* and staff determine conditions for achieving objectives. Commanders and staffs can use commander’s intent, a systems perspective of the operational environment, and an understanding of desired and undesired effects to coordinate and promote unified action with multinational and other agency partners.”

585 RC2, RC3, RC13.

586 RC7, RC12, RC15.

komen te vallen.<sup>587</sup> Aanvankelijk worden de plannen samengevat onder de term *Campaign Plan*. Gebaseerd op dit *Campaign Plan* maken HQ-ISAF en de regionale hoofdkwartieren hun eigen Regionale Plannen (Regplans), waaruit Operationele Orders (Opord's) worden afgeleid. Het Regional Plan wordt opzettelijk uitgebracht als een niet-geclassificeerd document, met de bedoeling het toegankelijk te maken voor andere actoren die in de regio actief zijn, zoals IO's en NGO's.<sup>588</sup> Deze maatregel valt duidelijk binnen de gedachte van de *Comprehensive Approach*. Voor de uit het Regionale Plan afgeleide operationele opdrachten (Opord's), waarin de troepen daadwerkelijke opdrachten krijgen om bepaalde acties uit te voeren, geldt dit nadrukkelijk niet. Deze opdrachten zijn wel geclassificeerd.

Naast het *Campaign Plan* en het Regionale Plan met de bijbehorende Operationele Orders bestaat er nog een bijzondere opdrachtvorm, de zogenaamde *fragmentation order* (frago). Deze *fragmentation order* is een order voor een specifieke operatie afgebakend in tijd en ruimte en kan *top-down* of *bottom-up* worden geïnitieerd. In de ideale situatie horen deze plannen en bijbehorende opdrachten op elkaar te worden afgestemd en gehouden. In de praktijk blijkt dat echter niet altijd het geval te zijn: *“De Campaign Plans die door de verschillende hoofdkwartieren worden gemaakt, zouden het ‘wat’ moeten beschrijven. Ze kwamen niet met elkaar overeen en werden min of meer los van elkaar geschreven. Het Campaign Plan van RC-South werd meer gevoed door Joint Forces Command Brunssum dan door HQ-ISAF. Ook de frago's werden vaak niet teruggekoppeld aan de oporder of het Campaign Plan. Hierdoor werden sommige operaties redelijk ad-hoc en slecht onderbouwd uitgevoerd. Wanneer een provinciale gouverneur aangaf ergens behoefte aan te hebben, werd hier direct een operatie aan vastgeplakt. Dit werd vaak gedaan zonder te checken of deze actie in het verlengde lag met datgene wat in de oporder werd gesteld.”*<sup>589</sup>

De horizontale afstemming met civiele organisaties wordt nader behandeld in paragraaf 7.5.2, 'Execution in de praktijk – Overlegfora op RC-South'.

---

587 RC15.

588 RC1; het is echter niet duidelijk of de genoemde organisaties ook gebruik maken van deze mogelijkheid om kennis te nemen van wat de militairen in de regio van plan zijn.

589 RC1

*Elementen van militaire planning.*

De militaire planning in *RC-South* is gericht op de actuele problemen in de zuidelijke regio. De eerder beschreven CJ5-, CJ35- en CJ3-elementen leveren daar hun bijdrage aan. Dat leidt tot de volgende activiteiten.

- CJ5: Ten tijde van het onderzoek (januari 2009) werkte men met een regionaal plan dat steeds werd bijgewerkt aan de hand van de actualiteit. Daarnaast had men nog een aantal taken, waaronder *cross border activities* en *counter narcotics*. Deze activiteiten werden bestreken van het politiek-strategische tot het tactische niveau. Voor *RC-South* was dat veel extra werk, ten eerste omdat zich in het grensgebied, voornamelijk dat met Pakistan, veel afspeelde, en ten tweede omdat het zwaartepunt van activiteiten in het kader van de bestrijding van narcotica in Afghanistan zich vooral in de zuidelijke regio bevond. Verder diende men te reageren op veranderingen in het buitenlandbeleid van verschillende betrokken nationaliteiten. Indien bijvoorbeeld bij een van de betrokken militaire partners een nieuwe regering aantrad met een ander (militair) beleid voor Afghanistan dan dat van haar voorgangster, diende de CJ5 dit in de plannen van *RC-South* aan te passen. Daarnaast is de CJ5 actief geweest bij het maken van plannen voor bijzondere gebeurtenissen, zoals verkiezingen, en met “*het opzetten van een database met biometrische gegevens van Afghanen om de herkomst van IED’s [Improvised Explosive Devices; wk] beter te kunnen vaststellen*”.<sup>590</sup>
- CJ35: Op het moment dat dit onderzoek op *RC-South* plaatsvond, werkte de CJ35 aan de planning van de operatie voor de maanden februari en maart 2009. Met ingang van eind februari werd echter ook al de operatie die eind maart 2009 zou aanvangen en tot eind mei zou doorlopen meegenomen in de planning, dit om de ervaringen van de lopende operatie direct mee te nemen in de plannen voor de volgende operationele periode. Op deze manier probeerde de CJ35 de plannen voor twee opeenvolgende periodes optimaal op elkaar te laten aansluiten.
- CJ3: Als *Current Ops* volgde de CJ3 het uitvoeren van de plannen die door de *Task Forces* in de zuidelijke regio werden uitgevoerd. Men coördineerde en anticepeerde waar nodig voor een goede uitvoering op het tactische niveau voor de periode tot 72 uur vooruit, en voor die periode werd gewerkt volgens het principe van actie-reactie, dat wil zeggen, voornamelijk reactief.

<sup>590</sup> RC2, RC12.



Effecten maken van meet af aan deel uit van het planningsproces. Naarmate het plan verder ‘afdaalt’ naar de regio, wordt het steeds specifiek en steeds verder toegespitst op de kenmerken van de regio. De vertaalslag van de meer algemeen geformuleerde effecten naar de meer specifieke effecten wordt in eerste instantie gemaakt door de CJ5 en de CJ35: *“De CJ5 zet de effecten die HQ-ISAF heeft opgesteld in de juiste context, in die zin veranderen zij er wat aan. Er wordt nu niet meer gepraat in termen van hoe, maar in termen van gewenst resultaat. Dat betekent dat er meer elementen bij dat denkproces betrokken dienen te worden. Men moet spelen met de mogelijkheden die er zijn. In feite is dit creatief werk: nieuwe mogelijkheden bedenken in plaats van toepassen van kennis.”*<sup>591</sup> De opmerking van deze respondenten dat men hier bezig is met creatief werk is van belang. Juist de aard van deze creativiteit dwingt de militair buiten zijn ‘militaire comfortzone’ te gaan. Een voorbeeld van waar men zich op het moment van het onderzoek bij de CJ5 mee bezig hield: *“Men heeft in de regio momenteel te maken met een zachte winter. Er is weinig sneeuw gevallen, wat voor de zomer betekent dat er een droogte verwacht kan worden. Dat kan weer leiden tot vluchtelingenstromen en dat kan de situatie in de regio belangrijk beïnvloeden. Bijvoorbeeld doordat de bevolking gaat denken dat ISAF niets voor ze doet en men net zo goed af is met Taliban. Kortom; verlies van draagvlak. Men is nu aan het bekijken waar men in de zomer waterputten moet slaan en hoeveel om ongewenste migratie van mensen te voorkomen. Daarbij moet rekening gehouden worden met de sociale structuur van de regio, zodat de waterputten die worden geslagen niet tot ongewenste onderlinge spanningen gaan leiden. Anticiperen en preemtief te werk gaan. Dus creatief denken.”*<sup>592</sup>

## 7.5 Execution

De plannen die door *RC-South* worden gemaakt, worden feitelijk niet door *RC-South* zelf uitgevoerd. De uitvoering van de plannen en daarmee ook de realisatie van de bedoelde effecten wordt overgelaten aan het tactische niveau in de provincies, in dit geval de *Task Forces*. Toch is ook op het niveau van *RC-South* een *execution*-fase te onderscheiden in het EBAO-proces, maar dan meer op het vlak van het faciliteren van de *Task Forces* bij het uitvoeren van de plannen. Dit komt tot uiting in de vorm van operationele orders en fragmentatieorders en de rol binnen *RC-South* van de ‘eigenaars’ van de verschillende *Lines of Operations*.

---

591 RC2, RC12.

592 RC12.

### 7.5.1 Execution zoals ontworpen

Het door *RC-South* ontwikkelde operationele plan wordt ook wel het Regionale Plan (Regplan)<sup>593</sup> genoemd. Dit plan beslaat een periode van drie jaar en geeft weer wat men in die periode wil bereiken in de zuidelijke regio.<sup>594</sup> De verschillende *Task Forces* leiden hieruit hun plannen af en geven zelf een naam aan die plannen (*TF-Uruzgan: Focal Paper; TF-Helmand: Helmand Road Map, TF-Kandahar: Kandahar Action Plan*). Hierdoor ontstaat een reeks van op de streek afgestemde plannen die allemaal de oorsprong vinden in het Regionale Plan en uiteindelijk in de plannen die door HQ-ISAF en *Joint Forces Command* Brunsum zijn opgesteld. Het Regionale Plan bepaalt hoe de operatie er binnen *RC-South* uitziet, definieert de missie en het proces waarlangs de *end state* wordt bereikt door nauwkeurig dwarsverbanden te bestuderen en synchronisatie aan te brengen tussen de vier *Lines of Operations*. Het Regionale Plan, de Operationele Orders en de *fragmentation* orders komen voort uit de dynamiek die zich binnen *Campaign Management* afspeelt en worden ook binnen dit raamwerk geïmplementeerd. Door er voor te zorgen dat alle actoren begrijpen wat er gedaan moet worden, en waarom, krijgt de synchronisatie binnen *Campaign Management* gestalte. Op deze manier moet de inspanning van alle actoren uiteindelijk in elkaar passen en moet het einddoel in de zuidelijke regio van Afghanistan worden bereikt.<sup>595</sup>

#### *Lines of Operations*

Om binnen *RC-South* duidelijkheid te krijgen over de verantwoordelijkheden voor de verschillende *Lines of Operations*, is aan iedere *Line of Operations* een 'eigenaar' verbonden. Deze eigenaar dient zorg te dragen voor het bereiken van de doelen binnen zijn *Line of Operations* mede gelet op de beoogde bijdragen van de overige *Lines of Operations* aan het totale plan en het overkoepelende plan van *RC-South*, het Regionale Plan. Juist deze

593 SOP 5004, ISAF, HQ *RC-South*, Kandahar, dec 2008, p. 3: "The REGPLAN sets the context, defines the mission and the process to achieving the required end-state by the linkage and synchronization of the four lines of operations (LoO). The REGPLAN guides the production of operations orders (OPORDs) and fragmentary orders (FRAGOs). It is essential there be unity of thought, purpose and action to deliver real progress. The CM process required to support, measure, and prioritize this work must be widely understood and straightforward enough to be implemented at all levels (Region, Province and District), across all departments (MoD, MoI, MoJ, etc.), with GIRoA and *Afghan National Security Force* and throughout all contributing nations. In due course, this process has to develop into one which the Afghans will contribute to and eventually own."

594 De reikwijdte van het plan naar een periode van drie jaar is een toevoeging die door de C-RC(S) ten tijde van het onderzoek is gemaakt.

595 Zie SOP 5004, 'Campaign Management', ISAF, HQ *RC-South*, Kandahar Airfield, 19 dec 2008, p. 1-8.

laterale afstemming is een essentieel onderdeel van EBAO. De *Lines of Operations* zijn verdeeld onder de verschillende *Deputy Chiefs of Staf* (DCOS) aan de hand van hun functionaliteit. De *Deputy Chief of Staf Governance en Reconstruction & Development* (DCOS G/R&D) is de eigenaar van twee separate *Lines of Operations* (*Governance en Reconstruction & Development*), de *Deputy Chief of Staf Security System Reform* (DCOS SSR) is eigenaar van de *Line of Operations Afghan National Security Force Capability Development* en *Deputy Chief of Staf Ops* (DCOS Ops) is eigenaar van de *Line of Operations Security*.

### **7.5.2 Execution in de praktijk**

Zoals al eerder is opgemerkt liggen de belangrijkste taken van *RC-South* op het gebied van *Command and Control* en vooral op het gebied van het plannen van activiteiten. Verder is men bij *RC-South* actief met het coördineren en faciliteren van acties op het tactische niveau.

Hieronder wordt beschreven hoe EBAO in praktijk wordt gebracht. De staf van *RC-South* dient in dit proces actief mee te denken over de vraag, hoe activiteiten tot effecten kunnen leiden. Om dit te kunnen doen, dient er bij *RC-South* voldoende kennis van en draagvlak voor EBAO te zijn. De plannen die *RC-South* maakt, worden uiteindelijk – onder primaire verantwoordelijkheid van de eigenaren van de *Lines of Operations*, maar ook rekening houdend met de opvattingen van andere actoren in de regio – uitgevoerd op het tactische niveau. De eindverantwoordelijkheid voor EBAO in de regio berust bij de commandant van *RC-South*, die in die capaciteit een belangrijke rol speelt bij de realisatie van de plannen.

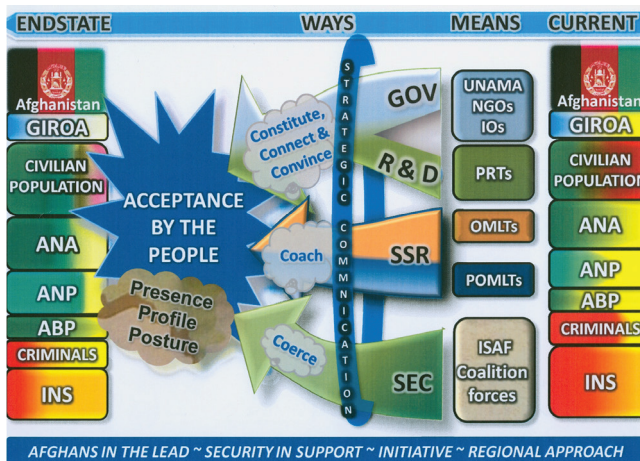
#### *Lines of Operations*

De commandant van *RC-South* ten tijde van het onderzoek (januari 2009) had de vier *Lines of Operations* die hij bij zijn aantreden had aangetroffen (zie par. 7.4.1, 'Planning zoals ontworpen, Lines of Operations') in stand gehouden maar wel de volgorde van prioriteit erin veranderd. De *Line of Operations Governance* verdiende in zijn optiek de hoogste prioriteit, gevolgd door *Reconstruction and Development*, *Security System Reform* en ten slotte *Security*: "het idee hierachter is dat als er een goede regering is, die geaccepteerd wordt door de bevolking, de andere lijnen mee gaan lopen en binnen 'security' alleen het accent op 'coercion' komt te liggen. Essentieel in het plan is dat actief naar samenwerking met Afghanen wordt gezocht."<sup>596</sup> Om deze visie binnen *RC-South* uit te dragen, werd een model zoals weergegeven in figuur 7.4 gebruikt. Deze figuur dient van rechts naar links te worden

---

596 RC15.

gelezen. Ze geeft aan hoe de commandant van *RC-South* denkt de huidige situatie (*current*) om te zetten in de gewenste situatie (*end state*) en welke middelen (*means*) hij daarvoor denkt nodig te hebben en hoe (*ways*) hij de endstate denkt te bereiken. De gebruikte kleuren in deze figuur zijn van belang: rood staat voor een ongewenste situatie, groen voor een gewenste situatie. Hierdoor krijgt een vergelijking van de huidige situatie met de gewenste situatie meer diepgang en wordt duidelijk wat men in *RC-South* wil bereiken. Zo dient bijvoorbeeld de factor *insurgents* (INS) in de gewenste situatie te verbeteren ten opzichte van de huidige situatie, en daarbij speelt ISAF een belangrijke rol in de *Line of Operations Security*. Afschrikking (*coercion*) is de methode die daarbij dient te worden toegepast.



**Figuur 7.4** Schematische voorstelling van de missieopvatting in RC(S)<sup>597</sup>

### Overlegfora op RC-South

Samenwerking tussen alle bij de missie betrokken actoren is voor EBAO van groot belang. Om die samenwerking vorm te geven, waren er (althans ten tijde van het onderzoek (januari

<sup>597</sup> Bron: Cdt *RC-South* Gen Maj de Kruijf. In deze figuur worden de volgende afkortingen gebruikt: GIROA (Government Islamic Republic of Afghanistan), *Afghan National Army* (Afghan National Army), ANP (Afghan national Police), ABP (Afghan Border Police), INS (Insurgents), GOV (Government), R&D (Reconstruction and Development), SSR (Security System Reform), SEC (Security), UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan), NGO's (National Governmental Organizations), IO's (International Organizations), *Provincial Reconstruction Team* (Provincial Reconstruction Team), OMLT (Operational Mentor and Liaison Team), POMLT (Police Operational Mentor and Liaison Team).

2009)) een tweetal overlegfora in het proces van *Campaign Management* opgenomen: de *Joint Command Board* en de *Partner Coordination Board*.<sup>598</sup> Evenals de *Joint Command Board* had de *Partner Coordination Board* geen formele status in de besluitvorming; deze *boards* waren overlegorganen en namen geen beslissingen. De *Partner Coordination Board* gaf de deelnemers aan het betreffende overleg de gelegenheid om elkaar te vertellen wat men van plan was. De opkomst werd gekwalificeerd als goed, dat wil zeggen dat de meeste deelnemers inderdaad aanwezig waren: “*Partner Coordination Board wordt vrij goed bezocht door de partners, maar men heeft wel heel sterk de houding van “blijf van m’n plan af”. Ieder verdedigt zijn eigen stukje. De Partner Coordination Board heeft daarom het karakter van informatie uitwisselen: we vertellen aan elkaar wat we van plan zijn.*”<sup>599</sup> Opmerkelijk is, dat deze *Partner Coordination Board* in het hele proces rondom effecten op *RC-South* het enige ‘formele’ platform bleek te zijn waar contact werd gelegd met niet-militaire actoren. Een respondent merkt op dat eigenlijk de *UN Assistance Mission Afghanistan* (UNAMA) een dergelijk platform zou moeten opzetten, maar daartoe niet in staat is vanwege tekort aan personeel. De hier beschreven *Partner Coordination Board* is ontstaan op initiatief van de commandant van *RC-South*.<sup>600</sup> De andere contactmomenten waren meer persoonlijk van aard en bestonden uit de liaisonfunctie van de verschillende adviseurs van de commandant van *RC-South*,<sup>601</sup> de informele contacten van de commandant van *RC-South* zelf en de contacten van de eigenaar van de *Line of Operations* die belast was met *Reconstruction and Development*.<sup>602</sup> De functionaliteit van *Campaign Management* inzake het synchroniseren van militaire activiteiten met niet-militaire actoren, een belangrijke doelstelling van EBAO, krijgt hierdoor meer het karakter van mededelen wat men gaat doen, dan actief elkaars plannen afstemmen.

598 Zie 7.4.1 Planning zoals ontworpen, Horizontale verbanden.

599 RC19; RC15 merkt hierover op: “Op *RC-South* wordt maandelijks een PCB (Partner Coordination Board) georganiseerd. In deze bijeenkomst, die ook door NGO’s vrij goed wordt bezocht, worden de plannen besproken met elkaar en worden alle groepen zoveel mogelijk op de hoogte gehouden”.

600 RC19.

601 Deze adviseurs staan in feite dagelijks ter beschikking van de commandant. LEGAD: geeft advies op juridisch gebied en vormt liaison met IO’s als ICRC en UNAMA. POLAD: geeft advies op politieke zaken die de missie van C-RC(S) kunnen beïnvloeden, zoals Afghaanse nationale en lokale politieke aangelegenheden, is liaison met de ambassades van andere nationale actoren en daardoor bekend met hun buitenlandpolitieke aspecten. Verder zijn er nog een MEDAD, een MEDIAD en een SOFAD die adviezen geven op hun vakgebieden (medisch, media en special ops).

602 RC15, RC19.

De contacten tussen militaire en niet-militaire actoren laten kennelijk te wensen over. Bij *RC-South* wordt verschillend gedacht over de redenen hiervan. Genoemd wordt “*gebrek aan wederzijds vertrouwen*”,<sup>603</sup> “*gebrek in informatiemanagement*”,<sup>604</sup> overmatig gebruik van powerpoint-presentaties<sup>605</sup> en het onvermogen van de *UN Assistance Mission Afghanistan* om zelf een dergelijk platform op te zetten. Uit het feit dat de militairen initiatieven nemen op dit gebied, terwijl dit niet direct tot hun taken behoort, blijkt dat er wel behoefte is aan informatie-uitwisseling tussen militaire en niet-militaire actoren, maar dat niemand dit wil of kan opzetten. In militair jargon wordt dit op eigen initiatief uitbreiden van het takenpakket ook wel *mission creep*<sup>606</sup> genoemd.

### *RC-South en de Comprehensive Approach*

Ondanks het gegeven dat *RC-South* opereert vanuit de *Comprehensive Approach*, waarbij geweld slechts één van de te gebruiken instrumenten is, kan worden geconstateerd dat kinetische effecten en daardoor ook kinetische operaties<sup>607</sup> een vooraanstaande rol spelen. Dit blijkt onder meer door het veelvuldig gebruiken van termen als *Shape, Clear, Hold and Build* in plannen en procedures. Een respondent gaf in dit verband aan dat “*wij op RC-South al van het begin af aan proberen te werken met effecten, maar hoe dichterbij de uitvoering van onze plannen komen, hoe minder wij in staat zijn om die plannen uit te voeren op een niet-kinetische manier.*”<sup>608</sup> Een andere respondent gaf te kennen dat “*nog niet alle militairen klaar zijn voor het effecten werk*”,<sup>609</sup> waarmee hij in wezen zegt dat kinetisch denken hier en daar nog de boventoon voert. Ook wordt door sommige respondenten gerefereerd aan bepaalde eigenschappen die veelal aan de militair worden toegeschreven, zoals zijn pragmatische instelling<sup>610</sup> of de constatering dat kinetisch optreden in de “*comfort zone*” ligt van de militair en hij daar “*goed in is*”<sup>611</sup>.

603 RC6.

604 RC13.

605 RC8.

606 Er is sprake van ‘*mission creep*’ als de einddoelstelling van de missie in gevaar dreigt te komen, doordat er allerlei al dan niet oneigenlijke doelstellingen aan de oorspronkelijke missie worden toegevoegd.

607 Met kinetische operaties worden operaties bedoeld waarbij (militair) geweld wordt gebruikt. Kinetische effecten zijn effecten die ontstaan als gevolg van kinetische operaties.

608 RC3.

609 RC2.

610 RC2, RC8.

611 RC19.

Dit betekent overigens niet dat het plannen en coördineren van kinetische effecten, zoals dat bij *RC-South* gebeurt, geen bijdrage zou leveren aan de *Comprehensive Approach*. Kinetische effecten worden aangebracht door het militaire instrument en kunnen een goed waar te nemen bijdrage leveren aan de realisatie van andere effecten.

Het personeel van *RC-South* is bereid de kinetische effecten in dienst te stellen van effecten in een breder perspectief. Een respondent zei wel degelijk kansen te zien om samen te werken met niet-militaire actoren: *“Samenwerking komt ook wel tot stand op basis van een behoefte. Als men [lees: een niet-militaire actor; wk] inschat dat het eigen functioneren in gevaar kan komen, wordt een beroep gedaan op de militairen om voor veiligheid te zorgen. Dit is een voorzichtige vorm van samenwerking geboren uit noodzaak, maar het geeft een goed beeld hoe de sterke kanten van de ene actor kunnen bijdragen aan het compenseren van een zwakte van de ander. Het uiteindelijke doel wordt gediend: het verder helpen van de Afghaanse bevolking.”*<sup>612</sup> Dit geeft aan dat ondanks het bestaan van ideologische verschillen tussen militaire en niet-militaire actoren, er wel degelijk een basis voor samenwerking kan bestaan.

Bovendien kan worden geconstateerd dat een benadering die uitgaat van het realiseren van effecten zoals EBAO door het grootste deel van de ondervraagde militairen op *RC-South* als zeer relevant werd gekwalificeerd,<sup>613</sup> zeker in de context van *Counter Insurgency* operaties (COIN-operations) waarbij het onderscheid tussen militanten en niet-militanten evenals tussen veiligheid en opbouw niet duidelijk is. De achterliggende gedachte hierbij is dat in het geval van *Counter Insurgency* operaties een directe confrontatie met een militaire tegenstander niet mogelijk is omdat deze zich niet als militaire tegenstander presenteert. Het ontbreken van een duidelijke tegenstander staat dan grootschalig militair optreden in de weg, en er moet in dat geval worden naar andere, indirecte methoden om de tegenstander aan te pakken en de doelen te realiseren. Een voorbeeld daarvan is het wegnemen van draagvlak bij de bevolking voor de tegenstander en het verstevigen van het eigen draagvlak. In de huidige ISAF-operatie wordt dat aangeduid met het winnen van de *hearts and minds* van de bevolking.

---

612 RC17.

613 RC1, RC2, RC3, RC5, RC7, RC8, RC10, RC12, RC13, RC15, RC16, RC18, RC19.

*De commandant RC-South*

De commandant van *RC-South* kan het proces van operationele planning zodanig aanpassen als hij denkt dat nodig is, voor een goede uitvoering van de opdracht van HQ-ISAF. Daarnaast blijkt in de praktijk dat zowel bij *RC-South* als bij de *Task Forces* de plannen enigszins worden aangepast om conflicten in belangen met de verschillende nationale politieke entiteiten te voorkomen.<sup>614</sup> Zo had de commandant van *RC-South* die ten tijde van het onderzoek (januari 2009) in functie was bij zijn aantreden de prioriteitstelling van de *Lines of Operations* veranderd, waarbij de *Line of Operations Governance* in de planning de hoogste prioriteit kreeg. Dat wil zeggen dat deze *Line of Operations* werd gezien als *supported* en de andere als *supporting*.<sup>615</sup> Deze keuze ligt niet direct voor de hand bij een militaire commandant die redeneert vanuit een meer traditionele taakopvatting voor het militaire instrument, maar onderstreept de bredere focus waarmee commandanten onderling naar de missie kunnen kijken. Voor een op EBAO gerichte invulling van de taken van *RC-South* is dat van essentieel belang.<sup>616</sup> De visie van de commandant en de mate waarin hij bereid is om zijn taakuitoefening in een bredere context te plaatsen, is bepalend voor de wijze waarop EBAO op *RC-South* functioneert.

Daarnaast heeft de commandant een belangrijke rol in het bepalen van de sfeer waarin wordt gewerkt. Door een sfeer te creëren waarin eigen meningen en gevoelens over de voortgang van de realisatie van effecten vrijelijk kunnen worden geuit, kan hij ertoe bijdragen dat EBAO in *RC-South* tot het gewenste resultaat (de realisatie van effecten en uiteindelijk het realiseren van de *end state*) leidt, zeker ook gelet op het feit dat er eigenlijk geen doctrine is waarop men kan terugvallen. Juist bij het ontbreken van een aanvaarde doctrine en een geringe communicatie tussen de verschillende actoren is EBAO gebaat bij het creatieve proces binnen de staf van *RC-South*. De commandant die ten tijde van het onderhavige onderzoek (januari 2009) in functie was, leek goed te slagen in het creëren van de juiste sfeer die ruimte geeft aan het genoemde creatieve proces binnen de staf van

614 RC11.

615 In hoeverre deze wisseling van prioriteit van *Lines of Operation* het gewenste resultaat zal opleveren, zal waarschijnlijk pas op langere termijn duidelijk worden. Het realiseren van een adequaat bestuur in de zuidelijke provincies van Afghanistan zal langer duren dan de periode van het ene jaar dat een persoon commandant van *RC-South* is. Het is in theorie ook mogelijk dat een volgende commandant weer een heel ander koers wenst te varen, waardoor de gevolgen van beleidswijzigingen nog moeilijker zijn aan te tonen.

616 Zie de gehanteerde definitie van EBAO paragraaf 2.2.2.



*RC-South*.<sup>617</sup> Dit bleek onder meer uit de wijze waarop hij bereid was om verantwoordelijkheden te delegeren binnen zijn staf, open stond voor andere meningen, en discussie stimuleerde.<sup>618</sup>

## 7.6 Assessment

Meting en terugkoppeling van de prestatie en het resultaat van de inspanningen van *RC-South* is een belangrijk onderdeel in het afleggen van verantwoording naar HQ-ISAF. Voor *RC-South* betekent dit terugkoppeling van resultaten van acties in de verschillende provincies van de regio. Praktisch gezien gaat het hier om de resultaten van acties die één niveau lager, bij/door de *Task Forces*, worden gerealiseerd. Immers, *RC-South* heeft vooral een coördinerende en faciliterende rol, terwijl de acties worden uitgevoerd door de *Task Forces*.

### 7.6.1 Assessment zoals ontworpen

Na de planning en de realisatiefase wordt in het *Campaign Management*-proces bij *RC-South* aandacht besteed aan het meten van de resultaten. In de fase van *Campaign Effects Assessment (CEA)*<sup>619</sup> worden gegevens verzameld over de stand van zaken van de missie op dat moment. De gegevens worden verzameld en geanalyseerd, zodat de volgende vragen kunnen worden beantwoord:

- Wat is er in de afgelopen periode gebeurd, en waarom (*what and why*)?
- Waar bevindt de missie zich ten opzichte van het Regionale Plan (*where*)?
- Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de voortgang van de missie (*so what*)?

Bij *RC-South* werden de assessments uitgevoerd in de vorm van vragenlijsten die werden uitgezet bij de hoofdkwartieren van de vier provincies van de zuidelijke regio. Dit gebeurde ieder kwartaal voor iedere *Line of Operations*. In de praktijk betekende dit dat ieder provinciaal hoofdkwartier elk jaar zestien vragenlijsten invulde. De resultaten werden verwerkt door de *Joint Effects Assessment Cell* van *RC-South*. Deze vulde de verzamelde informatie aan met de visie van de staf van *RC-South* zelf, met de uitkomsten van de onderzoeken die

---

617 RC2, RC3, RC8, RC13, RC16.

618 Dit is naar voren gekomen tijdens de interviews en door observaties in de staf van HQ-RC(S) in Khandahar.

619 SOP 5004, 'Campaign Management', ISAF, HQ *RC-South*, Kandahar, 19 december 2008, p. 5.

onder de Afghaanse bevolking werden gehouden (de zogeheten *poll's*) en de informatie die was opgedaan door persoonlijke contacten en bezoeken in 'het veld'.

### 7.6.2 *Assessment in de praktijk*

Als gekeken wordt naar de wijze waarop bij *RC-South* assessments worden uitgevoerd, dan springen twee zaken in het oog. Ten eerste het gebruik van de zogeheten 'operationeel analisten', mensen met een wetenschappelijke achtergrond (geen beroepsmilitairen met uitzondering van enkele reservisten) die een bijdrage leveren aan het *assessment*-proces. Alleen de aanwezigheid van deze operationeel analisten geeft al aan dat het meten van effecten niet iets is wat de militair er zomaar even bij doet, maar dat een serieuze *assessment* meer specialistische kennis van zaken vraagt. De aanwezigheid van de operationeel analisten scheidt daardoor een zekere verwachting. Ten tweede zijn er bij *RC-South* in het *assessment*-proces een aantal probleemgebieden geïdentificeerd die van invloed zijn op de kwaliteit van de verrichte assessments.

#### *Operationeel Analisten*

Deze personen meetten de voortgang van effecten vanuit een wetenschappelijke invalshoek. De resultaten van die metingen werden in opdracht van de commandant van de *Task Force Uruzgan* naar *RC-South* gestuurd. Daarnaast droegen de operationeel analisten bij aan het invullen van de vragenlijsten die de *Joint Effects Assessment Cell* naar het tactische niveau stuurde. De resultaten van de metingen werden ook rechtstreeks naar het Ministerie van Defensie in Den Haag gestuurd. Het betreft hier de resultaten van metingen van effecten bereikt door zowel militaire als niet-militaire actoren, aangezien het vrijwel onmogelijk is om aan te geven welke actor verantwoordelijk is voor welk effect, en in welke mate.<sup>620</sup> Deze exercitie leverde dan ook een algemeen beeld op. De waarde van metingen van de Operationeel Analisten was daarom beperkt, waardoor de vrij hoge verwachtingen omtrent hun bijdrage aan het *assessment*-proces niet geheel waar werden waargemaakt.

#### *Meten van effecten*

Van de eenentwintig respondenten bij *RC-South* was de meerderheid van mening dat het meten van effecten een probleem is. Uit de antwoorden die de respondenten bij *RC-South* gaven over de oorzaken van die problemen, komen drie probleemgebieden naar voren.

<sup>620</sup> Soeters ea, 2010, p. 223–226; Soeters, J.M.M.L., Rietjens, S.J.H., Klumper, W.M., 2009.

1. Gebrek aan uniformiteit van effectmeting. *RC-South* was het enige RC dat een aparte *Joint Effects Analysis Cell* aan de organisatie had toegevoegd en op deze manier de activiteiten van het (laten) uitvoeren van acties en het meten van prestaties uit elkaar had gehaald. De andere regionale hoofdkwartieren maakten gebruik van een *effects desk* dat een onderdeel vormt van de J5-organisatie.<sup>621</sup> Deze *desks* maakten geen onderscheid tussen het uitvoeren van een actie en het meten van prestatie. Op deze manier meetten de CJ5 feitelijk de resultaten van het eigen optreden, wat de kans vergrootte dat zich 'ongewenste bijeffecten' van prestatiemeting voor deden, zoals de Bruijn dat beschrijft. De Bruijn maakt in dit verband melding van acht ongewenste effecten, zoals het versterken van strategisch gedrag in prestatie (dat wil zeggen dat mensen alleen hun best gaan doen op de aspecten die gemeten worden), het doen afnemen van innovatief gedrag en ambitie, het risico dat een tegenvallende meting leidt tot negatieve sancties en het risico dat het meten een doel op zich wordt waardoor de werkelijke prestatie onvoldoende in beeld wordt gebracht.<sup>622</sup> Dit zijn allemaal effecten die de effectiviteit en efficiëntie van het actieve gedeelte (dat wil zeggen de troepen in het veld) van de ISAF-operatie in de weg kunnen staan.

Uit de respons die is vergaard in het onderzoek blijkt, dat de negatieve effecten van prestatiemeting, zoals benoemd door de Bruijn, zich in de ISAF-organisatie op regionaal niveau voor deden. Eén van de respondenten, die ten tijde van het onderzoek ter plekke (januari 2009) een centrale functie bekleedde bij *RC-South*, zei dat er in de rapportages sprake was van "*windowdressing*": omdat zij promotie wilden maken, probeerden militairen indruk te maken op hun superieuren door de situatie in hun rapportages wat positiever weer te geven dan die in werkelijkheid was. Hierdoor stelden de rapportages van de *Task Force* en *RC-South* de situatie ook weer rooskleuriger voor dan ze in werkelijkheid was. Dit werd duidelijk toen werd begonnen met het uitvoeren van *polls* onder de Afghaanse bevolking zelf: de uitkomsten daarvan bevestigden niet het beeld dat uit de formele rapportages kwam.<sup>623</sup> Hierdoor stuurden zowel HQ-ISAF als de nationale politiek in de NAVO-lidstaten en andere deelnemende landen de operatie op grond van verkeerde informatie aan. Dit probleem werd onderkend op het niveau van HQ-ISAF. Op het moment dat dit onderzoek werd uitgevoerd (januari 2009), was HQ-ISAF een organisatie-onderdeel aan het opzetten dat zich uitsluitend bezig zou houden met het organiseren van *assessments* binnen de ISAF-operatie.<sup>624</sup>

---

621 RC5.

622 De Bruijn, 2007, p. 17–28.

623 RC1.

624 Zie hoofdstuk 6, paragraaf 6.6.1.

2. Data-interpretatie. De meeste respondenten erkenden dat er bij de interpretatie van ‘harde’ data (data die het gevolg zijn van metingen) er ‘zachte’ data werden toegevoegd. Dat wil zeggen dat men van mening was dat op basis van de ‘harde’ data een interpretatie werd gemaakt van de gevolgen van die harde data (i.c. de ‘zachte’ data), waaruit de *outcome* werd bepaald. Het woord “*onderbuikgevoel*” of “*intuïtie*” viel daarbij regelmatig.<sup>625</sup> Deze belangrijke stap in effectmeting – de interpretatie van data – omvat de problematiek die is omschreven in het kader van *sensemaking*.<sup>626</sup> De data worden geïnterpreteerd met een zekere subjectiviteit van de persoon die de interpretatie uitvoert. Twee respondenten merkten op dat het werken met effecten juist vanwege het belang van interpretatie van informatie om de voortgang te kunnen bepalen, eerder diende te worden opgevat als een *art* en niet als *science*.<sup>627</sup> Andere respondenten legden het zwaartepunt van deze *sense-making* bij de commandant. Eén respondent stelde dat als de commandant zijn intuïtieve beslissingen baseerde op de ‘harde’ data, deze data dan ook goed dienden te zijn in termen van betrouwbaarheid en validiteit.<sup>628</sup> Een andere respondent waarschuwde voor forse wijzigingen in het beleid van een regionaal hoofdkwartier indien de commandant werd afgelost door een andere commandant wiens intuïtie een heel andere richting aangaf en daardoor het proces van *sensemaking* een heel andere uitkomst kon geven.<sup>629</sup>

3. De wijze waarop resultaten worden gerepresenteerd. Bij *RC-South* werd ten tijde van het onderzoek (januari 2009) verband gelegd tussen het proces van het meten van *output* (*Measure of Performance*) en dat van het meten van *outcome* (*Measure of Effectiveness*). Dit verband kwam tot uitdrukking in de rapportages die werden toegevoegd aan het *Regional Common Operational Picture*. Hierin werden constatering, metingen en observaties met elkaar gecombineerd in een standaard format. Door middel van een kleur werd vervolgens aangegeven of het effect zich in positieve zin (groen) of in negatieve zin (rood) ontwikkelde naar de gewenste *end state*.

De meeste respondenten zeiden dat de rapportage over prestatie metingen niet voldeed. De eenentwintig ondervraagden zeiden in meerderheid dat meetbare verschillen in de ontwikkeling van effecten zich pas over langere perioden konden voordoen; sommigen zeiden zelfs dat er wel een generatie overheen kon gaan voordat je een uitspraak kunt doen over

625 RC12, RC11, RC3

626 Zie hoofdstuk 8, paragraaf 8.2 ‘Reflectie’ de alinea over ‘sensemaking’.

627 RC3, RC8.

628 RC16.

629 RC12.

de gerealiseerde ontwikkeling. In de rapportage van de *Regional Common Operational Picture* kon een dergelijk lange-termijnperspectief niet goed tot uitdrukking worden gebracht, waardoor sommige effecten ondanks inspanningen van *RC-South* niet leken bij te dragen aan de realisatie van de *end state*. Dit leidde tot een spanningsveld tussen enerzijds de leiding van de missie als representant van de militaire inbreng en anderzijds het politieke niveau van de verschillende deelnemende landen, dat op veel kortere termijn resultaten wilde zien. Kennelijk kon de voortgang van effecten wel worden aangetoond, maar niet op de korte termijn die de respectieve politieke niveaus voor ogen stond.

In de wijze waarop bij *RC-South Measures of Effectiveness* volgen op *Measures of Performance* zitten volgens de respondenten een aantal knelpunten. Deze knelpunten liggen in het verschil van organiseren van het proces van *measurement* tussen de verschillende regionale hoofdkwartieren en het tot stand komen van een *Measure of Effectiveness*. Vooral bij dit laatste wordt het proces van *sensemaking* bij de commandant gezien als een knelpunt, juist vanwege het persoonsgebonden karakter ervan.<sup>630</sup> De respondenten van de *Joint Effects Assessment Cell* bij *RC-South* onderkennen de problematiek, maar stellen “*dat er beter gewerkt kan worden met een systeem van meten van effecten dat beperkingen heeft, dan dat er helemaal niet wordt gemeten*”.<sup>631</sup> De punten die betrekking hebben op het zich voordoen van ‘perverse effecten van prestatiemeting’ zoals De Bruijn dat bedoelt, zijn geprobeerd aan te pakken door binnen HQ-ISAF de *Afghan Assessment Group* op te zetten.<sup>632</sup>

## 7.7 Adjustment

De commandant van *RC-South* paste op eigen gezag de plannen aan indien hij dat noodzakelijk is om de organisatie gericht te houden op de doelstelling van *RC-South*. Hij hoeft daarbij niet te wachten op toestemming van de commandant van het naast hogere niveau, HQ-ISAF. Deze mogelijkheid om bij te sturen is een onderdeel van de organisatie van het *Command and Control*-proces bij *RC-South*.

---

630 Zie Hoofdstuk 8, paragraaf 8.2 ‘Reflectie’, de alinea over ‘sensemaking’.

631 RC5, RC16.

632 Zie Hoofdstuk 6, paragraaf 6.6.1.

### 7.7.1 *Adjustment zoals ontworpen*

EBAO wordt bij *RC-South* bijgestuurd in de fasen *Campaign Steering (CS)* en *Plan Review (PR)*,<sup>633</sup> de twee laatste fasen van de *Campaign Management*-cyclus.<sup>634</sup> In de fase *Campaign Steering* wordt nauw samengewerkt tussen de voornaamste planners in de staf van *RC-South*, de CJ5 en de verschillende eigenaars van de LoO's. De CJ5 wordt binnen de staf van *RC-South* gezien als de 'eigenaar' van het Regionale Plan. Het is de bedoeling dat uit deze samenwerking voorstellen worden gedaan aan de commandant van *RC-South* om de campagne bij te sturen. Deze voorstellen zijn gebaseerd op de resultaten van de voorgaande fase, die van *Campaign Effects Assessment*. In de *Campaign Steering* fase worden de volgende vragen gesteld:

- Waar bevindt de missie zich nu, en waar zou de missie volgens de planning moeten zijn (*where*)?
- Hoe dient te worden gereageerd op tegenvallers (*how*)?
- Hoe kunnen kansen die zich voordoen het meest effectief worden benut, en hoe kunnen succesvolle tactieken ook in andere situaties tot succes leiden (*how*)?
- Wat moet anders in de missie (*what*), en hoe moeten die veranderingen in de campagne worden aangebracht (*how*)?

De fase *Campaign Steering* werd uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de *Chief of Staff (COS)* van *RC-South*, die daarbij werd bijgestaan door de CJ5 – het hoofd van de afdeling Plannen van *RC-South*. De beslissing om daadwerkelijk de missie bij te sturen werd genomen door de *Joint Command Board* in een zogeheten *Joint Command Board Campaign Steering meeting*.

De fase *Campaign Steering* werd uitgevoerd vanuit een viertal benaderingen:

1. het voeren van een elementaire discussie over de resultaten van de *Campaign Effects Assessment*,
2. een diepgaande analyse van de resultaten van de *Campaign Effects Assessment*, waarbij vooral wordt gezocht naar alternatieve en wellicht controversiële perspectieven om naar de missie te kijken,
3. een verdere onderverdeling van de resultaten van de *Campaign Effects Assessment* naar de verschillende eigenaren van de Lines of Operations,

<sup>633</sup> SOP 5004, p. 7; zie ook figuur 7.3.

<sup>634</sup> Zie dit hoofdstuk, paragraaf 7.4.1.

4. bespreken op welke dringende ontwikkelingen, die na analyse van de resultaten van de *Campaign Effects Assessment* eventueel aan het licht zijn gekomen, direct actie dient te worden ondernomen.<sup>635</sup>

In de laatste fase van het *Campaign Management*-proces,<sup>636</sup> *Plan Review* (PR), werden de resultaten van de fase *Campaign Steering* opnieuw geanalyseerd en werden voorstellen voor veranderingen opgesteld in het Regionale Plan of in de operationele orders. De voorgestelde veranderingen werden voor formele goedkeuring door de *chain of command* van *RC-South* gevoerd of dienen als basis voor formele discussie in het *Command Team*, de *Command Group* en/of de *Joint Command Board Plan Review*. De commandant van *RC-South* heeft uiteindelijk het laatste woord.

### **7.7.2 Adjustment van EBAO in praktijk**

De dynamiek tussen de J5, de J35 en de J3 binnen de staf van *RC-South* is van belang om tijdig te kunnen anticiperen op veranderingen en plannen bij te stellen. De rol van terugkoppeling in deze dynamiek is groot. De J3, J35 en de J5 hebben daarom veel contact over de aard van de plannen en de vraag of, en zo ja in hoeverre, plannen moeten worden aangepast. Alle drie de organisatie-eenheden waren ten tijde van het onderzoek in januari 2009 dicht bij elkaar gelokaliseerd, zodat de medewerkers gemakkelijk bij elkaar konden binnenlopen om met elkaar te overleggen en informatie uit te wisselen.

In het *adjustment* van het proces dat bij *RC-South* plaatsvindt op grond van de verzamelde feedback speelde het *Regional Common Operational Picture*<sup>637</sup> een bescheiden rol: “*Het komt erop neer dat het Regional Common Operational Picture geen stuurmechanisme is. In ieder geval niet voor HQ-level. De top wordt er niet voldoende bij betrokken om er wat mee te doen. Eigenlijk is het Regional Common Operational Picture niet meer dan een enorme berg informatie. Het belangrijkste stuurmechanisme is de intuïtie van de commandant van de RC. Hij heeft de beste Situational Awareness en spreekt met mensen op alle niveaus, zowel in HQ-ISAF als van de Task Forces.*”<sup>638</sup> Het *Regional Common Operational Picture* levert alleen informatie die voor het bijsturen van het proces wordt gebruikt. De commandant speelt een centrale rol in het proces van bijsturen.

---

635 SOP 5004, p. 6-7.

636 Zie ook figuur 7.3.

637 Zie paragraaf 7.3.1. ‘KD zoals ontworpen’ en 7.3.2. ‘KD in praktijk’.

638 RC13.

*De rol van de commandant in het sturen van de missie van RC-South*

De commandant van *RC-South* neemt beslissingen op grond van de gegevens die hem ter beschikking staan. Dat is informatie die afkomstig is uit de *Regional Common Operational Picture* en de *Intelligence Summaries* (Int Sum's). Omdat deze informatie gebaseerd is op metingen en observaties uit het veld, wordt deze informatie hier aangeduid als 'harde' data;<sup>639</sup> dit zegt overigens niets over de mate waarin deze data valide en betrouwbaar zijn. Naast deze 'harde' data ontvangt de commandant mondelinge informatie uit de vele briefings, vergaderingen en andere vormen van overleg waar hij aan deelneemt.<sup>640</sup> In de meeste gevallen gaan deze mondelinge berichten vergezeld van allerlei bedoelde en onbedoelde extra informatie, zoals non-verbale communicatie, visies, opinies, desinformatie, etc.<sup>641</sup> De commandant filtert deze informatie en haalt er datgene uit wat hij relevant acht;<sup>642</sup> dit wordt hier opgevat als 'zachte' data. Aangezien de commandant dat doet vanuit zijn achtergrond (cultureel en ook door ervaring en opleiding), speelt de sensemaking theorie van Weick hier een duidelijke rol.

Een belangrijke bron van 'harde' data ten tijde van het onderzoek was de *Joint Effects Assessment Cell*. Naast het 'voeden' van de *Regional Common Operational Picture* liet de *Joint Effects Assessment Cell* polls uitvoeren onder de lokale bevolking en werden er matrixanalyses uitgevoerd van gedetailleerde informatie, zoals het aantal schoten dat was afgevuurd uit bepaalde coördinaten, de aantallen, omvang en locaties van *Troops in Contact* (TIC's), de aantallen en soorten *Improvised Explosive Devices* (IED's) die werden aange troffen, etc. Deze matrixanalyses zijn te beschouwen als een statistische exercitie waaruit trends worden afgeleid. Deze trends werden van commentaar voorzien door de *Deputy*

639 Het gebruik van de term 'harde' data wil niet zeggen dat deze data daarom ook steeds in overeenstemming zijn met de werkelijkheid, als het gaat om consequenties van die data voor bijvoorbeeld de realisatie van effecten.

640 Deze activiteiten verschillen nauwelijks van de activiteiten die Mintzberg heeft beschreven in zijn onderzoek naar managers van grote organisaties. Mintzberg, H., "The Nature of Managerial Work", Harpercollins College Div, 1973.

641 RC8: "Momenteel is men in *RC-South* zover dat feiten en gevoelens over de voortgang van de missie in ieder geval intern worden besproken. Het is de bedoeling om de perceptie van de Afghanen hier meer en meer in te betrekken. Dat gebeurt tot nu toe te weinig".

642 RC14: "Tijdens Sharia's – vergaderingen met Afghaanse lokale autoriteiten – wordt veel waardevolle informatie opgedaan. Je moet alleen wel goed weten wie wat zegt, aangezien deze lokale autoriteiten in veel gevallen stromannen zijn voor andere machthebbers die van achter de schermen aan de touwtjes trekken. De informatie is alleen waardevol als je kennis hebt in deze [sociale] structuren".



*Chief of Staff* (de eigenaar van de *Line of Operation*) en diens staf.<sup>643</sup> Op grond van deze trends stelde de commandant zichzelf in feite de *so what?*-vraag en bepaalde zijn verdere beleid. In deze zin dragen de 'harde' data bij aan het denkproces omtrent oorzaak en gevolg en kan deze informatie tot op zekere hoogte worden gezien als een sturingsmechanisme. De *Joint Command Board* speelt een belangrijke rol bij de inrichting van het proces van bijsturen. In de *Joint Command Board* kan de commandant zijn denkbeelden over de ontwikkeling van de verschillende effecten toetsen aan die van andere actoren die in de zuidelijke regio actief zijn: *"Een stuurmechanisme is de Joint Command Board. Deze wordt om de twee weken gehouden en om de vier weken wordt die gecombineerd met de Partner Coordination Board en zijn daar ook andere actoren bij. Bovendien is de Joint Command Board Comprehensive en Effects Based van karakter. De briefings voor deze Board worden gemaakt door het hoofd van de Joint Effects Assessment Cell."*<sup>644</sup>

De 'zachte' data zijn producten van de pogingen van de commandant om informatie een zekere mate van betekenis te geven. Daarnaast verzamelde de commandant veel informatie door bezoeken af te leggen, vooral aan zijn ondercommandanten, en tijdens die bezoeken *face to face* met hen te praten over de voortgang van de missie. Ook de eigen observaties van de commandant tijdens bezoeken in het veld speelden een grote rol in zijn proces om betekenis te geven aan de informatie die hij ontving. De commandant van *RC-South* die in functie was ten tijde van het onderzoek (januari 2009) hechtte veel belang aan 'zachte' data. In feite gebruikt hij deze 'zachte' informatie hier om zijn opvattingen over 'veiligheid' te vormen. Door informatie van verschillende kanten te bekijken worden inconsistenties en mismatches tussen informatiebronnen ontdekt en wordt de informatie een sterker fundament voor het nemen van beslissingen. Dit komt overeen met hetgeen in hoofdstuk 3 aan de orde is gesteld bij de bespreking van triangulatie.

In tabel 7.1 worden op het niveau van *RC-South* het ontwerp van EBAO en de bevindingen van in de toepassing daarvan opgenoemd.

---

643 RC5, RC16.

644 RC2, RC13 RC16.

Tabel 7.1 EBAO op het niveau van RC-South; ontwerp en bevindingen in toepassing

EBAO-fasen	Fasen die op het operationele (regionale) niveau in het ontwerp van EBAO doorlopen dienen te worden	Bevindingen op het operationele (regionale) niveau in de toepassing van EBAO
Knowledge Development	<p>1. Het verzamelen van informatie uit de provincies om de voortgang van de missie te kunnen bepalen. Het regionale hoofdkwartier vraagt actief om informatie middels vragenlijsten een voor iedere <i>Line of Operations</i>, ieder kwartaal. De data worden verzameld en geanalyseerd door de <i>Joint Effects Assessment Cell</i>. De uitkomsten worden vergeleken met de visie van de staf van het regionale hoofdkwartier.</p> <p>2. Het leveren van informatie aan het naast hogere hoofdkwartier (JFC Brunsum) als input voor voortgangscntrole en om de eigen activiteiten te kunnen verantwoorden. De verzamelde informatie wordt opgenomen in een database: <i>Regional Common Operational Picture</i>. Deze database is ook toegankelijk voor HQ-ISAF.</p> <p>3. De wijze waarop het verzamelen en combineren van informatie over de gezamenlijke inspanning met de andere actoren plaatsvindt staat niet vast. Dit is een zaak voor de commandant en kan per regionaal hoofdkwartier verschillen.</p>	<p>Hier zijn drie informatie stromen te onderscheiden:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. uit het tactische niveau door middel van informatie die de vragenlijsten opleveren, door rapportages over militaire acties (<i>Dailey Sitraps, After Action Reports</i>, wekelijkse assessments)</li> <li>2. <i>Face-to-face</i> communicatie in de <i>chain-of-command</i></li> <li>3. Onderzoek onder de lokale bevolking (z.g. <i>poll/s</i>)</li> </ol> <p>Alle informatie wordt geanalyseerd en gecombineerd en uiteindelijk verzameld in de <i>Regional Common Operational Picture</i>.</p> <p>Vanuit <i>RC-South</i> naar HQ-ISAF bestaat geen formele feedback relatie anders dan de toegang die men bij HQ-ISAF heeft in de <i>Regional Common Operational Picture</i>. Door het snel rouleren van personeel is niet bij iedereen bekend op welke plaats welke informatie is opgeslagen. Daarnaast loopt een informatiestroom naar het nationale politieke niveau die bestaat uit een militair en een civiel deel. Deze gaat geheel buiten ISAF om.</p> <p>Het delen van informatie met andere (niet) militaire actoren wordt gehinderd door obstakels in de vorm van: gebrek aan wederzijds vertrouwen, incompatibiliteit van informatiesystemen en het veelal geclassificeerd zijn van militaire informatie. De commandant van <i>RC-South</i> onderhoudt deze laterale contacten middel twee overleg fora: met andere militaire actoren (<i>Joint Command Board</i>) en met andere niet-militaire actoren (<i>Partner Coordination Board</i>). Daarnaast wordt informatie verzameld vanuit de Afghaanse samenleving in de regio.</p>

Tabel 7.1 Vervolg

EBAO-fasen	Fasen die op het operationele (regionale) niveau in het ontwerp van EBAO doorlopen dienen te worden	Bevindingen op het operationele (regionale) niveau in de toepassing van EBAO
<p>Planning</p>	<p>De planning van de missie voor <i>RC-South</i> vindt plaats vanuit het proces van <i>Campaign Management</i>. In dit proces worden drie stappen doorlopen steeds in een periode van dertien weken. Deze stappen zijn: <i>Campaign Effects Assessment</i>, <i>Campaign Steering</i> en <i>Plan Review</i>. Dit is het <i>Battle Rythm</i> van <i>RC-South</i>. Centraal staan de vier <i>Lines of Operations</i>: <i>Governance</i>, <i>Reconstruction and Development</i>, <i>Security System Reform</i> en <i>Security</i>. De meeste militairen werken binnen <i>security</i>. Planning vindt plaats in relatie tot de tijd waarop de actie dient te worden uitgevoerd (lange, middellange en korte termijn). De timing van HQ-ISAF is hierin leidend. Horizontale verbanden dienen te worden gewaarborgd door de <i>Joint Command Board</i> en de <i>Partner Coordination Board</i>.</p>	<p>Onduidelijkheid over een centraal geleide strategie.</p> <p>Er bestaat geen algemeen aanvaarde doctrine om planning vanuit EBAO vorm te geven. De effecten kunnen alleen door gezamenlijke planning en actie worden gerealiseerd. Dit vergt een zekere mate van creativiteit van het personeel waarbij een positieve attitude t.o.v. het werken met effecten in belangrijke mate bijdraagt.</p> <p>Het planningsproces levert een Regionale Plan op dat als leidraad dient, Operationele Orders die toch actie aanzetten en <i>fragmentation</i> orders waarmee acties kunnen worden bijgestuurd. Het Regionale Plan is het enige product dat niet geïnclassificeerd is en daardoor gedeeld kan worden met andere actoren. Het delen van informatie over planning en daaruit voortvloeiende acties is daardoor beperkt en leidt er toe dat de meeste actoren hun eigen planning maken en acties uitvoeren.</p>
<p>Execution</p>	<p>Het door <i>RC-South</i> ontwikkelde Regionale Plan is leidend voor de activiteiten die in de regio worden uitgevoerd. Iedere provincie geeft haar eigen invulling aan de wijze waarop zij het Regionale Plan willen uitvoeren. Hierin spelen de specifieke omstandigheden van die provincie district een belangrijke rol. Binnen het Regionale Plan zelf spelen de <i>Lines of Operations</i> een belangrijke rol. De uitvoering van de <i>Lines of Operations</i> in het kader van het Regionale Plan ligt bij de "eigenaar" van die <i>Line of Operations</i> binnen <i>RC-South</i>.</p>	<p>De commandant van <i>RC-South</i> speelt hier een belangrijke rol. Hij bepaalt de prioriteit van de verschillende <i>Lines of Operations</i> en doet dat vanuit zijn eigen visie op de wijze waarop de missie moet worden uitgevoerd. Hij laat zich daarbij leiden door zijn staf, de <i>Joint Command Board</i> en de <i>Partner Coordination Board</i>.</p> <p>Door een gebrek aan wederzijds vertrouwen en informatie uitwisseling komt de samenwerking met andere niet-militaire actoren niet goed van de grond. In de uitvoering van de plannen ligt het accent op het realiseren van kinetische effecten, omdat men daar wel alle informatie voor heeft en het dicht bij de militaire comfort zone ligt.</p>

EBAO-fasen	Fasen die op het operationele (regionale) niveau in het ontwerp van EBAO doorlopen dienen te worden	Bevindingen op het operationele (regionale) niveau in de toepassing van EBAO
Assessment	Assessment vindt plaats in de vorm van vragenlijsten die aan de provincie hoofdkwartieren worden gestuurd. Voor iedere <i>Line of Operations</i> wordt een aparte vragenlijst gestuurd. Dit gebeurt ieder kwartaal. De informatie wordt geanalyseerd gecombineerd door de <i>Joint Effects Assessment Cell</i> en opgeslagen in het <i>Regional Common Operational Picture</i> .	Er bestaat geen uniformiteit in het uitvoeren van assessments tussen de regionale hoofdkwartieren. Dit geldt voor de wat gemeten wordt en hoe, voor de wijze waarop de informatie geïnterpreteerd en geanalyseerd wordt en voor de wijze waarop informatie wordt gerepresenteerd. Het voornaamste probleem ligt op het gebied van het delen van metingen met ander actoren. Dit vindt nauwelijks plaats, waardoor de informatie die <i>RC-South</i> uiteindelijk oplevert overwegend zijn gebaseerd op militaire informatie en daardoor een eenzijdig beeld geven van de ontwikkeling en realisatie van effecten in de regio.
Adjustment	Bijsturing vindt plaats in de fasen <i>Campaign Steering</i> en <i>Plan Review</i> van de <i>Campaign Management</i> cyclus. Het hoofd van de afdeling plannen (CJ5) en eigenaar van het Regionale Plan) speelt hierin een belangrijke rol. De uiteindelijke beslissing om bij te sturen ligt bij de <i>Joint Command Board</i> en de <i>Joint Command Board Steering</i> meeting. De commandant van <i>RC-South</i> heeft het laatste woord.	Informatie wordt verzameld. Bronnen zijn <i>Regional Common Operational Picture</i> (in mindere mate) en <i>Intelligence Summaries</i> . Een belangrijke bron voor de beeldvorming van de commandant over de voortgang van de missie bestaat uit formeel en informeel verzamelde mondelinge informatie van de commandant met zijn ondercommandanten en stafleden. In de <i>Joint Command Board</i> toetst de commandant zijn beeldvorming over de missie aan de visie van de overige leden van de Board en stemt al dan niet in met de voor- gestelde bijsturingsmaatregelen.

## 7.8 Afsluiting

Deze paragraaf is opgezet rondom de afgeleide onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd. Beschreven wordt op hoe het proces rondom EBAO, zoals dat ten tijde van het onderzoek (januari 2009) bij *RC-South* werd uitgevoerd, een bijdrage levert aan het beantwoorden van deze onderzoeksvragen.

### 7.8.1 Hoe is EBAO ontworpen?

EBAO krijgt vorm doordat de militaire bijdrage wordt geplaatst in de context van wat andere actoren bereiken op het gebied van te realiseren effecten. Opbouw is niet een uitsluitend militaire activiteit maar dient met andere actoren te worden uitgevoerd, waarbij de militairen in eerste instantie vooral dienen te zorgen voor veiligheid. Vervolgens hebben militairen een belangrijke taak bij het opleiden en trainen van Afghaanse eenheden die zo zelf uiteindelijk voor veiligheid kunnen zorgen. Dat betekent dat samenwerking een belangrijke plaats in het ontwerp van EBAO dient in te nemen. In het *Campaign Management*-proces was dan ook plaats ingeruimd voor een tweetal overlegfora, de *Joint Command Board* en de *Partner Coordination Board*. Deze laatste was bedoeld om de niet-militaire actoren bij de ISAF-operaties te betrekken. De *Partner Coordination Board* bezette daardoor een centrale plaats in de beoogde samenwerking, maar had verder geen besluitvormende functie. De eindverantwoordelijkheid berustte bij één persoon: de commandant van *RC-South*. Zijn visie op de ontwikkeling in de regio was van groot belang voor de richting die men opging. Van de militairen die onder *RC-South* vallen werd verwacht dat zij bekend waren met de uitgangspunten van EBAO, in de zin dat men erin was opgeleid en getraind op het stafniveau waarop *RC-South* actief was. Zonder dat dit expliciet was vermeld, werd een beroep gedaan op een gewenste uitkomst van *sensemaking* met de bedoeling dat iedereen die iets te beslissen of te bedenken had ten aanzien van de missie dat deed vanuit zelfde *mindset*. Een *mindset* die door *sensemaking* tot stand diende te komen.

De belangrijkste taken van *RC-South* liggen op het gebied van coördineren en faciliteren. Militaire operaties nemen een centrale plaats in. In het planningsproces bij *RC-South* werd uitgegaan van EBAO. Dit kwam tot uitdrukking in het *Campaign Management*-proces, waarin de effecten die men met de campagne wilde bereiken en de rol die militaire acties daarin speelden, de rode draad vormden. Het subproces *Campaign Effects Assessment* ging uit van verzamelde informatie over de voortgang van de realisatie van effecten. Op grond van dat *assessment* werd vastgesteld in hoeverre de bereikte resultaten van militaire acties

in het verlengde lagen van de oorspronkelijke plannen en, indien nodig, op welke aspecten de campagne diende te worden bijgestuurd door middel van het subproces *Campaign Steering*. Vervolgens werden de oorspronkelijke plannen bijgewerkt om de bereikte resultaten erin te verwerken en gemaakte plannen aan te passen aan de actuele situatie. Om de dertien weken begon de cyclus opnieuw met het verzamelen van informatie. Voor deze manier van werken was geen geaccepteerde doctrine voorhanden; het proces ontwikkelde zich in de praktijk.

### **7.8.2 Hoe wordt EBAO gerealiseerd in de praktijk?**

De hierboven genoemde samenwerking met andere, niet-militaire actoren (zie de opmerkingen over de *Partner Coordination Board* in de vorige paragraaf, 7.9.1), was een belangrijk punt van aandacht omdat er buiten de *Partner Coordination Board* nauwelijks contactmomenten waren met niet-militaire actoren en er ook niet of nauwelijks informatie werd uitgewisseld via andere kanalen. De belangrijkste informatie over de activiteiten van de andere actoren en de eventuele resultaten van die activiteiten werden verzameld via eigen informele contacten en eigen waarnemingen. Dat betekent dat de inhoud van die activiteiten van andere actoren veelal werd overgelaten aan het idee van de betrokkenen wat wel en wat niet van belang was. Hier zit een aspect in van de ‘zachte’ kant van EBAO; waarom vindt iemand iets van belang? De sensemaking theorie wijst in dit verband op culturele achtergrond, ervaring en opleiding van deze persoon<sup>645</sup>. De procedures waarmee *RC-South* de missie in zijn regio coördineerde en faciliteerde, hadden vooral betrekking op de militaire missie. Er werd een grote hoeveelheid informatie verzameld die werd geanalyseerd en geïnterpreteerd met het oog op de te realiseren effecten. Deze informatie bestond voor het overgrote deel uit militaire informatie, terwijl de te realiseren effecten deels ook een niet-militair karakter hadden; valide en betrouwbare informatie over niet-militaire effecten was echter nauwelijks voor handen.

In de praktijk van EBAO speelde *RC-South* de rol van planner, coördinator en facilitator van voornamelijk militaire acties. Deze werden uitgevoerd op het tactische niveau in de vier provincies met de bedoeling bij te dragen aan de realisatie van de doelstellingen die vanuit HQ-ISAF waren opgesteld. Daarbij diende *RC-South* rekening te houden met de verschillende nationale belangen en beperkingen van aan ISAF deelnemende landen die in de zuidelijke regio actief waren, of die nu wel of geen deel uitmaakten van de NAVO-organisatie.

645 Weick, K.E., 2001.

Er bestond bij *RC-South* voldoende draagvlak voor het werken met effecten in de zin dat samenwerking met andere actoren belangrijk werd gevonden voor het realiseren van effecten. Het personeel was gemotiveerd inzake EBAO. Daar stond tegenover dat de ISAF-organisatie het werken met EBAO niet echt gemakkelijk maakte omdat deze niet of te weinig definities en doctrines had neergelegd voor EBAO. Bovendien schortte het aan wederzijds vertrouwen tussen de militairen bij *RC-South* en de andere, niet-militaire actoren die in de regio actief waren. Specifieke kennis over de wijze waarop deze kloof kon worden overbrugd hing sterk af van de nationaliteit van de medewerker. De voorbereiding op en training in het werken met EBAO verschilde sterk tussen de verschillende deelnemende landen. Dit 'onvermogen' om een effectieve samenwerking op te bouwen met niet-militaire actoren kan een verklaring zijn voor het feit dat men in de planning bij *RC-South* vrij snel dacht in termen van het realiseren van kinetische effecten; dat lag immers dicht bij de *comfort zone* van het personeel van *RC-South*, zodat men daar gemakkelijk op terugviel.

Een centrale rol was bij *RC-South* weggelegd voor de commandant. Hij nam alle beslissingen bij *RC-South*, daarbij geholpen door zijn staf, die hem voorzag van informatie en advies.

### **7.8.3 Analyse van afwijkingen tussen ontwerp en realisatie**

Vier belangrijke verschillen tussen EBAO zoals het is ontworpen en EBAO zoals het in praktijk wordt gebracht, kunnen als volgt worden geformuleerd.

Ten eerste blijkt dat de behoefte op de hogere niveaus aan feedback over te realiseren effecten niet noodzakelijkerwijs het volledige scala van de te realiseren effecten dekte. Sommige effecten kunnen misschien pas na een generatie worden gemeten, maar op de hogere niveaus in de landen die deelnemen aan ISAF, en dit geldt voor het nationaal-politieke niveau in het bijzonder, wilde men zo snel mogelijk effecten zien.

Een tweede verschil tussen ontwerp en praktijk ligt op het vlak van structurele samenwerking tussen militaire en niet-militaire actoren. Het schortte aan contactmomenten en informatie-uitwisseling tussen beide kanten. Hierdoor werd er eenzijdige informatie verzameld, terwijl bij de planning van operaties wel behoefte was aan bredere, rijk geschaalde, informatie. Kortom: het operationaliseren van samenwerking met andere actoren kwam niet goed van de grond.

Het derde verschilpunt tussen de theorie en de praktijk van EBAO betreft de effectmeting. In het ontwerp van EBAO speelde de vragenlijst<sup>646</sup> die *RC-South* stuurde naar het tactische niveau een belangrijke rol. Door middel van deze vragenlijst verzamelde *RC-South* informatie over de voortgang van de ontwikkeling van de effecten in de provincies en de

---

646 Zie dit hoofdstuk, paragraaf 7.3.1. 'KD zoals ontworpen'.

districten van de zuidelijke regio. De staf van *RC-South* kreeg de voor zijn beeldvorming benodigde informatie uit deze vragenlijsten en uit de reguliere rapportages die *RC-South* van het tactische niveau ontving (zoals *sitrep's*, *After Action Reports*, persoonlijke observaties en de rapportages van de Operationeel Analisten) en voegde dit toe aan het *Regional Common Operational Picture*.<sup>647</sup> In de praktijk bleek deze erg veel informatie bevatte. Om gewenste informatie uit de database te kunnen halen, moest men er 'de weg in weten'. Juist deze moeilijke toegankelijkheid van de informatie was er de oorzaak van dat het HQ-ISAF (dat ook toegang had tot het *Regional Common Operational Picture*) nauwelijks gebruik maakte van de informatie die het te bieden had. Men wist niet welke informatie waar in *Regional Common Operational Picture* kon worden gevonden en gebruikte het daarom nauwelijks. De specialisten van de *Joint Effects Assessment Cell* van *RC-South*, die het *Regional Common Operational Picture* 'voedden' met informatie, wisten wel hoe bepaalde informatie uit de database kon worden betrokken. Hierdoor was het *Regional Common Operational Picture* een instrument dat alleen gebruikt werd door *RC-South* zelf en niet door anderen, terwijl dat laatste oorspronkelijk wel de bedoeling was. Het beeld dat hier ontstaat over een verkeerde voorstelling van de werkelijke situatie past in de visie van Mattis over EBAO, namelijk dat EBAO gemakkelijk aanleiding geeft tot een beeld van een schijnwerkelijkheid. De reden die Mattis hiervoor aanvoerde had te maken met het te meten object zelf<sup>648</sup> en niet, zoals in de praktijk bleek, uit het verkeerd uitvoeren van metingen en data-integratie. Als een aanvullende bron van informatie werden op initiatief van *RC-South* bevolkingsonderzoeken uitgevoerd, de zogeheten *polls*. Ook deze informatie vond haar weg naar het *Regional Common Operational Picture*.

Verder valt op dat op geen van beide vormen van informatieverzameling (vragenlijsten en *polls*) controles werden uitgevoerd op validiteit en betrouwbaarheid. De informatieverzameling stond daardoor bloot aan invloeden die De Bruijn heeft beschreven als perverse effecten van prestatiemeting<sup>649</sup>. Hierdoor ontstond twijfel over de mate waarop de informatie de werkelijke situatie in de regio weergeeft.

Eveneens zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de presentatie van de informatie: de ontwikkeling van effecten, die overwegend bestonden uit kwalitatieve data, werd gepresenteerd door middel van een getal of een kleurcodering, waardoor veranderingen in de situatie van meting tot meting weliswaar snel zichtbaar werden gemaakt maar een deel van de kwalitatieve informatie verloren ging.

647 Zie dit hoofdstuk, paragraaf 7.4.1. 'Planning zoals ontworpen'.

648 Zie paragraaf 2.3.

649 De Bruijn, 2007.



Een vierde verschil tussen het ontwerp van EBAO en de uitvoering in de praktijk betreft de terugkoppeling over de voortgang aan de hogere niveaus van de organisatie. Terugkoppeling bleek langs verschillende wegen gestalte te krijgen: vanuit het tactische niveau via *RC-South* naar de operationele, militair-strategische en politieke niveaus van de NAVO, vanuit de tactische niveaus direct naar het eigen nationale militair-strategische niveau, van de *Provincial Reconstruction Teams* via de ambassade in Kabul naar het strategische niveau van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking en van daaruit naar het nationale politieke niveau. In de wijze waarop EBAO is ontworpen, werd alleen melding gemaakt van een feedback-structuur binnen de NAVO-organisatie. In de praktijk bleek dat er dus nog meer feedbacklijnen zijn, die korter waren en buiten de NAVO-structuur om liepen. Het gevolg hiervan is, dat transparantie zoals die wordt verlangd door RBM, voor NAVO een andere verschijning kent dan voor de transparantie die aan het nationale politieke niveau geleverd wordt.

Vanuit de theorie rondom strategie-ontwikkeling in organisaties en de rol daarin van wat de organisatie weet en wat de organisatie doet<sup>650</sup>, kunnen op het operationele niveau van *RC-South* een tweetal observaties worden gemaakt. Als eerste valt op dat de uitgangspunten die de organisatie had voor de missie onder tijdsdruk kon veranderen. Feitelijk veranderde hierdoor het 'ontwerp van EBAO'<sup>651</sup> (figuur 1.3). In termen van Pfeffer en Sutton betekende dit dat de behoefte aan kennis binnen de organisatie veranderde en alle activiteiten die de organisatie ontplooiden om de kennisontwikkeling te voeden weinig opleverde, omdat die activiteiten waren gericht op het verzamelen van andere informatie die diende te leiden tot andere kennis dan uiteindelijk nodig was. De kloof tussen wat de organisatie weet en wat de organisatie doet werd daardoor groter in plaats van kleiner. De tweede observatie ligt op het vlak van de wijze waarop de organisatie haar kennisniveau kon ontwikkelen. Dat kwam omdat de ontwikkeling van kennis per niveau binnen de organisatie kon verschillen. Het ene niveau (met name de nationale politieke niveaus) binnen de organisatie wist meer dan het andere (het militair-strategische en het politieke niveau binnen NAVO). Hierdoor kon binnen de ISAF-organisatie niet een eenduidig beeld ontstaan over wat aan EBAO werd gerealiseerd en wat niet. Het ontwikkelen van 'ad hoc EBAO' waarmee 'gerealiseerde EBAO' verder kan worden aangevuld was daardoor niet mogelijk. De organisatie maakte op die manier op het operationele niveau van *RC-South* geen optimaal gebruik van de corrigerende werking die uitgaat van 'ad hoc strategie', waardoor de proportie 'niet gerealiseerde EBAO' niet is afgenomen.

---

650 Zie paragraaf 1.7.

651 Zie paragraaf 1.7 en figuur 1.3.

# 8

## Conclusies en Aanbevelingen

## 8.1 Inleiding

In het EBAO-proces kunnen vijf subprocessen worden onderscheiden: *knowledge development*, *planning*, *execution*, *assessment* en *adjustment*.<sup>652</sup> Voor elk van de vijf subprocessen is onderzocht hoe ze zijn ontworpen voor het politieke tot en met het operationele niveau en hoe ze vervolgens in de praktijk van ISAF zijn toegepast. In dit hoofdstuk worden de conclusies, reflecties en aanbevelingen van dit onderzoek gepresenteerd. De nadruk ligt hierbij op maatregelen die dienen te leiden tot een meer doelmatige toepassing van EBAO, zoals het uitvoeren van nader onderzoek. Vervolgens worden enkele actuele toepassingen van EBAO besproken waaruit blijkt dat de toepassing van EBAO verder kan gaan dan de militaire context van internationale crisisbeheersing. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een nawoord, waarin de recente ontwikkelingen worden besproken op het gebied van EBAO binnen ISAF.

## 8.2 Het ontwerp van EBAO

Uit de beschrijving van de wijze waarop het proces van EBAO is ontworpen, kan de eerste afgeleide onderzoeksvraag, zoals die is geformuleerd in het eerste hoofdstuk, worden beantwoord. Deze eerste afgeleide onderzoeksvraag luidt:

*Hoe is EBAO ontworpen?*

EBAO is in zijn ontwerp resultaatgericht en flexibel opgezet, maar voornamelijk gericht op de militaire bijdrage aan de ontwikkeling van effecten. Het integreren – in het EBAO-proces – van plannen en activiteiten die door relevante niet-militaire actoren worden uitgevoerd, wordt in het ontwerp van EBAO wel genoemd maar zeer beperkt praktisch uitgewerkt.

In het ontwerp van EBAO zijn vijf subprocessen waar te nemen: *knowledge development*, *planning*, *execution*, *assessment* en *adjustment*. Deze subprocessen – althans, zoals ze zijn ontworpen – worden achtereenvolgens beschreven.

### *Knowledge Development*

Het ontwerp voor EBAO voorziet in een cyclisch proces dat begint met het verzamelen van informatie en uitmondt in kennis over het probleem dat noopt tot ingrijpen. Allereerst

---

652 Zie paragraaf 4.4 en 4.5.

wordt op het politieke niveau informatie verzameld om een bepaald conflict, dat ergens ter wereld wordt gesignaleerd, in grote lijnen in kaart te brengen, en daarbij tevens te onderzoeken in hoeverre er mogelijkheden zijn – zowel militair als politiek – om in te grijpen. Op het militair-strategische en het operationele niveau worden informatievergaring en kennisontwikkeling concreter en gedetailleerder.

In het ontwerp wordt voor elk niveau tevens rekening gehouden met de informatiebehoefte van andere niveaus, zodat er een wederzijdse afhankelijkheid van informatie tussen de verschillende niveaus is ingebouwd in het ontwerp. Dit betekent dat ieder niveau zijn eigen informatiebehoefte heeft, zijn eigen proces van kennisontwikkeling doormaakt, en tevens informatie dient te leveren aan de aangrenzende niveaus in de vorm van feedback. De verschillende niveaus van besluitvorming hebben dus onderling een klant-leverancier relatie wat betreft informatievergaring en kennisontwikkeling.

Op het nationale niveau onderzoeken regeringen eerst of er draagvlak is voor een missie. Internationaal, in de NAVO, moet vervolgens consensus worden verkregen bij alle leden van het bondgenootschap over de politieke haalbaarheid van een NAVO-missie en welke *end state* een dergelijke operatie dient te bewerkstelligen.

Zowel de afzonderlijke NAVO-lidstaten als het NAVO-bondgenootschap blijven op het militair-strategische niveau informatie vergaren, maar dan meer toegespitst op het operatiegebied, de capaciteiten die nodig zijn om een bijdrage te kunnen leveren aan de realisatie van de *end state*, wat men als land zelf kan leveren en wat andere actoren en landen kunnen bijdragen. Het is belangrijk om vooraf een beeld te hebben van de mogelijkheden en onmogelijkheden van een militaire bijdrage.

### *Planning*

Het proces *knowledge development* leidt tot kennis over de aard van de problematiek en over het inzetgebied. Aan de hand van deze kennis wordt in het proces van EBAO de operatie zelf gepland. Evenals het ontwerp voor de kennisontwikkeling voorziet ook het ontwerp voor de planning om te beginnen in een tamelijk abstracte planning ‘in grote lijnen’ op het politieke niveau, waarna de planning gaandeweg (op achtereenvolgens het militair-strategische resp. operationele niveau) concreter en gedetailleerder wordt, gericht op de uiteindelijke uitvoering op het operationele niveau. Dit past in de filosofie dat het uitvoeren van militaire operaties gebaseerd dient te zijn op politieke doelstellingen.<sup>653</sup> Concreet betekent dit, dat militaire doelstellingen worden afgeleid uit de *end state* die op het

653 Clausewitz, 1976, p.87; Comprehensive Operations Planning Directive (COPD), Chapter 1.

politieke niveau is geformuleerd. In de planning wordt de relatie tussen het politieke en het militair-strategische niveau hierdoor gekenmerkt: het militair-strategische niveau volgt het politieke niveau. Naarmate de planning concreter wordt, verder afdalend naar het operationele niveau, wordt deze meer gericht op actie, ofwel uitvoering. Het ontwerp laat de commandanten van de operationele hoofdkwartieren (i.c. HQ-ISAF en *RC-South*) betrekkelijk vrij om de operationele uitvoering naar eigen inzicht te plannen.

In het ontwerp voor dit subproces (de planning) dient op de verschillende planningsniveaus rekening te worden gehouden met de plannen van andere *non-NATO actors*, zodanig dat hun plannen geïntegreerd worden in de planning van de NAVO-missie en de realisatie van de vastgestelde operationele doelstellingen van de missie niet kunnen hinderen of beïnvloeden.<sup>654</sup> In het ontwerp staat echter niet hoe die integratie van plannen tot stand zou moeten komen.

### *Execution*

De plannen die in het kader van EBAO zijn gemaakt, worden hoofdzakelijk uitgevoerd op het operationele niveau. In het ontwerp van EBAO heeft het politieke niveau in dit subproces (uitvoering) enkel de taak om andere relevante niet-militaire actoren te benaderen, en hen te verzoeken een bijdrage te gaan plannen voor zover dat voor het realiseren van de (door het politieke niveau geformuleerd) doelstellingen van de missie nodig is. Het gaat hierbij voornamelijk om *governmental organizations* (GO's).

Voor het operationele niveau begint dit subproces (uitvoering) bij het opstarten van de voorbereidingen voor de uitvoering van de activiteiten waarmee de militaire doelstellingen dienen te worden bereikt. Naarmate men dichterbij het uitvoerende (tactische) niveau komt, wordt het coördineren en sturen van activiteiten steeds meer een hoofdtaak. Militaire activiteiten worden op het operationele niveau verticaal (binnen de militaire structuur van de NAVO) afgestemd. Laterale afstemming over niet-militaire activiteiten met niet-militaire actoren vindt plaats door middel van speciaal voor dat doel ontworpen overlegorganen en informatiesystemen. Ook bij de uitvoering van militaire activiteiten hebben de militaire commandanten van de hoofdkwartieren (HQ-ISAF op grote lijnen voor heel Afghanistan, en *RC-South* meer op detail voor de zuidelijke regio van Afghanistan) een grote

---

654 Bi-Strategic Command Pre-Doctrinal Handbook (Effects Based Approach to Operations), December 2007.

mate van vrijheid, zolang de geplande activiteiten de geformuleerde *end state* ondersteunen.

#### *Assessment*

Om te kunnen bepalen of, en in hoeverre, uitgevoerde activiteiten tot de gewenste resultaten leiden, worden metingen uitgevoerd. Wat precies gemeten dient te worden, wordt tegelijk met het opstellen van de planning bepaald. Hierdoor wordt een direct verband gelegd tussen planning van activiteiten en behaald resultaat. Indien voor het bepalen van realisatie van doelstellingen ook resultaten van niet-militaire actoren noodzakelijk zijn, worden liaisons benut en databases gebouwd waaruit benodigde informatie kan worden betrokken. In het ontwerp van EBAO staat niet aangegeven hoe dit combineren van metingen in de praktijk plaats zou moeten vinden.

#### *Adjustment*

De resultaten van de assessments leveren een bijdrage aan *knowledge development* in het algemeen door ze consequent terug te voeren in het EBAO-proces, waardoor dat gehele proces naar behoefte kan worden bijgestuurd. Bijsturing (*adjustment*) vindt dus plaats op basis van behaalde resultaten in relatie tot de geformuleerde *end state*. Aangezien ieder niveau (politiek, militair-strategisch, operationeel en ook tactisch) zijn eigen assessments uitvoert, kan informatie over de voortgang van het proces ook op ieder niveau direct worden teruggevoerd in het proces. Hierdoor krijgt het proces de flexibiliteit die nodig is om doelgericht te blijven, ook al worden de operaties uitgevoerd in een complexe en snel veranderende omgeving. Het is van belang om te constateren dat deze bijsturing alleen betrekking heeft op de militaire activiteiten van EBAO (het gedeelte dat wordt bestuurd door de NAVO). De niet-militaire actoren zijn niet gebonden aan de NAVO-doctrine en hebben daardoor hun eigen criteria om hun operatie bij te sturen.

### **8.3 EBAO in de praktijk**

Op grond van de bevindingen omtrent de werking van EBAO in de praktijk kan de tweede afgeleide onderzoeksvraag, zoals die is geformuleerd in het eerste hoofdstuk, worden beantwoord.

Deze tweede afgeleide onderzoeksvraag luidt:

*Hoe wordt EBAO gerealiseerd in de praktijk?*

De tweede onderzoeksvraag wordt beantwoord op basis van de beschrijving van de vijf subprocessen die ook bij het ontwerp van EBAO zijn geïdentificeerd.

#### *Knowledge Development*

Op het niveau van HQ-ISAF begon de beeldvorming over de situatie in het werkgebied van de missie (Afghanistan) in de rapportage aan de hogere niveaus (het militair strategische en het politieke niveau) vertoeft te raken als gevolg van verschillen in de informatie en analyses die vanuit de regio's in Afghanistan werden verkregen. Hierdoor werd het verkrijgen van een valide en betrouwbaar beeld van het gehele land geen eenvoudige opgave. Bovendien leverde het verzamelen van informatie over de ontwikkeling van effecten veel administratie op.

Daarnaast werden bij HQ-ISAF en RC South de verschillen zichtbaar tussen de belangen van de verschillende landen en de belangen van de internationale coalitie. Hierbij viel op, dat vooral de nationale belangen van de Verenigde Staten prevalerden, waarbij eveneens geconstateerd moest worden dat de Verenigde Staten ook het merendeel leverde aan mensen, logistiek en financiën.

De verticale informatiestroom, dat wil zeggen *bottom-up* van HQ-ISAF naar *Joint Forces Command* Brunssum, was duidelijk aanwezig, maar kon niet geheel voldoen aan de eisen die *Joint Forces Command* Brunssum aan die informatie stelde: HQ-ISAF leverde veel, maar niet alle informatie die het niveau direct erboven van hen wilde hebben.

De laterale informatiestroom, dat wil zeggen, informatie die moest komen van buiten de ISAF-organisatie en die van belang was om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop een effect zich ontwikkelde, werd op HQ-ISAF sporadisch aangetroffen. Deze rapportages bestonden wel, maar werden meestal geschreven om de politieke en financiële resultaten van de missie in Afghanistan weer te geven. Aangezien vanuit politiek perspectief de missie zich, althans wat de aansturing betrof, afspeelde op een niveau boven ISAF, bleven deze rapporten buiten de NAVO-organisatie. De NAVO-organisatie had en heeft nog steeds weinig te maken met de politieke verantwoording van de financiering van de opbouwmissie in Afghanistan.

De informatieverzameling in de regio zelf (*RC-South*) bevond zich vrijwel geheel binnen de militaire structuren en verliep als proces redelijk gestructureerd. Over de kwaliteit van de

informatie vielen nog wel wat kanttekeningen te maken; dit komt verderop in deze paragraaf aan bod in het onderdeel *assessment*.

De uitwisseling van informatie met andere, niet-militaire, actoren werd gehinderd door obstakels in de vorm van: gebrek aan wederzijds vertrouwen, incompatibiliteit van informatiesystemen, ontbreken van een duidelijke gesprekspartner bij de Afghaanse overheid en het gegeven dat veel militaire informatie geclassificeerd was. Hierdoor was het lastig om informatie uit militaire en niet-militaire bronnen met elkaar te combineren. Daarnaast liep een informatiestroom vanuit de provincie (dus in dit geval van de Nederlandse troepen in Uruzgan) rechtstreeks naar de Defensietop en het nationale politieke niveau in Den Haag. Deze informatiestroom bevatte zowel militaire als civiele informatie over de ontwikkelingen in de desbetreffende regio (bijvoorbeeld Uruzgan). Deze informatievoorziening ging geheel buiten ISAF om.

### *Planning*

De oorsprong van het planningsproces voor EBAO lag op het politieke niveau. De doelstellingen die dit niveau formuleerde – de *end state* die gerealiseerd diende te worden – vormde het uitgangspunt bij de planning die het militair-strategische niveau opstelde voor EBAO. De doelstellingen die het politieke niveau opstelde waren veelal het resultaat van compromissen, aangezien er op het politieke niveau meestal zeer verschillend werd gedacht over planning-ritmes en de ‘maakbaarheid’ van de situatie in het inzetgebied. Dit gold ook voor NGO's en IO's, die vaak zelf geen politiek niveau hadden, maar geheel zelf hun te realiseren doelstellingen formuleerden. Dit maakte het voor het militair-strategische niveau moeilijk om een geïntegreerde planning op te zetten waar andere, niet-militaire, actoren in participerden. Bij de NAVO kwam daar het probleem van besluitvorming door consensus bij. In de planning op het politieke niveau van de NAVO lag het accent vooral op het verkrijgen van toezeggingen van mensen en materieel door de lidstaten, wat direct verband hield met de haalbaarheid van de missie.

Op het militair-strategische niveau viel op, zowel voor de afzonderlijke NAVO-lidstaten als voor de NAVO als geheel (Brussel), dat er nauwelijks contacten waren met andere, niet-militaire actoren. Voor het operationele niveau (HQ-ISAF en *RC-South*) waren die contacten er wel, in de vorm van enkele liaisons en overlegorganen. De meeste producten die het planningsproces opleverde, konden echter niet worden gedeeld met andere, niet-militaire, actoren, omdat ze geclassificeerd waren. Bovendien bleken er tussen de verschillende actoren verschillende opvattingen te bestaan over de *end state* die diende te worden gerealiseerd, wat een effect precies was, uit welke parameters effecten waren opgebouwd, en



hoe die parameters het best gemeten konden worden. Een geïntegreerde (lees: gecombineerde militaire en niet-militaire) planning maken en informatie uitwisselen tussen militaire en niet-militaire partijen was daarom een moeilijke zaak.

### *Execution*

Op de politieke en militair-strategische niveaus zou de basis gelegd moeten worden voor het creëren van dwarsverbanden met andere, niet-militaire, actoren, maar dit kwam niet goed uit de verf. Door onbegrip en een zeker gebrek aan vertrouwen jegens elkaar kwamen deze dwarsverbanden niet tot ontwikkeling. Voor de NAVO kwam daar nog het argument bij, dat dit een overwegend militaire organisatie is, wat haar minder geschikt maakte om op het politieke en diplomatieke niveau dwarsverbanden te creëren en te onderhouden met andere, niet-militaire, actoren. Initiatieven om toch meer informatie over planning en uitvoering van activiteiten door niet-militaire actoren in het operatiegebied te verzamelen, werden vanuit het militair-strategische niveau op eigen gelegenheid ontwikkeld, waarbij de informatie werd betrokken uit algemeen toegankelijke (open) bronnen. De uitdrukkingen ‘gezond verstand’ en het hebben van de ‘juiste instelling’ werden in relatie tot het uitvoeren van EBAO veel gehoord op het militair-strategische niveau, aangezien men zelf op zoek moest naar deze bronnen en de daar gevonden informatie zelf op bruikbaarheid diende te onderzoeken.

Het merendeel van de inspanningen op het gebied van de uitvoering van EBAO werd geleverd door het operationele niveau van HQ-ISAF en *RC-South*. Op dat niveau liep men echter aan tegen een gebrek aan kennis over de andere actoren waarmee diende te worden samengewerkt en een gebrek aan capaciteit om deze samenwerking daadwerkelijk van de grond te krijgen. En aangezien men op het operationele niveau wel beschikte over voldoende militaire informatie en kennis, richtte men zich vooral op de realisatie van militaire effecten. Daar kwam bij dat militairen haast per definitie vertrouwd zijn met het realiseren van dit soort militaire effecten; dat is hun ‘comfort zone’. Dit leidde er toe, dat de militairen die op dit operationele niveau werkzaam waren moeite hadden om geïntegreerde effecten te (laten) realiseren.

Het was opmerkelijk dat de invloed van de NAVO op het tactische niveau (i.c. de *Task Forces*) afnam ten gunste van de verschillende nationale politieke niveaus. Hier speelde het systeem van de zogeheten *red card holders* een rol.<sup>655</sup> Het was immers het tactische niveau

---

655 Zie paragraaf 4.2; 5.5.2; 6.5.2 punt 5.

waar plannings werden omgezet in activiteiten die vervolgens dienden te leiden tot de realisatie van effecten.

### *Assessment*

De resultaten van de inspanningen die in het kader van EBAO werden uitgevoerd, kwamen door middel van feedback terug in het proces. Deze feedback kwam tot stand op basis van rapportages naar aanleiding van uitgevoerde metingen en rapportages over de toestand in het operatiegebied op een zeker moment. Het Nederlandse politieke niveau werd direct vanuit het tactische niveau (i.c. *Task Force Uruzgan*), na tussenkomst van de ambassade in Kabul, voorzien van informatie over de voortgang. Deze rapportages bleken echter zelden eenduidig te zijn en bevatten soms tegenstrijdige informatie.

In de NAVO-organisatie kwam vanuit het operationele niveau (i.c. HQ-ISAF en *Joint Forces Command Brunssum*) erg veel feedback terecht bij het militair-strategische niveau (i.c. SHAPE). Hier werd de toestroom van informatie aan de hand van 'gezond verstand'<sup>656</sup> gereduceerd tot feedback die voor het hoogste niveau van de NAVO relevant zou zijn. De leidraad hierbij was, dat uitsluitend informatie naar het hoogste NAVO-niveau werd doorgegeven die betrekking had op de ontwikkeling van de realisatie van militaire effecten, dit vanuit het argument dat de NAVO een militaire organisatie is en daarom alleen is geïnteresseerd in militaire informatie.

Het daadwerkelijk meten van voortgang vond plaats op het operationele niveau. Daarbij viel op dat het instrument waarmee de realisatie van effecten werd gemeten (*Measure of Effectiveness*) weinig rekening hield met dwarsverbanden, waardoor de meting een vereenvoudigde weergave werd van een veel complexere werkelijkheid. Er bestond op regionaal niveau geen duidelijkheid over de validiteit en betrouwbaarheid van de uitgevoerde metingen, evenmin als dat er tussen de verschillende regio's in Afghanistan afspraken waren gemaakt over de wijze waarop metingen werden uitgevoerd. Het resultaat was dat de rapportages die het HQ-ISAF opstelde over de voortgang van EBAO in Afghanistan als geheel, waren gebaseerd op informatie waarvan de validiteit en betrouwbaarheid twijfelachtig was.

<sup>656</sup> Hiermee wordt bedoeld dat de desbetreffende medewerkers niet kunnen terugvallen op procedurebeschrijvingen of doctrines en daarom zelf moeten bedenken wat relevant is en wat niet.

### *Adjustment*

Vanaf alle niveaus werd informatie in het kader van feedback geleverd naar het niveau direct er boven. Op grond van deze feedback werd beoordeeld of en in hoeverre de realisatie van de doelstellingen volgens plan verliep. Feedback die geleverd werd aan het Nederlandse politieke niveau werd onderzocht op eventuele risico's voor de bewindslieden die betrokken waren bij de missie. Zo nodig werd de missie bijgestuurd, desnoods door middel van rechtstreekse instructies aan het operatiegebied, maar meestal door tussenkomst van de Stuurgroep Militaire Operaties. Op de operationele niveaus en op het militair-strategische niveau werd aan de hand van vooraf opgestelde indicatoren vastgesteld of de missie nog op koers lag.

Zoals gezegd is in dit onderzoek geconstateerd dat er getwijfeld kon worden aan de validiteit en betrouwbaarheid van de verzamelde voortgangmetingen. Dat betekent, dat het eveneens twijfelachtig is in hoeverre bijsturing plaats vond op grond van de juiste overwegingen. Desalniettemin waren op het operationele niveau (i.c. HQ-ISAF) vergaande bijsturingen aangebracht; zo werden bijvoorbeeld op dat niveau zowel het einddoel van de missie als de structuur van de organisatie veranderd. Het waren de commandanten van de operationele niveaus (de commandant van ISAF en de commandant van *RC-South*) die tot deze maatregelen voor bijsturing besloten. Hieruit bleek dat de commandanten zeer veel vrijheid hadden om de missie naar eigen inzicht vorm te geven.

## **8.4 Verschillen tussen ontwerp en realisatie**

Nu de conclusies zijn getrokken over het ontwerp van EBAO en over de wijze waarop EBAO in de praktijk wordt gebracht, kan worden onderzocht of, en zo ja in hoeverre, ontwerp en praktijk van elkaar afwijken. In feite wordt dan duidelijk hoe groot de kloof is tussen datgene waarvan de organisatie weet wat in het kader van EBAO gedaan moet worden en datgene wat de organisatie in de praktijk daadwerkelijk doet. Dit refereert aan de kloof tussen weten en doen (*the Knowing-Doing Gap*) zoals beschreven door Pfeffer en Sutton.<sup>657</sup> In deze paragraaf worden de verschillen geïnventariseerd tussen ontwerp en praktijk die voor ieder subproces van EBAO gevonden zijn, waardoor de derde onderzoeksvraag wordt beantwoord. Zoals geformuleerd in het eerste hoofdstuk, luidt deze derde afgeleide onderzoeksvraag als volgt:

---

657 Jeffrey Pfeffer and Robert I. Sutton, 2000.

*Welke afwijkingen tussen ontwerp en realisatie kunnen worden geïdentificeerd en hoe kunnen deze afwijkingen worden verklaard?*

### *Knowledge development*

Het probleem dat uiteindelijk de aanleiding is om in een bepaalde crisis in te grijpen, wordt beoordeeld vanuit de politieke realiteit van het moment in de landen die de beoogde missie in het crisisgebied zullen uitvoeren). De verzamelde informatie waarmee kennis wordt opgebouwd over de crisis en de belangrijkste partijen die bij die crisis betrokken zijn, worden dan ook vanuit het perspectief van die politieke realiteit gezien. De beslissing om, al dan niet, deel te nemen aan een missie en over het doel dat die missie vervolgens dient te bereiken, wordt dus afgeleid uit de actuele politieke situatie in het land dat troepen stuurt naar het crisisgebied. Aangezien de politieke situatie in een land dat deelneemt aan een militaire missie in het buitenland meestal sneller verandert dan dat zich bij die buitenlandse interventie meetbare veranderingen voordoen, kan het politieke draagvlak voor de missie in het land dat deelneemt aan die interventie wegvallen voordat de eerder opgestelde doelstellingen zijn behaald. In dat geval wordt de deelname aan de missie stopgezet voordat de *end state* is behaald. Dit is een hard gegeven waar het ontwerp van EBAO geen rekening mee houdt. Het politieke niveau, en niet de uitkomst van *knowledge development*, heeft de belangrijkste stem in het beëindigen van de missie.

De *end state* wordt in abstracte en vage termen geformuleerd. Dit is het gevolg van de compromissen die op het politieke niveau moeten worden gesloten om een consensus te bereiken, en van de wens om geen politieke en diplomatieke speelruimte kwijt te raken door precies vast te leggen welke doelen bereikt dienen te worden. Hierdoor is het op het militair-strategische niveau niet altijd duidelijk wat precies van het militaire instrument wordt verwacht en welke informatie verzameld dient te worden. In het ontwerp van het EBAO-proces geldt de opdracht die het politieke niveau verstrekt als uitgangspunt, zonder dat daar nog speciale voorwaarden, zoals eenduidigheid en duidelijkheid, aan worden gesteld. Desondanks wordt op het militair-strategische niveau een plan gemaakt dat realistisch en haalbaar is binnen de kaders van de beschikbare capaciteiten.

Tot op dit moment in het proces is nauwelijks informatie betrokken vanuit andere, niet-militaire actoren, zoals NGO's en IO's. Wel stroomt er in de NAVO-organisatie veel informatie in termen van feedback, vooral *bottom-up*. In de praktijk is de laterale uitwisseling van informatie zwak, terwijl deze uitwisseling van informatie in het ontwerp van EBAO geldt als een essentiële voorwaarde voor de *Comprehensive Approach*, en daardoor ook voor EBAO. Tevens wordt geconstateerd dat, naarmate het EBAO-proces dichterbij het niveau van de

daadwerkelijke uitvoering van de plannen komt, de belemmeringen voor het uitwisselen van informatie ook steeds concreter worden. Op het operationele niveau (i.c. HQ-ISAF en *RC-South*) wordt bijvoorbeeld de voortgang van EBAO belemmerd doordat informatie niet vrijelijk kan worden uitgewisseld vanwege een taalbarrière of doordat men elkaars informatiesystemen niet kan raadplegen omdat die onderling niet compatibel zijn.

Aan de informatie die wordt gebruikt om kennis op te bouwen over de missie in het algemeen en de voortgang in het bijzonder worden in het ontwerp van EBAO geen eisen gesteld van validiteit en betrouwbaarheid. In de praktijk kan worden geconstateerd dat meetmethoden en rapportages van verschillende actoren en uit verschillende delen van Afghanistan zodanig van elkaar verschillen, dat het eigenlijk nauwelijks mogelijk is om accuraat te bepalen hoe de missie er op een bepaald moment voor staat.

### *Planning*

In het ontwerp van EBAO wordt voorgeschreven om een geïntegreerde planning te maken, waarbij alle relevante actoren zijn betrokken. Nergens in het ontwerp wordt echter uitgewerkt hoe deze geïntegreerde planning dan tot stand zou moeten komen. In de praktijk kan dan ook worden geconstateerd dat de meeste actoren hun eigen *end state*, en de daaruit af te leiden doelstellingen, formuleren en aan de hand daarvan zelf hun eigen prioriteiten kiezen. Het ontbreekt dus aan een eenduidige en alom aanvaarde doctrine over de wijze waarop een geïntegreerde planning tot stand zou moeten komen. Aangezien er bovendien wel kennis voor handen is over het plannen van militaire operaties, en niet over het opstellen van een geïntegreerde planning, krijgt de planning die in het kader van EBAO wordt gemaakt vooral een militair karakter.

Omdat het militair-strategische niveau het politieke niveau volgt, is er op dit specifieke niveau wel sprake van een geïntegreerde planning tussen de politieke en de militaire actor. De *Measures of Effectiveness*, die meteen bij het opstellen van de planning worden geformuleerd, hebben dan ook uitsluitend betrekking op (het meten van) activiteiten van de politieke en de militaire actoren die aan de planning hebben gewerkt. Hierdoor blijft de beeldvorming omtrent gerealiseerde effecten beperkt tot de effecten van militaire en politieke acties.

Niet-militaire actoren worden op het strategische niveau nog niet in de planning betrokken, waardoor er niet kan worden gesproken van een geïntegreerde planning. De plannen van de betrokken actoren worden veelal afzonderlijk naast elkaar, in plaats van gezamenlijk met elkaar, ontwikkeld en opgesteld. In de praktijk worden op het operationele niveau (i.c. HQ-ISAF en *RC-South*) wel contacten waargenomen tussen militaire en niet-militaire

actoren. Het betreft dan meestal uitwisseling van oppervlakkige informatie, ingegeven door pragmatisme en niet als een onderdeel van de planning.

### *Execution*

Het ontwerp voor het proces van EBAO schrijft een gezamenlijke uitvoering van activiteiten voor op basis van een geïntegreerde planning die begint op het politieke niveau. Dit komt in de praktijk niet genoeg tot ontwikkeling, zoals hiervoor ten aanzien van de planning geschetst, waardoor de betrokken actoren veelal afzonderlijk van elkaar activiteiten plannen maken en uitvoeren.

In het ontwerp van EBAO wordt geen rekening gehouden met tegenstellingen tussen de belangen van de coalitie van interveniërende landen (in dit geval de NAVO) en belangen op het nationale politieke niveau van elk land afzonderlijk. Deze tegenstellingen treden in de praktijk aan het licht op het tactische niveau (*Task Forces* en *Provincial Reconstruction Teams*), zoals bijvoorbeeld in Uruzgan. De commandant ter plaatse kan lokaal worden geconfronteerd met een situatie waarin hij moet kiezen tussen actie die de NAVO voorschrijft en de belangen van de nationale politiek in de NAVO-lidstaat door welke hij is uitgezonden. Soms wordt die commandant geholpen door de tussenkomst van een zogeheten *red card holder* die een actie van de NAVO kan tegenhouden.<sup>658</sup> In dat geval zal de NAVO militairen van een andere nationaliteit moeten zoeken om de desbetreffende actie uit te voeren. In de andere gevallen kiest de commandant voor die actie, die de minste negatieve consequenties heeft voor de eigen nationale politieke achterban; de coalitie, in dit geval de NAVO, verliest hierbij dan voor een belangrijk deel de controle op de uitvoering van activiteiten op het tactische niveau.

In de uitvoering van activiteiten op het tactische niveau blijken wel samenwerkingsverbanden te ontstaan tussen militaire en niet-militaire actoren. Deze samenwerkingsverbanden worden eerder gedreven door de toestand in het veld dan door stimulatie van bovenaf. Dat betekent dat actoren zich bewust zijn van elkaars capaciteiten en daar gebruik van maken wanneer dat nodig is om hun doelstellingen te realiseren.

<sup>658</sup> Een 'red card holder' is een functionaris die aan het HQ-ISAF is toegevoegd door een van de deelnemende nationaliteiten om te controleren of de militairen van het land in kwestie wel worden ingezet zoals dat vooraf is afgesproken. Als een opdracht niet overeenkomt met de afspraak dan kan de houder van de 'red card' inzet voorkomen. Een voorbeeld: Canadese militairen mogen niet worden ingezet in acties die verband hebben met narcotica. In de provincie Kandahar zullen de Amerikanen dat soort missies voor hun rekening nemen, hoewel deze regio onder de Canadezen valt.

Tot slot wordt geconstateerd dat de commandanten op het operationele niveau de vrijheid die zij hebben om de planning en uitvoering van activiteiten naar eigen inzicht vorm te geven, ook inderdaad gebruiken. De uitvoering van de activiteiten en de daaruit volgende realisatie van de planning ligt daardoor dicht bij de actuele behoefte in de desbetreffende regio (maatwerk).

### *Assessment*

Zoals al eerder bij herhaling is opgemerkt, wordt reeds bij het maken van de planning gespecificeerd op welke aspecten en aan de hand van welke informatie de voortgang van de planning gecontroleerd dient te worden. In het onderzoek bleek echter dat er tussen de relevante actoren nauwelijks afspraken waren gemaakt om op een uniforme manier metingen uit te voeren die een realistisch beeld zouden kunnen geven van de werkelijkheid. Om een beeld te krijgen in termen van de *Comprehensive Approach* zullen meetgegevens van de verschillende actoren met elkaar gecombineerd moeten worden. Dit gebeurt nauwelijks, en de informatie die wordt gecombineerd is oppervlakkig en niet altijd valide en betrouwbaar. Bovendien ontstaan er allerlei dubbeltellingen in de verzamelde informatie, omdat de meeste actoren hun eigen criteria gebruiken om informatie te verzamelen.

Om een voorbeeld te geven: de ene actor telt het aantal gebouwde scholen per district, de ander uitsluitend de scholen in het eigen verzorgingsgebied, dat gedeeltelijk in twee of meer districten kan liggen. Daarnaast is er geen duidelijkheid over het begrip 'school', waardoor de ene actor rapporteert hoeveel scholen er in een bepaald gebied zijn gebouwd (zonder te vermelden hoeveel van die scholen inmiddels door *opposing militant forces* zoals Taliban weer zijn vernietigd) en telt een ander alleen de scholen die ook als zodanig functioneren. Geconstateerd wordt, dat de meeste actoren op hun eigen manier voortgang meten. Desondanks worden de resultaten zoveel mogelijk gecombineerd, waardoor de suggestie ontstaat van een geïntegreerd beeld van de situatie.

Het grootste gedeelte van de verzamelde informatie wordt als feedback teruggevoerd in de organisatie van de NAVO; deze feedback dient als basis om de missie te kunnen bijsturen. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat de lijnen tussen politieke en militaire actoren op nationaal niveau veel korter zijn dan de lijnen binnen de NAVO. Het nationale niveau is dan ook eerder geïnformeerd dan de NAVO en zal zijn gedeelte van de missie eerder bijsturen. Dit leidt tot frictie op het niveau van ISAF, vooral bij de regionale hoofdkwartieren: zij dienen namens de NAVO een operatie bij te sturen die door de nationale niveaus, zowel politiek als militair-strategisch, soms al bijgestuurd is.

### *Adjustment*

Het subproces van EBAO gericht op bijsturing van de missie verloopt volgens ontwerp. Aangezien de validiteit en betrouwbaarheid van de verzamelde metingen echter niet kan worden gegarandeerd, kan ook niet worden vastgesteld dat de maatregelen die worden genomen om de missie bij te sturen plaatsvinden op grond van de juiste overwegingen. Motieven op het politieke niveau leveren de meest drastische aanpassingen op. Zo heeft het politieke niveau in de Verenigde Staten de eis geformuleerd dat *transfer of authority* op een zekere datum dient te zijn voltooid,<sup>659</sup> en trekt de Verenigde Staten op grond daarvan ook per die datum troepen uit Afghanistan terug.<sup>660</sup> Daarmee is de eerder geformuleerde *end state* voor de missie (en daarmee feitelijk de basis voor de planning van de missie) veranderd in een *end date*. De organisatie van ISAF is daarop ingrijpend aangepast. Hieruit kan worden geconcludeerd dat een missie zoals in Afghanistan, waarin de opbouw van het land een belangrijke rol speelt, gedurende een lange periode (één of meer decennia) zoveel capaciteit vergt – aan financiële middelen, aan materieel en aan mankracht – dat dit de politieke draagkracht van een land gemakkelijk te boven kan gaan. Het beëindigen van de Nederlandse deelname aan ISAF en ook de door het politieke niveau in de Verenigde Staten geïnstigeerde wijziging van de *end state* in een *end date* zijn daar voorbeelden van. Dat betekent dat Nederland, ten aanzien van een besluit om deel te nemen aan een missie, er expliciet van zou moeten uitgaan dat dit inhoudt dat aan die missie wordt deelgenomen totdat de *end state* is bereikt – en niet tot een zekere *end date*. Het omzetten van een *end state* in een *end date* kan verstreckende gevolgen hebben. Het is namelijk goed mogelijk dat een missie met een expliciete *end date* de *end state* niet realiseert aangezien voor het laatste meer tijd nodig is; bij het verstrijken van de *end date* zijn de vooraf gestelde doelstellingen dus misschien niet behaald. Is bijvoorbeeld de doelstelling *nation building* nog niet behaald op een (tijdens het verloop van de missie gestelde) *end date*, dan wordt de missie op die datum beëindigd zonder dat er een solide basis ligt waarop een land kan worden gereconstrueerd. In Afghanistan is het goed mogelijk dat zodra NAVO de missie afsluit en het land verlaat, radicale elementen (zoals de Taliban) de kans schoon zien om het initiatief alsnog naar zich toe te trekken en een streng islamitisch land te stichten. Een soortgelijk proces heeft zich voorgedaan in Vietnam kort nadat de Amerikanen het land hadden verlaten, met als gevolg een verenigd socialistisch Vietnam – precies datgene wat de Amerikanen en hun

659 NATO site: 20121008\_media\_backgrounder\_isaf\_mission\_evolution\_en.pdf. Benaderd oktober 2012.

660 Landler, M., Cooper, H., “Obama Will Speed Pullout From War in Afghanistan”, New York Times, 22 June 2011.



bondgenoten met hun interventie in Vietnam de voorafgaande jaren hadden geprobeerd te voorkomen.<sup>661</sup>

### *Samenvatting*

Concluderend kunnen er uit de analyse van de gevonden verschillen tussen het ontwerp van EBAO en de wijze waarop EBAO in de praktijk wordt toegepast, vier thema's worden geïdentificeerd:

1. *Planning*. De eerste afwijking betreft het uitgangspunt of de *end state* die wordt gekozen voor EBAO. De militaire actor heeft behoefte aan een scherp geformuleerde *end state*. Niet-militaire actoren waarmee tot samenwerking gekomen dient te worden, stellen hun eigen doelstellingen en *end states* op; de meesten van hen zijn niet gebonden aan een politiek niveau, maar wel aan een achterban in de vorm van donateurs of financiers.

2. *Informatievoorziening*. Een tweede geconstateerde afwijking betreft de uitwisseling van informatie binnen EBAO. Informatiestromen in het kader van EBAO binnen de NAVO zijn vooral in verticale zin ontwikkeld; dit wordt in het ontwerp van EBAO beschreven. Van laterale informatiestromen, van groot belang voor een goed verlopende *Comprehensive Approach*, wordt in het ontwerp van EBAO weliswaar vermeld dat ze belangrijk zijn, maar er wordt daarbij niet aangegeven welke kwalitatieve en kwantitatieve eisen aan die informatiestromen dienen te worden gesteld. In de praktijk blijkt dat deze laterale informatiestromen nauwelijks van de grond komen. Alle betrokken actoren meten hun voortgang op hun eigen manier.

3. *Uitvoering*. Het derde onderwerp betreft de wijze waarop de NAVO haar laterale verbanden benut. Dit blijkt vooral uit de samenwerking tussen militaire en niet-militaire actoren. Een belangrijk verschil tussen ontwerp (theorie) en realiteit (praktijk) betreft de samenwerking van de NAVO als militaire actor met relevante niet-militaire actoren in haar omgeving: in de praktijk blijkt dat in alle subprocessen van EBAO (*knowledge development, planning, execution, assessment* en *adjustment*) de actoren grotendeels naast elkaar en niet met elkaar werken.

---

661 Louise Brown, T., "War and Aftermath in Vietnam", Routledge, New York, 1991, p. 265-276.

4. *Voortgangsmeting*. De vierde en laatste afwijking betreft het geheel aan metingen waarmee de voortgang van de realisatie van de effecten in kaart dient te worden gebracht. Deze metingen worden inderdaad verricht, maar er wordt niet aangegeven hoe ze valide en betrouwbaar dienen te worden uitgevoerd. Doordat een geïntegreerde planning en uitvoering grotendeels ontbreekt, is er ook geen sprake van een geïntegreerde methode van dataverzameling, zodat de gehanteerde informatie een onzuiver beeld geeft van de werkelijkheid.

Het gevolg van het gesignaleerde gebrek aan geïntegreerd optreden van de verschillende actoren die in Afghanistan actief zijn, is dat de actoren naast elkaar werken aan de realisatie van hun eigen doelstellingen in plaats van gezamenlijk, met elkaar, te werken aan de realisatie van gezamenlijke doelstellingen. Coördinatie van inspanning komt nauwelijks van de grond, waardoor de gewenste effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen in de praktijk niet wordt gerealiseerd.

## 8.5 De realisatie van EBAO in ISAF

Door de antwoorden op de drie afgeleide onderzoeksvragen met elkaar te combineren, kan uiteindelijk de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord. De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is in het eerste hoofdstuk als volgt geformuleerd:

*In hoeverre wordt het ontwerp van EBAO in de praktijk daadwerkelijk gerealiseerd en hoe kunnen eventuele afwijkingen worden verklaard?*

Vanuit militair oogpunt worden acties in het kader van EBAO vrijwel geheel volgens planning uitgevoerd, gemeten en bijgestuurd. Het integrale karakter van *knowledge development, planning, execution, assessment* en *adjustment*, zoals dat voor een effectieve en efficiënte uitvoering van EBAO wordt verlangd, blijft echter grotendeels achterwege. Wat betreft de samenwerking met andere relevante, niet-militaire, actoren – die nodig is om EBAO en uiteindelijk ook de *Comprehensive Approach* te laten slagen – kan niet gesproken worden van succesvolle realisatie.

De belangrijkste reden hiervoor is gelegen in het feit dat bij alle betrokken actoren vrijwel geen sprake is van een geïntegreerde planning en uitvoering van activiteiten, evenmin als van één gemeenschappelijk te realiseren *end state*. Op de politieke en strategische niveaus zijn er nauwelijks contacten tussen de verschillende actoren; op het operationele niveau

(HQ-ISAF) wordt voorzichtig gebouwd aan fragiele samenwerkingsverbanden; op het tactische niveau (*Task Forces*) komt samenwerking, gedreven door pragmatische overwegingen, beter van de grond.

Uit de literatuur blijkt dat het in een complexe internationale crisissituatie lastig is om effecten te bewerkstelligen omdat er zelden sprake is van een duidelijk causaal verband tussen een actie van een bepaalde actor en meetbare effecten in het veld.<sup>662</sup> Effecten komen tot stand door combinaties van acties uitgevoerd door verschillende actoren, die elkaar bovendien over en weer kunnen beïnvloeden. Om effecten te kunnen realiseren in de context van de *Comprehensive Approach* en de *Effects-Based Approach to Operations*, zullen de acties van de betrokken actoren geïntegreerd gepland, uitgevoerd, gemeten en geanalyseerd moeten worden om uiteindelijk te kunnen leiden tot de realisatie van doelstellingen die door alle betrokken actoren worden onderschreven. Het ontbreken van een dergelijke geïntegreerde benadering leidt tot separate planning, uitvoering, meting en analyse van separate activiteiten die tot separate uitkomsten (effecten) leiden en daardoor in geen opzicht *comprehensive* genoemd kunnen worden. De beoogde synergie komt aldus niet tot stand.

Het gevolg hiervan is dat mensen, materieel en middelen niet efficiënt en effectief worden ingezet. Deelnemende landen zullen een zekere mate van discrepantie ervaren tussen de inspanning die wordt gepleegd en de opbrengsten van die inspanningen. De kans is groot dat het maatschappelijk draagvlak voor deelname aan de missie in kwestie zal afnemen en ook een negatieve invloed zal hebben op deelname aan eventuele missies in de toekomst.

## 8.6 Reflectie

### 8.6.1 *Crafting Strategy en de Knowing-Doing Gap*

De *Effects-Based Approach to Operations* wordt toegepast (of althans beoogd) in de complexiteit van interventie in internationale crisissituaties. De instantie of organisatie die in zo'n crisissituatie intervenueert, dient met deze complexiteit te kunnen omgaan. Dat betekent dat de organisatie speciale aandacht dient te vestigen op de wijze waarop zij haar doelen wil realiseren, ofwel hoe zij haar strategie ontwikkelt. Dit geldt uiteraard ook voor ISAF. In dit onderzoek is tot in detail bekeken hoe ISAF haar strategie in het kader van EBAO heeft ontworpen en wat daarvan vervolgens in de praktijk is uitgevoerd. Daarbij is gebruik

---

662 Zie hoofdstukken 1 en 2.

gemaakt van het model van Mintzberg over strategie-ontwikkeling in organisaties.<sup>663</sup> In dit model geeft Mintzberg aan, dat niet alle strategie die door een organisatie wordt ontworpen ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd, en als het ware ‘verdwijnt’. Tegelijkertijd produceert de organisatie ad hoc strategie, waarmee ze het ontstane strategische ‘gat’ weer gedeeltelijk vult. De vraag is hier in hoeverre dit door Mintzberg beschreven fenomeen zich ook bij ISAF voordoet.

Bij ISAF kunnen verschillen worden geconstateerd tussen het ontwerp van EBAO en datgene wat in het kader van EBAO daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Soms kan een verschil tussen ontwerp en uitvoering van EBAO al met behulp van een relatief eenvoudige aanpassing worden verkleind; in de informatievoorziening, bijvoorbeeld, kan een gemeenschappelijk gebruik door alle actoren van één enkel (gezamenlijk) informatiesysteem al uitkomst bieden (*ad hoc strategy*). Wanneer, echter, de opdrachtgever geregeld de aard van het te leveren eindproduct ofwel de einddoelstellingen van de missie verandert, wordt het is veel lastiger om het proces van de *Comprehensive Approach*, en dat van EBAO in het verlengde daarvan, doelgericht te blijven uitvoeren. Het proces rondom het realiseren van de einddoelstellingen komt dan niet tot rust en de organisatie blijft op zoek naar een vaste koers, omdat de organisatie haar uitgangspunt heeft veranderd (*intended strategy*). In het model van Mintzberg wordt echter geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de essentie van de beoogde strategie (*intended strategy*) verandert. In de visie van Mintzberg kan een organisatie in relatieve rust haar strategie ontwerpen en hangt het vervolgens af van de complexiteit van de omgeving waarin de organisatie opereert in hoeverre die strategie wordt gerealiseerd, welke strategie verdwijnt en welke vanuit het adaptieve vermogen van de organisatie wordt ontwikkeld. ISAF krijgt daar de tijd niet voor: deze organisatie krijgt de doelen voor de langere termijn opgedragen, maar politieke inzichten veranderen sneller dan dat ISAF deze gestelde doelen kan realiseren. Om een voorbeeld te geven: het toekomstperspectief voor de Afghaanse jeugd verbeteren door te voorzien in beter onderwijs is een proces dat vele jaren kan duren. En als gesproken wordt over het verbeteren van de positie van de vrouw in de Afghaanse samenleving, dan kan gedacht worden in termen van generaties. Het politieke niveau kan daar niet altijd op wachten. Door die ‘ongeduldigheid’ worden nieuwe eisen gesteld aan wat ISAF moet bereiken, en zo veranderen de te realiseren einddoelstellingen. In termen van het model van Mintzberg betekent dit, dat de *intended strategy* niet per definitie meer het uitgangspunt is. En in termen van Pfeffer en Sutton

663 H. Mintzberg, 1978.

betekent het, dat de organisatie door haar doel te veranderen opeens andere kennis nodig heeft om dat nieuwe doel te kunnen realiseren. Dat betekent dat de kloof tussen *knowing* en *doing* aan de kant van *knowing* juist groter in plaats van kleiner wordt.

Het model van Mintzberg, dat voor deze studie een vertrekpunt is geweest, en de theorie van Pfeffer en Sutton over de *knowing-doing gap* vullen elkaar aan.<sup>664</sup> Volgens Mintzberg raakt een organisatie op het gebied van ontwikkelde strategie wat kwijt en ontwikkelt ze vervolgens in adaptieve vorm nieuwe strategie. Hij noemt dit *crafting strategy*, en dat is juist wat Pfeffer en Sutton zien als een poging om de kloof tussen wat de organisatie weet en doet te verkleinen. Kortom, de ruimte die ontstaat in het model van Mintzberg tussen niet-gerealiseerde EBAO en ad hoc-EBAO, kan worden opgevuld door enerzijds het adaptieve vermogen van de organisatie te verbeteren en anderzijds de kloof tussen het weten en het doen van de organisatie te verkleinen.

In de praktijk van ISAF en de EBAO zien we dat ook inderdaad gebeuren. Er worden pogingen ondernomen om de kloof te dichten, maar als gevolg van enkele tamelijk eenvoudige zaken zonder succes. Om enkele voorbeelden te noemen: informatiesystemen die niet met elkaar kunnen communiceren, militaire en civiele organisaties die op een verre van optimale manier met elkaar samenwerken, het onvermogen om tot een geïntegreerde planning van activiteiten te komen, uitgevoerde metingen van voortgang die niet altijd valide en betrouwbaar blijken te zijn.

### **8.6.2 Results-Based Management en EBAO**

In Nederland worden militaire operaties gepland en uitgevoerd binnen de bestuurskundige kaders die gangbaar zijn in de publieke sector, in dit geval in de Defensieorganisatie. De laatste jaren worden deze kaders beheerst door de filosofie van *New Public Management* (NPM),<sup>665</sup> een filosofie die wordt gekenmerkt door een nadrukkelijke aandacht voor transparantie, flexibiliteit en sturen op output. Resultaten zijn belangrijk binnen NPM, wat blijkt uit het uit NPM afgeleide *Results-Based Management* (RBM).<sup>666</sup>

Het is echter de vraag in hoeverre deze aspecten van NPM kunnen worden toegepast bij militaire operaties.<sup>667</sup> Eén van de belangrijke kenmerken van NPM is de invloed van

---

664 Pfeffer and Sutton, 2000.

665 Hood, C., 1991, pp. 3-19.

666 Zie paragraaf 2.5.

667 Ibid.

marktwerking op de inrichting van organisaties in de publieke sector.<sup>668</sup> De overheid krijgt dan te maken met begrippen als toegankelijkheid, leveringszekerheid, concurrentiepositie, besparingen, effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit. Marktwerking is een begrip dat niet zonder meer kan worden toegepast op militaire operaties aangezien het geweldsmonopolie bij wet is verbonden aan de krijgsmacht. Van een privatisering van de strijdkrachten of marktwerking op het terrein van militaire acties<sup>669</sup> kan daarom geen sprake zijn.

NPM en daarmee ook RBM hebben inmiddels zowel in het buitenland<sup>670</sup> als in Nederland<sup>671</sup> zo veel gewicht gekregen, dat zij niet genegeerd kunnen worden. Voor de Defensie-organisatie die kiest voor een nieuwe benadering bij haar operaties, zoals dat het geval is bij EBAO, verlangt RBM dat onderzocht wordt welke consequenties die nieuwe benadering (in dit geval EBAO) heeft voor het plannen en uitvoeren van militaire operaties.

Het moderne militair optreden kan zeker in internationaal verband niet los worden gezien van andere actoren die in het betreffende interventiegebied (*theater* in het Engels) actief zijn. Samenwerking met andere actoren in het kader van vredesoperaties is een gegeven geworden. De bestuurskundige filosofie bij de Defensie-organisatie zal in staat moeten zijn om de samenwerking, die EBAO met zich meebrengt, te dragen en door prestatiemeting transparant te maken.

Om dit te bereiken zal een belangrijke tegenstelling moeten worden opgelost met betrekking tot de waarde die moet worden toegekend, of gehecht, aan het meten van de prestaties van een overheidsorganisatie. Op zich lijkt prestatiemeting evident belangrijk; de invloed ervan op het management van een organisatie is zelfs zo groot, dat er wel wordt gesproken van *a world of measurement*. Een transparant verband tussen doelstelling, middel, *output* en *outcome*, dat door middel van metingen wordt aangetoond, kan voor het management aanleiding zijn om de organisatie bij te sturen en daardoor te streven naar een hogere vorm van effectiviteit. Daar staat echter tegenover dat er kan worden getwijfeld aan de 'juistheid', en daarmee het nut, van prestatiemeting bij overheidsorganisaties,

668 Pollitt, C. and Bouckaert, G., 2000, p. 6.

669 Dat wil zeggen geen beveiligingsopdrachten die, zoals in Afghanistan blijkt, wel door particuliere organisaties kunnen worden uitgevoerd.

670 Hague, R. en Harrop, M., "Comparative Government and Politics", Palgrave MacMillan, Hampshire New York, 2004, 6<sup>th</sup> edition, p. 301.

671 Ringeling, "Het imago van de Overheid", Elsevier, Den Haag, 2004, p 21. Zie verder de recente ontwikkelingen rondom de Posterijen, Energie bedrijven en de Nederlandse Spoorwegen, die verregaand zijn omgevormd van overheidsorganisaties naar organisaties die worden verondersteld op grond van de markt werking effectiever en efficiënter te opereren.

aangezien uit praktijkervaringen lijkt te moeten worden geconcludeerd, dat transparantie juist voor een overheidsorganisatie bijna onmogelijk is – dit ten eerste vanwege de complexiteit van de omgeving waarin wordt gefunctioneerd, en ten tweede doordat de nadrukkelijke politieke grondtoon in een dergelijke organisatie prestatiemeting tot een moeizame aangelegenheid maakt.<sup>672</sup>

In de praktijk van EBAO zal het meten van prestaties vrijwel altijd een moeizaam proces zijn, omdat eindresultaten (*end state*) niet altijd worden bereikt door de actie van één actor, maar door het gezamenlijke resultaat (effecten) van alle betrokken actoren. Hierbij kan het voorkomen dat de actie van de ene actor invloed heeft op het resultaat van een andere actor. Concreet betekent dit, dat wel kan worden aangegeven wat een actor presteert (*output*), en ook in hoeverre binnen een bepaald tijdbestek een resultaat (het te realiseren effect) is bereikt, maar dat niet altijd kan worden vastgesteld welke actor in welke mate aan de realisatie van een effect heeft bijgedragen. Dit betekent, dat EBAO aan geen van de door Koppenjan en Klijn genoemde kenmerken van NPM tegemoet kan komen. Hetzelfde gaat op voor RBM, aangezien deze uit NPM is afgeleid. In de media leidt dit tot negatieve en meestal niet correcte berichten met de strekking dat de Nederlandse krijgsmacht weinig bereikt in Afghanistan. Het lijkt niet mogelijk te zijn om in termen van RBM transparant te maken in hoeverre het militaire instrument in een geïntegreerde aanpak, zoals de *Comprehensive Approach* (of voor de Nederlandse situatie de 3D-benadering), een bijdrage levert aan het bereiken van een beoogde eindsituatie. Externe legitimatie, ook tegenover het nationale politieke niveau, zal daarom op een andere manier moeten plaatsvinden. Ook uit de dissertatie van Leijtens<sup>673</sup> valt een soortgelijke conclusie te trekken. Leijtens betreft NPM op het sturen van overheidsorganisaties. Hij stelt dat een overheidsorganisatie zowel voor *input* als voor *output* als voor resultaat afhankelijk is van haar omgeving, en dat de norm voor goede sturing ligt in de waardering die de maatschappij heeft voor het resultaat dat een organisatie levert. Aangezien Defensie een overheidsorganisatie is, geldt dit ook voor Defensie.

Vanuit het NPM-paradigma worden de termen ‘resultaatgerichte overheid’ en ‘klantgerichte overheid’ gelanceerd. Dit roept de vraag op in hoeverre deze termen van toepassing zijn op de opbrengst van de inzet van militaire middelen, zoals bij EBAO. Wie zijn hier de klanten van de overheid? Uit de relatie tussen de Nederlandse overheid en de Nederlandse bevolking valt af te leiden, dat de klant van de overheid vrijwel altijd de Nederlandse

---

672 Noordegraaf and Abma, 2003, p. 853–871.

673 Leijtens, 2008, p. 33-34.

bevolking is. Dat betekent dat bij de inzet van militaire middelen in een CA- of 3D-benadering door de volksvertegenwoordiging moet worden gecontroleerd of de belangen van de klant (de bevolking) wel adequaat worden behartigd. Hierbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat zowel de bevolking als de volksvertegenwoordiging weten om welke belangen het precies gaat en wat de betekenis is van 'adequaat behartigen'. Voor beide geldt dat dit in de praktijk niet altijd het geval zal zijn: de bevolking en de volksvertegenwoordiging kennen niet alle 'ins and outs' van militaire operaties, net zo min als zij op de hoogte zijn van wat zich bijvoorbeeld binnen de muren van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) afspeelt.

Als desondanks de volksvertegenwoordiging van mening is dat de klant niet tevreden is, heeft de overheid een probleem. Helemaal complex wordt het, wanneer de uitvoerder van de militaire acties wordt geplaatst in een internationaal kader, zoals de NAVO, met als gevolg dat de resultaten en uitkomsten van die militaire acties door meerdere variabelen kunnen worden beïnvloed en daardoor niet meer volledig en direct kunnen worden toegeschreven aan de uitvoerder van de acties of de inzet van de eigen militaire middelen. Met andere woorden: als de klant in een dergelijke situatie (inzet van nationale middelen in internationaal verband) niet tevreden is, wie kan de overheid daar dan op aanspreken? Vanuit het perspectief van de *Comprehensive Approach* en de 3D-benadering kan dat alleen maar de overheid zelf zijn. Immers, het geïntegreerde beleid is het resultaat van verscheidene overheidsorganisaties die met elkaar samenwerken, nog afgezien van samenwerking met eventuele NGO's. Dit betekent dat ook de resultaten van een militair optreden in het kader van EBAO bij het afleggen van verantwoording erover aan het politieke niveau niet zonder meer kunnen worden toegeschreven aan de militaire organisatie, niet in positieve en ook niet in negatieve zin. Dat leidt tot de conclusie dat eventueel falen in Afghanistan niet alleen kan worden toegeschreven aan falen van Defensie maar ook aan een falende overheid. Voor EBAO betekent dit, dat Defensie en overheid per definitie niet zo transparant kunnen zijn als NPM en RBM vereisen.

### 8.6.3 Sensemaking theorie en EBAO

Tot dusverre is EBAO in ontwerp en toepassing op een overwegend mechanische wijze aan bod gekomen. Het is natuurlijk evident dat het de mensen in de organisatie zijn die EBAO uiteindelijk moeten laten werken. In het onderzoek is dit verschillende keren naar voren gekomen, bijvoorbeeld waar gesproken is over de ruimte die wordt toebedeeld aan commandanten om hun operatie, binnen zekere kaders, vorm te geven. Dat geeft reden om stil



te staan bij de gedragswetenschappelijke kant van EBAO: wat is de invloed van menselijk gedrag op de resultaten van EBAO?

Wanneer in het kader van een onderzoek naar het functioneren van EBAO in de praktijk wordt nagegaan wat er precies gebeurt bij de toepassing van militair geweld in relatie tot het realiseren van effecten, dan blijkt dat in effecten meerdere aspecten onderscheiden kunnen worden. Een militair planner zal een beoogd effect in het operatiegebied pas expliciet opnemen in de militaire planning wanneer hij (of zij) een bepaalde verwachting heeft over de relatie tussen actie (bijvoorbeeld: de inzet van een team commando's), object (bijvoorbeeld: om een belangrijke leider van de tegenstander uit te schakelen) en effect (bijvoorbeeld: afnemende effectiviteit van de tegenstander). Deze verwachting wordt gekleurd door de persoonlijke kenmerken van het individu (in dit geval de militair planner) dat deze verwachting 'construeert' (in het voorbeeld: is het uitschakelen van die leider wel zo belangrijk voor de effectiviteit van de tegenstander). De bedoeling van het effect en de verwachtingen omtrent de realisatie ervan krijgen hierdoor een gedragswetenschappelijke component. Een effect heeft naast een duidelijk waarneembaar deel ook verscheidene gedragswetenschappelijke delen, die minder duidelijk waarneembaar zijn en betrekking hebben op persoonlijke, militaire en culturele verwachtingen (in het voorbeeld: over de invloed die het wegvallen van een leider al dan niet kan hebben op de effectiviteit van een groep, in dit geval de tegenstander).<sup>674</sup> Deze gedragswetenschappelijke delen zijn het resultaat van filtering door perceptie en waardering aan de hand van de sociaal-culturele achtergrond van de persoon die het effect construeert.

De theorie over *sensemaking* van Weick biedt aanknopingspunten om deze gedragswetenschappelijke component nader te onderzoeken.<sup>675</sup> Volgens Weick is *sensemaking* een methode die mensen gebruiken om te begrijpen wat er in hun omgeving gebeurt, om zo greep te krijgen op die omgeving. In zijn theorie geeft Weick aan dat *sensemaking* een continu proces is waarmee het individu achteraf rationeel de situaties waarin hij/zij zich bevindt doorgrondt en er zin/betekenis aan geeft. Op deze wijze ontwikkelt die persoon zijn/haar beeld van de realiteit. Weick beschouwt mensen als *theorists* die hun eigen werkelijkheden produceren.<sup>676</sup> Elke keer wanneer mensen in contact komen met nieuwe ervaringen, maken zij daarover hun eigen 'theorie', ofwel hun eigen werkelijkheid. Aan de hand

---

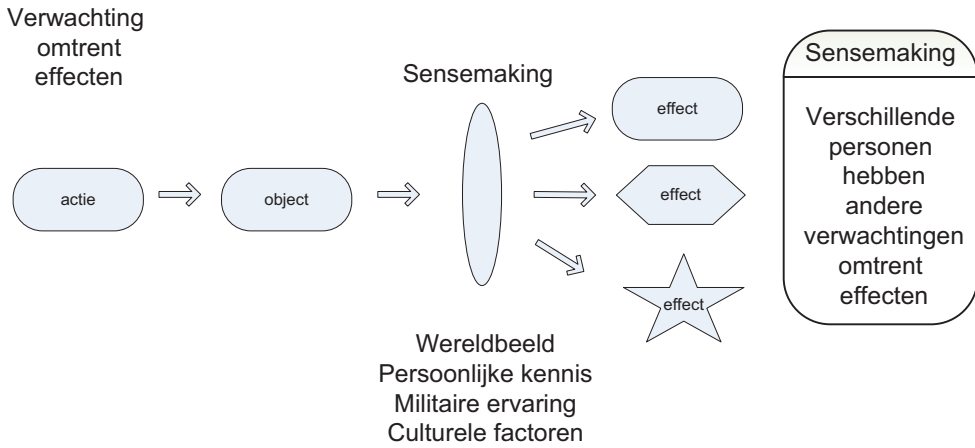
674 Ross Pigeau and Carol McCann, 2000, p. 167.

675 Karl E. Weick, 2001.

676 Ibid., p. 8-10.

van deze theorie of werkelijkheid bepaalt het individu welke actie hij of zij zal ondernemen. De werkelijkheid is dus voor Weick geen constante, maar kan zich ontwikkelen en kan variëren, al naar gelang het karakter van de context en het proces van *sensemaking*. Vanuit het perspectief van de *sensemaking*-theorie is het dus mogelijk dat iedere persoon die deelneemt aan de missie van ISAF zijn eigen beeld heeft van wat er in die missie bereikt wordt. Dit zal zich niet alleen voordoen wanneer gesproken wordt over voortgang die niet met harde data te meten is, maar ook als tijdens de planning van een missie vanuit EBAO nagedacht dient te worden over de effecten die gewenst of juist ongewenst zijn. Een voorbeeld daarvan is de mate waarin de Afghaanse burger zich veilig voelt: waar wordt de drempel gelegd tussen 'veilig genoeg' en 'onveilig'? Daar komt bij dat de gevolgen van deze verschillende constructen van de werkelijkheid het sterkst zullen zijn als de maker van het construct hoog in de organisatie werkzaam is. Zo zal vooral het proces van *sensemaking* bij (door) de commandant van ISAF en zijn regionale commandanten interessant zijn. Als de theorie van Weick wordt gevolgd, kan gesproken worden van een psychologische dimensie van EBAO: iedereen die erbij betrokken is, zal voor zichzelf een beeld vormen van het effect, aan de hand van allerlei sociaal-culturele en sociaal-cognitieve factoren. Deze factoren verschillen van de ene commandant op de andere, waardoor ook de uitkomsten van het proces van *sensemaking* van de ene op de andere commandant verschilt. De werkelijkheid van de toestand waarin de missie zich bevindt, kan dan ook per commandant verschillen. Daarnaast spelen volgens Vlaar en Van Fenema ook iteratieve sociaal-cognitieve processen een rol bij het tot stand komen van *sensemaking*.<sup>677</sup> Een effect kan een andere 'vorm' krijgen als gevolg van *sensemaking* (zie figuur 8.1).

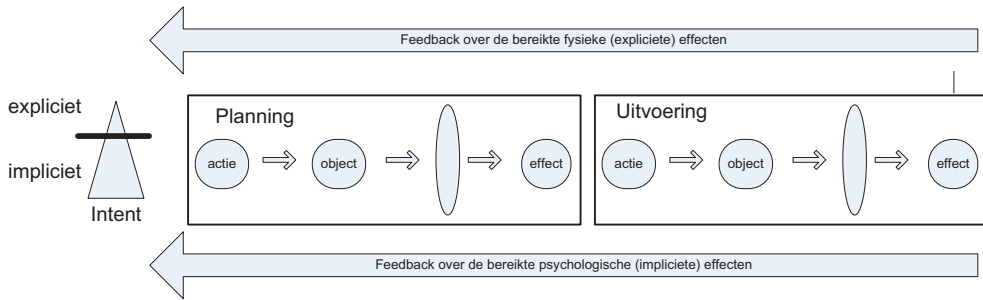
677 Vlaar, P.W.L, en Fenema van, P.C., "Cocreating Understanding and Value in Distributed Work: How members of onsite and offshore Vendor Teams Give, Make, Demand and Break Sense", MIS Quarterly, vol 32 no 2, June 2008.



**Figuur 8.1** Sensemaking leidt tot verschillende verwachtingen over effecten

Een militaire planning wordt altijd vooraf gegaan door een document waarin de commandant van de betreffende militaire eenheid formuleert wat hij wil bereiken, en ook in grote lijnen hoe hij dat wil bereiken. Dat document wordt de *Commanders Intent* genoemd. Volgens Pigeau en McCann zit er aan die *Commanders Intent* een expliciet deel (het deel van de bedoeling van de commandant dat duidelijk waarneembaar is) en een groter impliciet deel (de verborgen aspecten van de bedoeling van de commandant die voortkomen uit zijn persoonlijke, beroepsmatige en culturele verwachtingen).<sup>678</sup> Het expliciete deel wordt in de planning en de uitvoering meegenomen en wordt uiteindelijk weer onder de aandacht van de commandant gebracht. De commandant zal de feedback die hij ontvangt over het expliciete deel voorzien van een impliciete component (zie figuur 8.2). *Sensemaking* speelt ook hier een rol in, aangezien de commandant de informatie die door de feedback wordt losmaakt ook zal voorzien van betekenis; door die betekenis, die hij eraan geeft, vertelt die informatie hem iets over de manier waarop de missie zich ontwikkelt.

678 Pigeau en McCann, 2000.



**Figuur 8.2** Impliciete en Expliciete feedback

Als de hele besluitvormingsketen van hoog naar laag wordt gezien, dan begint de psychologische dimensie van EBAO op het militair-strategische niveau een rol van betekenis te spelen. Het *effects-based* landschap wordt niet uitgetekend op papier, maar bestaat uit percepties, of, in Weick's terminologie, uit een door mensen geconstrueerde werkelijkheid. Paparone et al. gaan nog een stap verder door te stellen dat militaire organisaties die worden geconfronteerd met onvoorspelbare Complex Adaptief Systemen (CAS) dienen te beschikken over een collectief begrip van de situatie, waarmee nadrukkelijk geen *groupthink* wordt bedoeld, maar “*a shared sense of meaning in the situation*”.<sup>679</sup> Weber en Glynn voegen daar aan toe dat een organisatie zelf ook invloed heeft op *sensemaking*, in de zin dat de organisatie bij de betrokken mensen een proces op gang brengt en dat hen hun eigen proces van *sensemaking* laat aanpassen.<sup>680</sup> Hierdoor wordt *sensemaking* in een breder perspectief geplaatst en spelen informatie-overdracht en feedback-processen wellicht een belangrijkere rol dan aanvankelijk is aangenomen, juist vanwege hun relatie met *sensemaking*. *Sensemaking* is dus niet alleen het product van het cognitieve proces van het individu, maar ook van de interactie met anderen (bijvoorbeeld de manier waarop medewerkers in een organisatie invloed op elkaar uitoefenen door de manier waarop zij functioneren). Door de invloed die *sensemaking* heeft op het werken met effecten en het bepalen van de resultaten daarvan, spelen de mensen die in het kader van EBAO beslissingen nemen een belangrijke rol. Bij de missie van de NAVO in Afghanistan (ISAF) is de rol van de commandant van een regionaal hoofdkwartier bepalend voor de wijze waarop de missie in die regio wordt uitgevoerd, en daardoor ook voor de wijze waarop EBAO in die

679 Parapone et al., 2008, p. 444.

680 Klaus Weber and Mary Ann Glynn, “Making Sense with Institutions: Context Thought and Action in Karl Weick’s Theory”, *Organization Studies*, Vol 27 No 11, Sage Publications, London, 2006, p 1648 – 1654.

regio tot ontwikkeling komt. Een commandant die bijvoorbeeld positieve ervaringen heeft met het samenwerken met NGO's zal op grond van de *sensemaking*-theorie eerder geneigd zijn energie te steken in samenwerking met niet-militaire partijen en de integratie van hun plannen en acties met de militaire plannen en acties dan een commandant die deze ervaringen niet heeft. Dat betekent dat de mate waarin EBAO succesvol is of niet ook afhangt van de achtergrond en de persoonlijke ervaring van de commandant. Dat maakt van EBAO meer een kunst dan een wetenschap.

#### **8.6.4 Ruby versus Mattis**

In paragraaf 2.3 is aandacht besteed aan de discussie die zich heeft afgespeeld over EBAO in het tijdschrift *Parameters*. De discussie werd gevoerd door twee vooraanstaande militairen uit de Amerikaanse krijgsmacht, generaal Mattis en kolonel Ruby – de eerste een criticaster van EB(A)O, de tweede een voorstander van de benadering. De kritiek van Mattis is niet mild. De voorstanders van EBAO, zegt hij in essentie, hebben onrealistisch hoge verwachtingen omtrent de controle over en de voorspelbaarheid van de voortgang van een operatie. De voorstanders van EBAO gaan hierdoor uit van een schijnzekerheid over de wijze waarop een missie zich ontwikkelt, stelt hij. Hij vindt dit een gevaarlijke ontwikkeling aangezien, zo betoogt hij, conflicten zich in deze tijd in dermate complexe omgevingen afspelen dat van enige vorm van voorspelbaarheid geen sprake kan zijn. Mattis hecht vervolgens veel waarde aan de intuïtie van de militaire leider(s) om in deze complexiteit de juiste beslissingen te nemen. Het is een opvatting die niet veel verschilt van wat Von Clausewitz ruim anderhalve eeuw geleden al opmerkte over '*the genius of the commander*'.<sup>681</sup> Mattis staat dus zeker niet alleen in zijn opvattingen.<sup>682</sup>

Ruby ontkent de bezwaren van Mattis niet, maar ziet toch voldoende voordelen in EBAO. Juist omdat EBAO zich richt op effecten, worden de deelnemers aan een EBAO-achtige missie gedwongen om verder te kijken dan enkel de behaalde militaire resultaten. Het gaat er om, aldus Ruby, de gevolgen van de behaalde resultaten te bepalen en te proberen de missie zodanig te sturen dat die gewenste gevolgen ook inderdaad tot stand komen.

Welke aspecten van deze discussie zijn er nu in de praktijk terug te vinden? Kortom: wie heeft er gelijk? Kijken we naar het ontwerp van EBAO, dan valt op dat de procedures die zijn opgezet om EBAO in de praktijk vorm te geven vooral voorschrijven wat gedaan dient

---

681 Clausewitz, 1976, p. 100-112.

682 Handel, M. I., "Clausewitz and Modern Strategy", Frank Cass & Co, Abingdon UK, 2004, p 100-103.

te worden om effecten te kunnen realiseren. Uit de procedures volgt dat een actie die wordt ingezet tegen een object leidt tot een resultaat dat vervolgens bijdraagt aan het tot stand komen van een effect. De procedurele kant van EBAO ligt dus het meest in lijn met de opvattingen van Ruby. Doctrinair gezien heeft Ruby gelijk. De procedures voor het meten van effecten, zoals het opstellen van de *Measures of Effectiveness* en succesindicatoren, die bepalen wanneer een effect de drempelwaarde bereikt die aangeeft dat het effect met succes is gerealiseerd, wekken de verwachting dat als bepaalde acties maar vaak genoeg worden uitgevoerd, een effect gerealiseerd zal worden. Als bijvoorbeeld de Afghanen op de straat en op de bazaars wordt gevraagd of zij zich veilig voelen dan zal deze zeer waarschijnlijk bevestigend antwoorden. Zeker als hij geld krijgt voor het beantwoorden van de vraag of als hij denkt dat de vragensteller dit antwoord graag wil horen. De discussie omtrent EBAO gaat echter verder dan doctrines en procedurebeschrijvingen. Ten aanzien van de uitvoering van EBAO in de praktijk blijkt dat de procedures weliswaar veelal voorschrijven *wat* er gedaan moet worden, maar dat *de manier waarop* dat zou moeten gebeuren wordt overgelaten aan de mensen die de procedures moeten uitvoeren. Een voorbeeld is de notie dat de militaire organisatie in de benadering van EBAO laterale contacten dient te leggen en op te bouwen met andere actoren die van belang zijn om effecten te kunnen realiseren. Een ander voorbeeld is effectmeting, zeker gelet op de gebrekkige validiteit en betrouwbaarheid waarmee deze metingen in de praktijk plaatsvinden. Het gevaar dat er een schijnwerkelijkheid wordt gecreëerd, waar Mattis voor waarschuwt, komt daardoor inderdaad dichtbij.

Kennelijk hebben zowel Mattis als Ruby beiden gelijk: procedures en doctrines zijn belangrijk om EBAO goed te kunnen uitvoeren (Ruby), maar de uitvoering van die procedures is mensenwerk. Zeker als de situatie waarin de procedures moeten worden uitgevoerd steeds ingewikkelder worden, wordt creativiteit in het zoeken naar oplossingen en het kunnen putten uit ervaring en opleiding juist steeds belangrijker (Mattis). Niet ieder probleem dat men bij het in praktijk brengen van EBAO tegenkomt, kan worden opgelost met een procedure; met procedures alleen komt men er niet. De wijze waarop die procedure wordt uitgevoerd, de aanpassingen die aan een procedure worden aangebracht om in een bepaalde situatie een optimaal resultaat te behalen, is geen kunde (waar Ruby aan refereert) maar veel eerder een kunst (wat Mattis lijkt te bedoelen).

## 8.7 Aanbevelingen

Aangezien in het onderzoek vrij gedetailleerd is ingegaan op de verschillende processen die in het kader van EBAO kunnen worden onderscheiden, zijn er ook vrij veel aanbevelingen uit het onderzoek voortgekomen. Allereerst gaat het om aanbevelingen voor een meer doelmatige toepassing van EBAO in de praktijk. Deze zijn geclusterd in drie aandachtsgebieden – effectmetingen, geïntegreerd werken en aansturing bij het uitvoeren EBAO – en worden besproken in paragraaf 8.7.1. Daarnaast zijn op grond van het onderzoek aanbevelingen geformuleerd voor nader onderzoek; deze zijn opgenomen in paragraaf 8.7.2. Zowel de praktische aanbevelingen als de aanbevelingen voor verder onderzoek zijn opgesteld vanuit de gedachte dat ze EBAO in de toekomst een bredere basis kunnen geven voor succes. Ten slotte worden in paragraaf 8.7.3 nog enkele concrete en actuele situaties besproken, anders dan internationale crisisbeheersing, waarin EBAO van meerwaarde kan zijn.

### 8.7.1 *Aanbevelingen voor een meer doelmatige toepassing van EBAO*

Door het antwoord op de derde afgeleide onderzoeksvraag – *Welke afwijkingen tussen ontwerp en realisatie kunnen worden geconstateerd en hoe kunnen deze afwijkingen worden verklaard?* – is de omvang van de kloof tussen datgene wat de organisatie in het kader van EBAO weet dat ze moet doen en datgene wat de organisatie in de praktijk daadwerkelijk doet (de *Knowing-Doing Gap* van Pfeffer en Sutton) in zicht gekomen. Nu de omvang van deze kloof en de oorzaken die daar aan ten grondslag liggen bekend zijn, kunnen aanbevelingen worden gedaan om die kloof te verkleinen.

#### **Effectmetingen in de context van EBAO**

Uit het onderzoek blijkt dat effectmeting – in hoeverre ligt de missie op koers om de geformuleerde *end state* te bereiken? – een belangrijk onderdeel is van EBAO. Het valt op dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop de verschillende niveaus (het politieke, het militair-strategische en het operationele niveau) en de verschillende actoren (ISAF, NGO's, IO's en LGO's) de 'koersvastheid' van de missie bepalen. Een belangrijke aanbeveling in dit verband is het vergroten van de transparantie in het meetproces zodat inzichtelijk wordt wat de voortgang van de missie werkelijk is. Hierbij dient met drie aspecten rekening te worden gehouden.

Het eerste is het feit dat niet alle effecten zich in de tijd op dezelfde manier zullen ontwikkelen. Het ene effect heeft meer tijd nodig om ontwikkeling door middel van metingen aan te tonen dan een ander effect. Bijvoorbeeld: het doel van het verbeteren van het onderwijs

in Afghanistan is om de jonge Afghaan de kennis en vaardigheden te beiden die nodig zijn om hun land verder op te bouwen. Bovendien wordt door scholing, de kans op een (betaalde) baan aanzienlijk groter, wat weer een positieve invloed heeft op de economie van Afghanistan. Om het onderwijs te verbeteren moeten scholen gebouwd en uitgerust worden en moet de situatie veilig genoeg zijn om Afghaanse ouders te doen besluiten hun kinderen naar school te laten gaan. De voortgang van het bouwen en uitrusten van scholen (leermateriaal en leerkrachten) is relatief eenvoudig: het kan worden geteld. Om te kunnen meten in hoeverre de gerealiseerde scholen bijdragen aan een verbetering van het opleidingsniveau van de jonge Afghaan is een zaak die pas over jaren kan worden gemeten, namelijk op het moment dat deze opgeleide jonge Afghanen gereed zijn om aan het arbeidsproces te gaan deelnemen en daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan economische groei in Afghanistan. Kortom: de effecten van inspanningen om het onderwijs in Afghanistan te verbeteren zijn pas meetbaar na een generatie.

Het tweede aspect waarmee bij het streven naar meer transparantie in het meetproces rekening gehouden dient te worden is het feit dat effecten door activiteiten van verschillende actoren tot stand worden gebracht. Het is vrijwel onmogelijk om een effect toe te schrijven aan de activiteiten van één actor. Om een compleet beeld van de toestand in heel Afghanistan te krijgen, is het noodzakelijk om meetresultaten van verschillende relevante actoren met elkaar te combineren. Om te zorgen dat dit op de juiste wijze gebeurt, dienen op centraal niveau, tussen de relevante actoren die in Afghanistan werken aan de realisatie van effecten, afspraken te worden gemaakt over welke aspecten gemeten dienen te worden en op welke wijze die metingen uitgevoerd moeten worden. Deze maatregelen zullen de transparantie van het meetproces ten goede komen.

Het derde aspect waarmee rekening gehouden dient te worden is de kwaliteit van de metingen. Hier is het van belang dat gegevens compleet, valide en betrouwbaar zijn. Uit het onderzoek is gebleken, dat er bij ISAF wel actief effecten worden gemeten, maar dat dit op allerlei verschillende manieren gebeurt, en dat de verzamelde gegevens bovendien niet altijd voldoen aan de kwaliteitseisen die kunnen worden gesteld: compleetheid, validiteit, betrouwbaarheid. De resultaten van de metingen die door de verschillende regio's en de verschillende actoren worden uitgevoerd, kunnen daardoor niet goed met elkaar gecombineerd en vergeleken worden, en daar waar dat wel wordt geprobeerd, staat het niet vast dat het beeld dat daaruit ontstaat ook inderdaad correct is. Dat betekent dat het niet goed lukt om een voor heel Afghanistan geldig beeld te krijgen van de voortgang van de missie. Een uniforme en neutralere (objectieve) voortgangmeting zal bijdragen aan de transparantie van het meetproces en daarom een belangrijke stap voorwaarts betekenen.



### **De aansturing van missies die worden uitgevoerd vanuit EBAO**

De situaties waarin EBAO tot tastbare resultaten moet komen, worden gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit. Lange lijnen in de besluitvorming kunnen dan een nadelige uitwerking hebben op de manier waarop een effect zich kan ontwikkelen. De districtscommandanten en de commandanten van de *Provincial Reconstruction Teams* die in de provincies (in het geval van Afghanistan) in het veld uitvoering geven aan de activiteiten, hebben baat bij een ruime mate van vrijheid van handelen. Ook waar het samenwerking betreft met andere actoren: met welke actoren moet wel worden samengewerkt om de gestelde doelen te realiseren en met welke niet? De uitvoering van de plannen kan dan worden afgestemd op de complexiteit van de situatie in het veld, conform de theorie over *Edge Organizations*: zoveel mogelijk bevoegdheden dienen te worden gedelegeerd naar een zo laag mogelijk niveau. Deze benadering zou een uitgangspunt moeten zijn bij de planning en uitvoering van EBAO, waarbij de militaire actor de gestelde doelen niet alleen kan realiseren. Om de snelheid van handelen zo min mogelijk te blokkeren, en de lijnen tussen plannen en uitvoering zo kort mogelijk te houden, verdient het aanbeveling om in navolging van de *Edge Organizations* meer bevoegdheden te delegeren naar het niveau waar de plannen dienen te worden omgezet in activiteiten. Dat zou in Afghanistan het tactische niveau zijn (*Task Force*), aangezien het onderzoek heeft aangetoond dat juist op dit niveau samenwerking tussen de verschillende relevante actoren wel vorm krijgt, zij het voornamelijk vanuit pragmatische overwegingen.

### **8.7.2 Aanbevelingen voor nader onderzoek**

#### **Synergie door samenwerking van de relevante actoren**

De kracht van EBAO ligt in de synergie die ontstaat wanneer verscheidene multidisciplinaire actoren gezamenlijk werken aan te realiseren effecten. Komt die samenwerking niet van de grond, dan is er geen sprake van synergie en valt als het ware de bodem onder EBAO weg. Dit heeft vervolgens een nadelige werking op de effectiviteit en efficiëntie waarmee de missie haar doelen realiseert. Om EBAO in de toekomst kans van slagen te geven, zal de samenwerking tussen de relevante actoren significant moeten verbeteren, zowel op militair-strategisch als op operationeel niveau. Geïntegreerde planning, gezamenlijke coördinatie van de uitvoering van de activiteiten van de verschillende actoren en een geïntegreerde voortgangsmeting zijn voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de nodige synergie gestalte te kunnen geven, en daarmee perspectief te bieden op een succesvolle toekomst voor de *Comprehensive Approach* en EBAO. Nader onderzoek zou gericht moeten

zijn op de vraag in hoeverre het mogelijk is om deze vergaande mate van samenwerking te realiseren. Een aangrijpingspunt voor een dergelijke nader onderzoek is het gegeven dat bij de Verenigde Naties, en meer specifiek op het *Department of Peacekeeping Operations* van de Verenigde Naties, al wordt gewerkt met een zogeheten *integrated approach*.<sup>683</sup>

### Bestuurlijke inbedding van EBAO en Results-Based Management

De inzet van de krijgsmacht bij een missie in het buitenland is altijd een belangrijke beslissing voor een staat. Ook voor Nederland vergt een dergelijke beslissing een aanzienlijke inspanning op het gebied van de democratische besluitvorming. Als dit democratische besluitvormingsproces tot inzet van de krijgsmacht in het buitenland voert, dan is het evengoed van belang om deze inzet te blijven controleren op de wijze waarop en de mate waarin de inzet van de krijgsmacht tot de voorgenomen doelstellingen leidt. Wanneer de inzet van de krijgsmacht in het buitenland plaats vindt in het kader van de *Comprehensive Approach* en EBAO, dient dat te gebeuren op een manier die ‘te volgen’ is. In de bestuurskundige filosofie die op dit moment wordt aangehangen – *New Public Management* (NPM) – komt dit aspect van ‘kunnen volgen’ tot uitdrukking in ‘transparantie’ en wordt toegepast in *Results-Based Management* (RBM). In de discussie in paragraaf 8.3 is dit aan de orde gesteld.

Op het vlak van de bestuurlijke transparantie van EBAO ligt een interessant vraagstuk dat nader onderzoek rechtvaardigt. Als EBAO niet de transparantie kan leveren die volgens RBM wordt verlangd, hoe kan de parlementaire democratie dan haar controlerende taken uitvoeren ten aanzien van door Defensie in het buitenland uitgevoerde en op EBAO gestoelde activiteiten in het kader van crisisinterventies? Als blijkt dat deze transparantie niet haalbaar is, dan is de kans groot dat in bestuurskundig opzicht de bodem onder de *Comprehensive Approach* en EBAO wegvalt, waardoor ter discussie komt te staan of zowel *Comprehensive Approach* als EBAO wel haalbaar zijn, dan wel of de gehanteerde methode van parlementaire controle wel de juiste is. Dit vraagstuk ligt in het verlengde van EBAO en kan in wezen worden doorgetrokken naar militaire operaties in het algemeen: hoe transparant kan een militaire operatie zijn? Recent is geprobeerd door middel van het toevoegen van journalisten aan militaire operaties de transparantie over wat zich op het slagveld afspeelt te vergroten (*embedded journalists*). Het publiek kan dan het verloop van de strijd *live* volgen; een bijna letterlijke operationalisatie van ‘transparantie’. Vervolgens kan de vraag worden gesteld of de informatie die transparantie oplevert wel in de juiste aarde valt.

683 United Nations Peacekeeping Operations; Principles and Guidelines, 2008, Chapter 5, benaderd via internet dd 8 januari 2012, [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf)

Het publiek dat in een live-verslag op TV oprukkende tanks ziet vuren op een wegrijdende truck, kan niet weten waarom op die truck geschoten wordt en neemt alleen de vernietiging van de truck waar. Het is de vraag of dit de transparantie is die het draagvlak voor militair optreden zal vergroten. Als controle op militaire actie het doel is van transparantie, dan is controle is pas mogelijk indien de controlerende partij over alle benodigde informatie kan beschikken en deze ook kan begrijpen. Het is maar zeer de vraag of dat het geval is voor militaire operaties in het algemeen, en EBAO in het bijzonder. Wil dat dan zeggen dat het niet mogelijk is om volgens de regels van een parlementaire democratie controle uit te voeren op militaire operaties? Niet direct, maar het uitvoeren van controle door middel van transparantie in het kader van RBM lijkt niet de meest voor de hand liggende methode. De vraag doet zich voor welke bestuursvorm dan wel in aanmerking komt.

### **Sensemaking**

De discussie in paragraaf 8.3 over *sensemaking* maakt duidelijk dat de psychologische dimensie van EBAO bestaat, en volgens de theorie over *sensemaking* zelfs een belangrijk rol speelt in militaire operaties. Het is daarom aan te bevelen om te onderzoeken welke invloed de psychologische dimensie van EBAO heeft op het verloop van een missie. Als blijkt dat die invloed groot is, dient bij internationale crisisresponsmissies, zoals ISAF, in psychologisch opzicht eisen gesteld te worden aan de commandanten die in die missie actief zullen zijn, zodanig dat versturende effect van *sensemaking* zoveel mogelijk kunnen worden beperkt.

### **8.7.3 Mogelijke toepassingen van EBAO in de actualiteit**

De *Comprehensive Approach* (CA) en het realiseren van doelstellingen doordat verschillende actoren gezamenlijk bepaalde effecten proberen te bewerkstelligen (vanuit één of meer gemeenschappelijke doelstellingen) gaat verder dan alleen een toepassing in internationale crisisbeheersing. Alleen al voor Nederland zijn er allerlei voorbeelden te geven van maatschappelijke doelstellingen waar samenwerkingsverbanden van verschillende actoren naartoe werken of zouden kunnen werken, of bedreigingen die verschillende actoren door collectief preventief optreden het hoofd (zouden) kunnen bieden. Enkele voorbeelden:

#### *De veiligheidssituatie in de Rotterdamse haven.*

Economische belangen spelen belangrijke een rol in de Rotterdamse haven, maar daar tegenover nemen potentiële dreigingen als gevolg van ongevallen voor bijvoorbeeld het milieu toe. Gelet op wat er zoal in de Rotterdamse haven wordt verhandeld en wordt

overgeslagen, zijn risico's voor het milieu reëel. Een vorm van *Comprehensive Approach* moet er voor zorgen, dat economische belangen in veiligheid voor mens en milieu kunnen worden nagestreefd. Een hechte samenwerking tussen een groot aantal instanties moet tot tastbare resultaten leiden. Een aantal van die instanties: Milieudienst Rijnmond, Gemeentelijk Havenbedrijf, ministeries van Justitie en Veiligheid, Binnenlandse Zaken, Economische zaken, Milieu, grote multinationals (zoals Shell, BP, Mårsk, Vopak), Gemeente Rotterdam, Brandweer, Politie, Douane, Kustwacht, etc. Vanuit een 'verstandshuwelijk' wordt tussen de meeste instanties wel samengewerkt, maar het is de vraag in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een geïntegreerde planning, rampenplannen hoogst waarschijnlijk uitgezonderd.

#### *Een zelfde situatie geldt voor Schiphol*

Veiligheid en economische belangen moeten door samenwerking tussen een groot aantal instanties met elkaar in een zekere mate van evenwicht worden gehouden. Het gaat er om te weten hoe dit evenwicht wordt bereikt en welke concessies over en weer moeten worden gedaan om het evenwicht te bereiken. Welk prijskaartje hangt er aan een veilig Schiphol? Ook hier is een vorm van *Comprehensive Approach* relevant die gericht is op het gezamenlijk realiseren van effecten: samenwerking op een hoger, strategisch, niveau, waarin de politiek een dominante rol speelt.

#### *Het beteugelen van internationale criminaliteit*

Denk aan mensenhandel, handel in verdovende middelen, cybercriminaliteit, (kinder)pornografie, etc. Dit is een problematiek die de competentie van één of meerdere instanties te boven gaat, en die alleen door een geïntegreerde planning en uitvoering van acties tot een succesvolle aanpak kan leiden. Door te formuleren welke (gemeenschappelijke) doelstellingen dienen te worden bereikt, en vervolgens van daaruit te bepalen welke effecten nodig zijn om deze doelstellingen te kunnen bereiken, kan worden vastgesteld welke activiteiten van welke actoren nodig zijn om die effecten, en daarmee de (gemeenschappelijke) doelstellingen, tot stand te kunnen brengen.

#### *Het indammen van de negatieve gevolgen van mondialisering*

Aan mondialisering kunnen behalve positieve gevolgen zoals de toegankelijkheid van kennis, gezondheidszorg en verdeling van welvaart, ook negatieve gevolgen worden verbonden. Economische motieven, maar ook toenemende problemen op de middellange termijn op het gebied van energie, voedsel en (drink)water vormen een sterke *drive* voor een

nauwelijks in de hand te houden migratie van grote groepen mensen. Prikkel voor mensen om te bewegen worden steeds duidelijker, en er is niet één instantie die de mogelijkheden heeft om hier wat aan te doen. Deze problematiek kan waarschijnlijk het beste worden aangepakt door middel van een consequente toepassing van *Comprehensive Approach* en EBAO. Dat wil zeggen, door uit te gaan van effecten die bereikt dienen te worden om de problematiek te kunnen beteugelen, en die dienen te worden gepland, uitgevoerd, gemeten en geanalyseerd door actoren die gezamenlijk aan de problematiek werken, vanuit één gezamenlijke beoogde *end state* en onder een samenwerkingsverband als de *Comprehensive Approach*.

## 8.8 Nawoord

Hoewel er sinds het veldwerk voor het onderhavige onderzoek in 2009 een aantal maatregelen zijn getroffen om meer greep te krijgen op ontwerp en praktijk van EBAO, lijkt nog steeds niet echt duidelijk te zijn hoe EBAO het meest resultaat kan opleveren. De NAVO heeft nog geen algemeen aanvaarde doctrine voor EBAO, maar er is inmiddels wel een nieuwe planningsmethodiek ontwikkeld en geïntroduceerd, gebaseerd op de *Comprehensive Approach*, te weten het *Comprehensive Operational Planning Directive*.<sup>684</sup> Deze planningsmethodiek is breed opgezet binnen de NAVO en wordt onderwezen aan de NAVO-school in Oberammergau (Duitsland) en aan de opleidingsinstituten van de meeste NAVO-lidstaten. Het *Comprehensive Operational Planning Directive* is op dit moment de planningsmethodiek van NAVO. Daarnaast is de NAVO actief bezig om in ISAF de laterale verbanden met andere relevante actoren verder uit te bouwen. Een goed voorbeeld hiervan zijn de ruim twintig liaison-officieren die door de NAVO zijn geplaatst bij *UN Assistance Mission Afghanistan* (UNAMA). Dit is een belangrijke verbetering vergeleken met de vier teams van ieder twee liaison-officieren die op HQ-ISAF werden aangetroffen ten tijde van het onderzoek ter plaatse in Afghanistan in 2009 en die verantwoordelijk waren voor vrijwel alle laterale contacten van HQ-ISAF met niet-militaire actoren in Afghanistan. Op het militair-strategische niveau is een verbetering te constateren in de vorm van de aanstelling van een permanente *Civilian Representative* (CivRep), die een soortgelijke liaison-functie heeft, maar dan vanuit het militair-strategische niveau naar de niet-militaire actoren van de NAVO.

---

684 *Comprehensive Operational Planning Directive* (COPD), SHAPE, 2010.

Ondanks deze maatregelen wordt EBAO vanuit de NAVO nog steeds niet efficiënt en effectief in praktijk gebracht. De oorzaak hiervan is in grote lijnen terug te brengen tot twee thema's.

Het eerste thema is gericht op de rol van doctrine en de zogeheten 'Art of War'<sup>685</sup> in de praktijk van EBAO. De juiste oplossing voor de complexe situaties waarmee militairen worden geconfronteerd, kan meestal niet worden gevonden in militaire handboeken of doctrines, maar moet ter plaatse worden bedacht. Dit vergt creativiteit, ervaring, de juiste opleiding en het vermogen de resultaten van het denkproces over te brengen op de mensen die het uiteindelijk moeten uitvoeren, aspecten die zijn terug te voeren naar de zogeheten 'Art of War'<sup>686</sup> (in de opleiding van de jonge officier in de Nederlandse krijgsmacht wordt veel aandacht besteed aan deze competenties).

Doctrines worden binnen het militaire bedrijf breed toegepast. Voor de meeste militaire activiteiten bestaat een doctrine. In een doctrine wordt vastgelegd op welke wijze (militaire) middelen moeten worden toegepast of ingezet om bepaalde (militaire) doelstellingen te bereiken. Maar in de doctrine staat niet of nauwelijks hoe de militair de complexe problemen, waarmee hij wordt geconfronteerd als hij die doelstellingen in de praktijk probeert te verwezenlijken, moet oplossen. Die oplossing moet de militair zelf bedenken, en dat is precies wat bedoeld wordt met 'Art of War'. Zoals het onderhavige onderzoek naar de toepassing van EBAO bij ISAF in Afghanistan heeft aangetoond, wordt de militair in de praktijk van EBAO veelvuldig geconfronteerd met complexe problemen. Juist voor EBAO zou het voor de hand liggen om de 'Art of War' haar gang te laten gaan. Niet alleen omdat EBAO de militair 'dwingt' buiten de vertrouwde militaire kaders te denken, maar vooral omdat gezocht moet worden naar samenwerking met actoren die daar eigenlijk niet erg voor open staan. Om die samenwerking toch vorm te geven, dient de militair een beroep te doen op zijn creatief oplossend denkvermogen. De militair die in deze tijd werkt in een Effects-Based omgeving moet eigenlijk nadrukkelijker een beroep doen op dit creatieve aspect van zijn professie. Het wordt meer en meer duidelijk dat EBAO een 'Art' is. Een van de hooggeplaatste respondenten<sup>687</sup> onderkent dit en benadrukt dat al vanaf het allereerste begin van zijn/haar opleiding de jonge officier vertrouwd gemaakt dient te worden met de 'Art of War' in het algemeen, en van de betekenis daarvan in het kader van EBAO in het bijzonder.

685 Zie paragraaf 2.3.

686 Zie paragraaf 2.3.

687 PMS18.

In het verlengde daarvan dient de jonge officier competenties te ontwikkelen die het hem/haar mogelijk maken de 'Art of War' toe te passen in EBAO-achtige missies. Concreet betekent dit dat voor het goed benutten van de 'Art of War' ook goed opgeleide militairen nodig zijn. Deze militairen moeten in staat zijn om (vaak in zeer korte tijd en onder moeilijke omstandigheden) zelf oplossingen te bedenken voor complexe problemen. Een opleiding voor leidinggevende militairen op wetenschappelijk niveau, dat wil zeggen op het niveau van *bachelor*, *master* en zelfs *PhD*, kan hier sterk in bijdragen. Tot zover het eerste thema.

Het tweede thema heeft betrekking op de juiste manier waarop EBAO in de Defensie-organisatie moet worden ingebed. Het is belangrijk om verschil te maken tussen het plannen van militaire activiteit en andere vormen van defensieplanning. EBAO (als kunst) speelt zich voornamelijk af op het operationele vlak: *hoe* de acties worden uitgevoerd en niet *waarmee*. In de praktijk gebeurt dat niet altijd. Het lijkt er op, alsof de niveaus van analyse (defensieplanning en operationele planning) in de toepassing van EBAO door elkaar lopen. De defensieplanning die gericht is op bijvoorbeeld het aantal gevechtsvliegtuigen dat Defensie nodig heeft om in de toekomst een geloofwaardige en betrouwbare partner van de NAVO te kunnen zijn, heeft niets te maken met EBAO. EBAO kan hooguit een rol spelen in de manier waarop deze gevechtsvliegtuigen worden ingezet. Daar speelt dan weer de kunst van de juiste inzet van militaire middelen een rol. Defensieplanning kan wel goed gekoppeld worden aan RBM, waarin de overheid haar beleid inzake de aanschaf van het gevechtsvliegtuig transparant maakt, zodat het parlement dit beleid kan toetsen. De parameters zijn duidelijk en transparantie is mogelijk. Zodra de vliegtuigen worden ingezet indachtig EBAO, zijn er zoveel (afhankelijke) variabelen van invloed dat transparantie per definitie niet meer mogelijk is. RBM schiet in dit geval tekort. In de militaire context kan door het adequaat bedrijven van de 'Art of War' de inzet van militaire middelen gekoppeld worden aan de te realiseren doelstellingen. Ook als deze binnen het raamwerk van EBAO liggen. In termen van openbaar bestuur betekent dit dat EBAO kan worden afgerekend op gerealiseerde resultaten en niet op de wijze waarop die tot stand zijn gekomen. EBAO is een kunst die in de praktijk het best zal gedijen als zij ook als een kunst op de juiste wijze bedreven wordt. In bestuurlijk opzicht betekent dit dat er geen directe controle kan zijn op iedere stap die in het proces van EBAO wordt genomen, maar dat men hier 'tot op zekere hoogte' zal moeten vertrouwen op een juiste beoefening van de 'Art of War'.

# Literatuurlijst

- Alberts, D.A., (ea), *“Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority”*, Washington DC: DoD CCRP Publication Series, 1999.
- Alberts, D.S., Garstka, J.J., Hayes, R.E., Signori, D.A., *“Understanding Information Age Warfare”*, Command and Control Research Program (CCRP), DoD, Washington DC, 2001.
- Alberts, D.S., Hayes, R.E., *“Power To The Edge; Command and Control in the Information Age”*, Command and Control Research Program (CCRP), 3<sup>rd</sup> printing, 2005.
- Bastoe, P.O., *“Implementing Results-Based Management”*, in: Rist, R.C., Stame, N., (eds), *“From studies to streams: Managing evaluative systems”*, Transaction Publishers, New Brunswick, 2006.
- Beckett, I.F.W., *“Modern Insurgencies and Counter-Insurgencies; Guerrillas and their Opponents since 1750”*, Routledge, London, 2001.
- Beeres, R., van Fenema, P.C., *“Assessing civil-military performance: Towards a research agenda.”*, in S.J.H. Rietjens and M.T.I Bollen (eds), *“Managing Civil-Military Cooperation: A 24/7 Joint effort for Stability”*, Ashgate, London, 2008.
- Bollen, M.T.I., *“Working Apart Together; Civiel Militaire samenwerking tijdens humanitaire operaties.”*, Ph.D thesis University of Twente, Enschede, 2002.
- Bruijn, H. de, *“Managing Performance in the Public Sector”*, Routledge, London, 2<sup>nd</sup> edition, 2007.
- Brusset, E., *“Significance of Impact Assessment: A New Methodology”*, Sarah Jane Meharg (ed), *“Measuring What Matters in Peace Operations and Crisis Management”*, Pearson Peacekeeping Centre, School of Policy Studies, Queen’s University, McGill-Queen’s University Press, London, 2009.
- Bryman, A., *“Social Research Methods”*, Oxford University Press, 3<sup>rd</sup> edition, 2008, 4<sup>th</sup> edition, 2012.
- Butler, M., *“Effects-Based Targeting; The Future of Targeting for the Royal Australian Air Force”*, Air Power Development Center, Canberra, Australia, 2008.
- Buzan, B., *“People, States and Fear; an agenda for international security studies in the post cold-war era”*, ECPR press, 2<sup>nd</sup> edition, march 2007.
- Buzan, B., Waever, O., Wilde de, J., *“Security: A New Framework for Analysis”*, Boulder, London, 1998.
- Cargill Hall, R., (Ed.), *“Strategic Bombardment; case studies”*, Air Force History and Museums Program 1998, Washington DC, 1998.
- Cutler, T., Waine, B., *“Managing the Welfare State. Text and Sourcebook.”*, Oxford, 1997.
- Bouckaert, G., Haligan, J., *“Managing performance. International Comparisons”*, Routledge, London, 2008.
- Buzan, B., *“People, States and Fear; an agenda for international security studies in the post cold-war era”*, ECPR press, 2<sup>nd</sup> edition, march 2007.
- Buzan, B., Waever, O., de Wilde, J., *“Security: A New Framework for Analysis”*, Boulder, London, 1998.
- Clausewitz, C. von, *“On War”*, Edited and translated by Michael Howard and Peter Paret, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1976.
- Clodfelter, M., *“The Limits of Airpower; The American Bombing of North Vietnam”*, The Free Press, New York, 1989.
- Coram, R., *“Boyd; The Fighter Pilot Who Changed the Art of War”*, Back Bay Books, 2002.
- Cramer, D., *“Fundamental Statistics for Social Research”*, Routledge, London, 1998.
- Creveld van, M., *“The Transformation of War”*, The Free Press, New York, 1991.
- Denscombe, M., *“The Good Research Guide”*, Open University Press, Buckingham, 1998.



- Denzin, N., *"The Research Act"*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1984.
- Dochartaigh, N.O., *"The Internet Research Handbook: A Practical Guide for Students and Researchers in the Social Sciences"*, Sage, London, 2002.
- Douglas, E., *"Qualitative Analysis; Practice and innovation"*, Routledge, London, 2002.
- Douhet, G., *"The Command of the Air"*, translated by Dino Ferrari, Air Force History and Museums Program, Washington DC, 1998.
- Drew, D.M., Snow, D.M., *"Making Twenty-First-Century Strategy; An Introduction to Modern National Security Processes and Problems"*, Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, USA, 2006.
- Durch, W. (edt), *"Twenty-First-Century Peace Operations"*, United States Institute of Peace, The Henry L. Stimson Center, Washington DC, contribution of J. Alexander Their "Afghanistan".
- Edwards Deming, W., *"Out of the Crisis"*, Cambridge University Press, Cambridge, 18<sup>th</sup> ed., 1992.
- Flanagan, S.J., Schear, J.A., *"Strategic Challenges; America's Global Security Agenda"*, The Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press, Washington DC, 2008.
- Forrester, J.W., *"Counterintuitive behaviour of social systems"*, Technology Review, New York, 73, 1971.
- Fruin, Mr J.A., *"De Nederlandse Wetboeken"*, Kluwer, 2002.
- Fukuyama, F. *"The end of history and the last man"*, New York, NY, Free Press, 1992.
- George, A.L., Bennett, A., *"Case Studies and Theory Development in the Social Sciences"*, Belfer Center for Science and International Affairs, MIT Press, Cambridge Massachusetts, 2005.
- Ghuri, P., Gronhau, K., *"Research Methods in business studies: A practical guide"*, Pearson Education, Harlow, England, 2002.
- Glenn, R.W., Gayton, S.J., *"Intelligence Operations and Metrics in Iraq and Afghanistan; Fourth in a Series of Joint Urban Operations and Counterinsurgency Studies"*, RAND National Defense Research Institute, Santa Monica, CA USA, November 2008.
- Goldenberg, I., Soeters, J.M.M.L. (forthcoming), "Multilevel Analysis: The Examination of Hierarchical Data in Military Research", in: Soeters, J.M.M.L., Shields, P., and Rietjens, S.J.H. (eds.), "Routledge Handbook on Research Methods in Military Studies", Abingdon: Routledge.
- Gray, C.H., *"Postmodern War; The New Politics of Conflict"*, London: Routledge, 1997.
- Gray, C.S., *"Modern Strategy"*, Oxford University Press, New York, 1999.
- Guba, E.G., Lincoln, Y.S., *"Competing Paradigms in Qualitative Research"*, in N.K. Denzin and Y.S. Lincoln (eds), "Handbook of Qualitative Research", Sage, Thousand Oaks, California USA, 1994.
- Gummesson, E., *"Qualitative methods in management research"*, Sage Publications, Newbury Park, 1991.
- Hague, R., Harrop, M., *"Comparative Government and Politics"*, Palgrave Mac Millan, Hampshire New York, 2004, 6<sup>th</sup> Edition.
- Hakim, C., *"Research design: Successful Designs for Social and Economic Research"*, Routledge, London, 2000.
- Handel, M.I., *"Clausewitz and Modern Strategy"*, Frank Cass & Co, Abingdon UK, 2004.
- Hammond, G.T., *"The Mind Of War; John Boyd and American Security"*, Smithsonian Institution Press, Washington, 2001.
- Ho, J., *"The essentials of effects based operations"*, in "Military Transformation and Strategy; Revolutions in military affairs and small states", Bernard Line of Operations (Edt.), Routledge, London and New York, 2009.

- Jakobsen, P.V.A.B.H., "*CIMIC – Civil-Military Co-operation. Lessons Learned and Models for the Future*", DUPI Report. 2000, Danish Institute of International Affairs: Copenhagen.
- Jarvis, R., "*System Effects; Complexity in Political and Social Life*", Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1997.
- Jobbagy, Z., "*War, Waves and The West; Putting Effects-Based Operations into context*", TNO Defense, TNO report DV-1 2004 B077, TNO The Hague 2005.
- Johnson, G., "*Mapping and re-mapping organizational culture*", in: Ambrosini, Johnson and Scholes (eds), "*Exploring Techniques of Analysis and Evaluation in Strategic Management*", Prentice Hall, 1998.
- Jomini A.H., "*The Art of War*", Greenhill Books, London, 1992
- Jones, S.G., "*In The Graveyard of Empires; America's War in Afghanistan*", W.W. Norton & Company, New York, 2009.
- Kaplan, R.S., Norton, D.P., "*The Strategy-Focussed Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*", Harvard Business School: New York, NY, 2001.
- Kelly, S., Allison, M.A., "*The Complexity Advantage; how the Science of Complexity Can Help Your Business Achieve Peak Performance*", Business Week Books, McGraw Hill, New York, 1998.
- Kemple, W.G., Hutchins, S.G., Adam, R., Boger, D., Crowson, J.J., "*Effects-Based Planning: An Empirical Examination of the Process*", Naval Postgraduate School, Monterey CA, USA, kemple@nps.navy.mil
- Kervin, J.B., "*Methods for Business Research*", 2<sup>nd</sup> edition, Harper Collins, New York, 1999.
- Klep, Ch., "*Uruzgan; Nederlandse Militairen op een missie, 2005 – 2010*", Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2011.
- Koppejan, J., Klijn, E.H., "*Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making*", Routledge, London, 2004.
- Krasner, S.D., "*Sovereignty; Organized Hypocrisy*", Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1999.
- Lambeth, B.S., "*NATO's Air War for Kosovo; A Strategic and Operational Assessment*", Project Air Force, RAND, Santa Monica US.
- Leidner, R., "*Fast Food, Fast Talk: Service Work and the Routinization of Everyday Life*", University of California Press, Berkeley and Los Angeles, USA, 1993.
- Leijtens, J.A.J., "*Tussen plan en praktijk; een onderzoek naar de werking van resultaat gerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee*", Dissertatie, Universiteit van Leiden, 3 juni 2008.
- Louise Brown, T., "*War and Aftermath in Vietnam*", Routledge New York, 1991.
- Mann, E.C. III, Endersby, G., Searle, T.R., "*Thinking Effects; Effects-Based Methodology for Joint Operations*", Airpower research Institute, Cadre Paper no 15, Maxwell Airforce Base, Montgomery AL, 3<sup>rd</sup> printing, 2003.
- Marshall, C., Rossman, G.B., "*Designing Qualitative Research*", 3<sup>rd</sup> Edition, Thousand Oaks, CA, 1999.
- Mason, J., "*Qualitative Researching*", Sage, London, 1996.
- Merchant, K., van der Stede, W., "*Management control systems*", Pearsons Harlow, second edition, 2007.
- Mets, D.R., "*The Air Campaign; John Warden and the Classical Airpower Theorists*", Air Force University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, USA, 1999 (revised edition).
- Miles, M.B., Huberman, A.M., "*Qualitative Data Analysis; A Sourcebook of New Methods*", Sage Publications, London, Eighth Printing, 1988.
- Mintzberg, H., "*The Nature of Managerial Work*", Harpercollins College Div, 1973.

- Morris, T., Wood, S., "Testing the survey method: continuity and change in British industrial relations", in *Work Employment and Society*, 5:2, 1991.
- Murray, W. and Scales, R.H. Jr, "The Iraq War; A Military History", Harvard University Press, Cambridge MA US.
- Nelson, R., Winter, S.G., "An evolutionary theory of economic change", Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1982.
- Nutt, P., "Why decisions fail: avoiding the blunders and traps that lead to debacles", Jossey-Bass, San Francisco, 2002.
- Nye, J.S. Jr., "The Place of Soft Power in State-Based Conflict Management", in: "Leashing the Dogs of War; Conflict Management in a Divided World", edited by Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 2007.
- Orr, R.J., Nissen, M.E., "Hypothesis testing of Edge Organizations: Simulating Performance under Industrial Era and 21<sup>st</sup> Century Conditions", 11<sup>th</sup> ICCRTS: Command and Control in the Networked Era, Naval Post Graduate School, Monterey CA, 2005.
- Osborne, D., Gaebler, T., "Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector", New York: Plume, 1992.
- Osinga, F.P.B., "Science, Strategy and War; the Strategic Theory of John Boyd", Routledge, London, 2007.
- Osinga, F.P.B., de Wijk, R., "Binnenlandse Veiligheid en Crisis Beheersing; Coördinatie of Commando-voering?", Clingendael Center for Strategic Studies (CCSS), maart 2004.
- Osinga, F.P.B., "Science, Strategy and War; The Strategic Theory of John Boyd", Eburon Academic Publishers, Delft, The Netherlands, 2005.
- Overy, R.J., "The Air War 1939 – 1945", Scarborough House Publishers, UK, 1980.
- Pape, R.A., "Bombing to Win; Air Power and Coercion in War", Cornell University Press, 1996.
- Pennings, J.M., Woiceshyn, J., "A typology of organizational control and its metaphors", in: Bacharach, S.B., Ditomaso, N., (eds), "Research in the sociology of organizations", JAI Press: Greenwich, Connecticut, 1987.
- Peters, B.G., "The public service, the changing state and governance", in: Petres, B.G., Savoie, D.J., (eds). "Governing in a Changing Environment", McGill-Queens University Press: Ottawa, 1993.
- Pfeffer, J. Sutton, R.I., "The Knowing-Doing Gap; How Smart Companies Turn Knowledge into Action", Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 2000.
- Pfeffer, J., Sutton, R.I., "Hard Facts, Dangerous Half-Truths & Total Nonsense; Profiting from Evidence Based Management", Harvard Business School Press, Boston Massachusetts, 2006.
- Pigeau, R., McCann, C., (eds), "The human in Command; exploring the modern military experience", Kluwer Academic / Plenum Publishers, New York, 2000.
- Pollitt, C., Bouckaert, G., "Public Management Reform – A Comparative Analysis", Oxford University Press: Oxford, 2000.
- Power, M., "The audit explosion", Demos, London, 1994.
- Quinn, J.B., "Strategies for Change: Logical Incrementalism", The Irwin series in management and behavioural sciences, Homewood Ill., R.D. Irwin, 1980.
- Ramsbotham O., Woodhouse T. and Miall H., "Contemporary Conflict Resolution; The prevention, management and transformation of deadly conflicts", 2<sup>nd</sup> Edition, Polity Press, Cambridge UK, 2005.
- Rietjens, S.J.H., "Civil-Military Cooperation in response to a Complex Emergency: Just Another Drill?", PhD Thesis University of Twente, Enschede, 2006.

- Rietjens, S.J.H. (forthcoming), *"Data-analysis: seeing the patterns in the fog of Civil-Military interaction"*, in: Soeters, J.M.M.L., Shields, P., and Rietjens, S.J.H. (eds.), *"Routledge Handbook on Research Methods in Military Studies"*, Abingdon: Routledge.
- Ringeling, A., *"Het imago van de Overheid"*, Elsevier, Den Haag, 2004.
- Ripley, T. and Chappel, M., *"Security forces in Northern Ireland (1969-92)"*, Osprey, 1993.
- Robson, C., *"Real World Research"*, Blackwell, Oxford, 2002.
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., *"Methoden en technieken van onderzoek"*, Pearson, Prentice Hill, 3<sup>e</sup> editie, 2004.
- Sawyer, R., D., *"Sun Tzu; The Art of War"*, Westview Press, Oxford, 1994.
- Schelling, T.C., *"Arms and Influence"*, Yale University Press, New Haven, 1966.
- Senglaub, M., *"The Analytic and Philosophical Imperatives of Effects-Based Operations"*, Albuquerque, NM: Networked Systems Survivability & Assurance, Sandia National Laboratories. Online. Nov. 8, 2005. Available at: [http://www.mors.org/meetings/ebo/ebo\\_reads/Senglab.pdf](http://www.mors.org/meetings/ebo/ebo_reads/Senglab.pdf).
- Serwer, D., Thomson, P., *"A Frame work for Success; International Intervention in Societies Emerging from Conflict"*, in *"Leashing the Dogs of War; Conflict Management in a Divided World"*, Edited by Chester A. Crocker, Fen Olser Hampson and Pamala Aall, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 2007.
- Shy, J., Collier, T.W., *"Revolutionary War"*, in *"Makers of Modern Strategy; from Machiavelli to the Nuclear Age"* by Peter Paret (edt), Princeton University Press, 1986.
- Simpkin, R.E., *"Race to the Swift: Thoughts on Twenty-First Century Warfare"*, London: Brassey's Defence Publishers, 1985.
- Sinno, A.H., *"Organizations at war in Afghanistan and beyond"*, Cornell University Press, London, 2008.
- Smith, E.A., *"Complexity, networking, and effects-based approaches to operations"*, DOD Command and Control research Program, Washington DC, July 2006.
- Smith, E.A., *"Effects Based Operations; applying network centric warfare in peace, crisis, and war"*, Command and control Research Program (CCRP), Information Age Transformation Series, 3<sup>rd</sup> printing, 2005.
- Soeters, J.M.M.L., Rietjens, S.B.J., Klumper, W.M., *"Measuring Performance in today's missions; The effects-based approach to operations"*, in *"Managing Military Organizations; Theorie and practice"* by Soeters J.M.M.L., Fenema van, P.C., Beeres, R., (eds), Cass Military Studies, Routledge, 2010.
- Soeters, J.M.M.L., Ruffa, Ch. (forthcoming), *"Cross-national research in the military; comparing operational styles"*, in: Soeters, J.M.M.L., Shields, P. and Rietjens, S.J.H. (eds.), *"Routledge Handbook on Research Methods in Military Studies"*, Abingdon: Routledge.
- Stake, R.E., *"The art of case study research"*, Sage Publications, London, 1995.
- Stewart, R., *"The Prince of the Marshes"*, Harcourt Trade Publishers, New York, 2006.
- Swanborn, P.G., *"Methoden van sociaalwetenschappelijk onderzoek"*, Uitgeverij Boom, Meppel, 1987.
- Szafanski, R., *"Parallel War and Hyperwar; Is Every Want a Weakness?"*, in *"Battlefield of the Future; 21<sup>st</sup> Century Warfare Issues"*, Schneider, B.R., Grinter E.G. (editors), Air War College, Maxwell Air Force Base, Alabama, 1995.
- Tilford, E.H., Jr, *"Setup; What the Air Force did in Vietnam and Why"*, Air Force University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama US, 1991.
- Tufte, E.R., *"The Visual Display of Quantitative Information"*, Graphics Press, Connecticut, 2001.

- Warden, J.A., (Col Ret), *"The enemy as a System"*, Air Power Journal, Spring 1995.
- Warden, J.A. *"The Air Campaign; Planning for Combat"*, Excel Press, New York, 2000.
- Weick, K.E., *"Making Sense of the Organization"*, Blackwell Publishing, Malden MA, USA, 2001.
- Winslow, D., *"Strange bedfellows: NGO's and the Military in Humanitarian Crises"*, in M.T.I. Bollen, R.V. Jansen, H.F.M. Kirkels and J.L.M. Soeters (eds), *NL Arms: Civil-Military Cooperation: A marriage of Reason*, Royal Netherlands Military Academy, Breda, 2006.
- Yin, R.K., *"Case Study Research; Design and Methods"*, 3<sup>rd</sup> Edition, Sage Publications, London, 2003.

## Artikelen uit tijdschriften

- Bekkers, F.F., Spiegeleiere de, S.H.A.M., *"Strategische lenigheid; Anticiperen op een fundamenteel onzekere toekomst"*, Militaire Spectator, jaargang 179, nummer 7/8, 2010, p. 360-371.
- Brunsson, N., *"Ideas and actions: justification and hypocrisy as alternatives to control"*, Accounting, Organizations and Society, vol. 18, nr. 6, 1993, p. 489-506.
- Bryson, J.M., *"What to do when stakeholders matter. Stakeholder identification and analysis techniques"*, Public Management Review, vol. 6, nr.1, 2004, p. 21-53.
- Coopey, J., *"The learning organization, power, politics and ideology"*, Management Learning, Vol 26, no 2, 1995, p. 193-213.
- Deptula, D.A., *"Firing for Effects, The Important measure is not the targets destroyed but rather the effect on the enemy's capabilities and actions"*, Air Force Magazine, April 2001, Vol 84, No 4, p. 46-53.
- Deptula, D.A., *"Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare"*, Aerospace Education Foundation, Defense and Airpower Studies, November 2005.
- Desouza, K.C., *"Information and Knowledge Management in Public Sectors Networks: The Case of the US Intelligence Community"*, International Journal of Public Administration, 32 (14), 2009, p.1219-1267.
- Eriksson, P., *"Civil-Military Co-ordination in Peace support operations – an impossible necessity?"*, The Journal of Humanitarian Assistance, 2000.
- Ferrier, K., *"Ontwikkelingshulp door militairen kan"*, in "het Goede Leven", 9 september 2005.
- Flanagan, S., Cipoletti, T.J., Tuninetti, A., *"Afghanistan: A Stress Test For Transatlantic Security Cooperation."*, in: EU-US Security Strategies; comparative scenarios and recommendations, a project implemented by Istituto Affari Internazionali (IAI), Swedish Institute of International Affairs (UI), Fondation pour la Recherche Strategique (FRS) and the Center for Strategic and International Studies (CSIS), p 189-190, obtained by internet march 2012, [http://csis.org/files/publication/110614\\_Conley\\_EUUSSecurity\\_WEB.pdf](http://csis.org/files/publication/110614_Conley_EUUSSecurity_WEB.pdf);
- Flavin, W., *"US doctrine for Peace Operations"*, in International Peacekeeping, 15-1, Routledge, 2008, p. 35-50.
- Ford, L.R., Scandura, T., *"Garbage-in, Garbage-out"; Item Generation As A Threat To Construct Validity"*, Proceedings of The Southern Management Association, Management Faculty Articles and Papers, Paper 5, Charleston SC, 2005.
- Ghoshal, S., Moran, P., *"Bad for Practice: A Critique of the Transaction Cost theory"*, Academy of Management Review, vol. 21, nr.1, 1996, p. 13-47.
- Homan, K., *"De militair en wederopbouw: zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig."*, Internationale Spectator, jaargang 61, nr. 2, feb. 2007, p. 63-67.
- Hood, C., *"A public management for all seasons?"*, Public Administration, vol. 69, nr. 1, 1991, p. 3-19.

- Hoque, Z., "Measuring and reporting public sector outputs / outcomes: Exploratory evidence from Australia", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, nr. 5, 2008, p. 468-493.
- Hukill, J.B., "Misaligned and misunderstood; it's not the EBO concept that's wrong, but how it's been applied", *Armed Forces Journal*, 2009. march 2009, p. 29-32, obtained from internet on june 19<sup>th</sup> 2009: <http://www.armedforcesjournal.com/2009/03/3873827>.
- Hunerwadel, J.P., "The Effects-Based Approach to Operations: Questions and Answers," *Air and Space Power Journal* 20, no. 1 (Spring 2006), p. 53-62.
- Mattis, J.N., "USJFCOM Commander's Guidance for Effects Based Operations", *Parameters*, 2008(Autumn), p. 18-25.
- McAdam, R., Hazlett, S.A., Casey, C., "Performance measurement in the UK public sector: addressing multiple stakeholder complexity", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 18, nr.3, 2005, p.256-273.
- Mintzberg, H., "Patterns in Strategy Formation", *Management Science* vol 24 no 9, may 1978, p. 934-948.
- Mintzberg, H., McHugh, A., "Strategic Formation in an Adhocracy", *Administrative Science Quarterly* 30, no 2, june 1985, p. 160-197.
- Mintzberg, H., Waters, J.A., "Of Strategies, Deliberate and Emergent", *Strategic Management Journal*, Vol. 6, 1985, p. 257-272.
- Mintzberg, H., "Crafting Strategy", *Harvard Business Review*, July-August 1987, p. 66-74.
- Mol, N., Beeres, R., "Performance management in a setting of deficient output controls", *International Journal of Productivity and Management*, vol. 54, issue 7, 2005, p.533-550.
- Newbegin, C., LTC., "NATO Effects Based Approach to Operations (EBAO) Concept", *NATO magazine "The Three Swords"*, 11/2007, NATO-site, obtained 23 march 2008.
- Nissen, M.E., Gateau, J.B., Leweling, T.A., Looney, J.P., "Hypothesis Testing of Edge Organizations: Modeling the C2 Organization Design Space", 12<sup>th</sup> ICCRTS Congress Proceedings, Adapting C2 to the 21<sup>st</sup> Century, Newport RI, 2007.
- Noordegraaf, M. and Abma, T., "Management by Measurement? Public Management practices amidst ambiguity", *Public Administration*, vol. 81, no. 4, 2003, p. 853-871.
- Ordonez, L., ea, "Goals gone wild: the systematic side effects of over prescribing goal setting", *Academy of Management Perspectives*, vol. 23, nr. 3, February 2009, p. 82-87.
- Ortiz, E., Kuyama, S., Munch, W., Tang, G., "Overview of the series of reports on managing for results in the United Nations system", *UN Joint Inspection Unit (IU/REP/2004/5)*, Report, 2004.
- Paparone, C.R., Anderson, R.A., McDaniel, R.R., Jr, "Where Military Professionalism Meets Complexity Science", *Armed Forces & Society*, Vol. 34, No. 3, April 2008, p. 433-449.
- Pascale, R.T., "Perspectives on Strategy: The Real Story Behind Honda's Success", *California Management Review*, vol. 26, nr. 3, april 1984, p. 47-72.
- Prescott, J.M. "The Development of NATO EBAO doctrine: Clausewitz's Theories and the Rule of Law in an Evolving Approach to Operations", *Penn State International Law Review*, volume 27, number 1, 2008, p. 125-168..
- Rietjens, S.J.H., Soeters, J.M.M.L., Klumper, W.M., "Measuring the Immeasurable? The Effects-Based Approach in Comprehensive Peace Operations", *International Journal of Public Administration*, 34:5, Routledge, June 2011, p 329 – 338.
- Ruby, T.Z., "Effects-based Operations: More Important Than Ever", *Parameters*, Autumn, vol 38, nr. 3, 2008, p.26-35.

- Smeenk BJE, Gouweleeuw RWG, Van der Have HC, "Effect gebaseerde aanpak in Uruzgan. Van het schaakbord naar een bord spaghetti", Militaire Spectator, jaargang 176, nr. 12, 2007, p. 550-559.
- Smith, P., "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector", International Journal of Public Administration, vol. 18, nr. 2-3, 1995, p.277-310.
- Soeters, J.M.M.L., Rietjens, S.J.H., Klumper, W.M., "EBAO is dood! Leve EBAO!", Marineblad, december 2009, p. 16-20.
- Spiegeleiere de, S.H.A.M., Bekkers, F.F., "Who says generals can't dance: Strategic agility and defence capability options", in "Deelverkenning III, Aanbodzijde – Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst", Ministerie van Defensie, Nederland, 2010, p. 427-463.
- Spiegeleiere de, S.H.A.M., Sweijs, T., Kooroshy, J., Novosejt, A.B., "STRONG in the 21st Century; Strategic Orientation and Navigation under Deep Uncertainty", Report, The Hague Center for Strategic Studies, 2010.
- Szafranski, R. and Wijninga. P.W.W, "Beyond Utility Targeting; Toward Axiological Air Operations", in Aerospace Power Journal, Winter 2000, Vol. XIV, no 4, Maxwell Air Force Base Alabama, 2000, p. 45-59.
- Try, D., Radnor, Z., "Developing and understanding of results-based management through public value theory", International Journal of Public Sector Management, vol. 20, nr. 7, 2007, p. 655-673.
- Vlaar, P.W.L., Fenema van, P.C., "Cocreating Understanding and Value in Distributed Work: How members of onsite and offshore Vendor Teams Give, Make, Demand and Break Sense", MIS Quarterly, vol 32, no 2, 2008, p. 277-255.
- Weber, K., Glynn, M.A., "Making Sense with Institutions: Context Thought and Action in Karl Weick's Theory", Organization Studies, Vol 27, No 11, Sage Publications, London, 2006, p. 1639-1660.

## Doctrine documenten

### NAVO

- AAP 6, NATO Glossary of terms and definitions (English and French), 2004.
- Bi-Strategic Command Pre-Doctrinal Handbook (*Effects Based Approach to Operations*), Supreme Allied Commander Europe, NATO, December 2007.
- "Commanders Handbook for an Effects-Based Approach to Operations", Joint Warfighting Center, Joint Concept Development and Experimentation Directorate, Standing Joint Force Headquarters, 27 January 2006.
- "Comprehensive Operations Planning Directive", uitgave van SHAPE, COPD Interim V1.0, Mons, Belgium, 17 december 2010.
- "EBAO briefing", Joint Forces Command Brunssum, 13 februari 2008.
- MCM-0052-2006, "MC Position on an Effects Based Approach to Operations", dated 06 june 2006.
- MCM-0148-2009, MC Principles and Guidance on the Effects Based Approach to operations (EBAO), dated 15 oct 09.
- NATO, "Engagement Space Assessment Handbook", HQ SACT, version 1, august 2007.
- NATO document: AC/119-N(2007)0010 (SPC(R)).
- NATO Handbook 2001.
- NATO's Operational Planning System, MC133/3, Military Decision on Corrigendum no 3, North Atlantic Military Committee, aug 2005.
- NATO Guidelines for Operational Planning (GOP) Final Revision June 2005.

NATO Assessment handbook, 2007.

SACEUR letter, “*ACO Way Ahead – Effects-Based Approach to Operations (EBAO)*”, dated 24 may 06.

SACEUR Letter SH/J5Plans/7740-010/07-202024 – *Effects-Based Approach to Operations – Update on Developments and further Guidance on the ACO Way Ahead*, dated 20 Mar 07.

SOP 1080, HQ ISAF, Kabul Afghanistan, Afghan Assessment Group, January 2009.

SOP 5004, ISAF, HQ *RC-South*, Kandahar, december 2008.

## **UK**

Great Britain, Ministry of Defence, “*The UK Military Effects-Based Approach*”. Swindon, Wiltshire, UK, Joint Doctrine & Concepts Centre, Ministry of Defence, 2005. (Joint doctrine note, 1/05).

Available online at: [www.da.mod.uk/JSCSC/Courses/ESDC/Pre Reading Articles/JDN 1-05 UK Mil Effects Based Approach.pdf](http://www.da.mod.uk/JSCSC/Courses/ESDC/Pre Reading Articles/JDN 1-05 UK Mil Effects Based Approach.pdf).

Incorporating and extending the UK military effect-based approach, JDN 7/06, UKDCDC London, September 2006.

The Comprehensive Approach, Joint Discussion Note 4/05, UKJDCD London, January 2006.

UK Joint Doctrine Note 7/06, september 2006.

## **USA**

Assessment for Effects Based Operations, Memorandum for U.S. Joint Forces Command, 14 augustus 2008.

AFDD 2, “*Operations and Organization*”, US Airforce Doctrine Document, 2006.

Field Manual FM 3-0, US Army, Department of the Army, Washington DC, 2008.

Field Manual FM 3-24, “*Counterinsurgency*”, Department of the Army, Washington DC, 2006.

Joint Chiefs of Staff, Peace Operations (draft), Joint Pub 3–07.3, Washington, DC, June 2006.

Joint Publication 5.0, Joint Operation Planning, December 2006.

[http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jointpub\\_planning.htm](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jointpub_planning.htm) (benaderd 21 juli 2009).

McChrystal, S.A., “*Commander’s Initial Assessment*”, Kabul, 2009.

“*Progress toward Security and Stability in Afghanistan; Report to Congress in accordance with the 2008 National Defense Authorization Act (Section 1230, Public Law 110-181)*”, Washington DC, January 2009.

USJFCOM J9, *EBO Concept Paper Draft*, 09 January 2003.

US Joint Chiefs of Staff, Joint Doctrine Division, “*Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*”, Washington DC, joint publication 1-02.

## **Nederland**

Koninklijke Landmacht, “*Leidraad Commandovoering*”, uitgave van de doctrinecommissie van de Koninklijke Landmacht, Den Haag, juli 2000.

Ministerie van Defensie, “*To EBO or not to EBO?*”, Defensie Staf, Directie Operationeel Beleid, Behoeftestelling en Plannen, Ressort Operationeel Beleid, Afdeling Toekomstverkenning, KLTZ H.R. Lodder, Den Haag, 2007.

Ministerie van Defensie Introductiebundel, Hoofddirectie Algemene Beleidszaken, 22 februari 2007.

Nederlandse Defensie Doctrine, NDD, uitgave van het Ministerie van defensie, Defensiestaf, DS/DOBBP/OB/TV, september 2005.



## Internet

Afghanistan Country Stability Picture (ACSP).

<http://gis.nc3a.nato.int/ACSP/> (benaderd op 29 mei 2010).

Afghanistan National Development Strategy; An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction, Islamic Republic of Afghanistan, Volume 1, 2008, pp 133.

Beschikbaar op internet: [http://www.nps.edu/programs/ccs/Docs/Pubs/unands\\_Jan.pdf](http://www.nps.edu/programs/ccs/Docs/Pubs/unands_Jan.pdf).

Afghan NGO Coordination Bureau (ANCB).

<http://www.ancb.org> (benaderd op 29 mei 2010).

Agency Co-ordinating Body for Afghan Relief (ACBAR).

<http://www.acbar.org/> (benaderd op 29 mei 2010).

Combined Security Transition Command Afghanistan (CSTC-A). <http://www.vredesmissies.nl/cstc-a.htm>, (benaderd op 29 mei 2010).

Directie Algemene Beleidszaken van het Ministerie van Defensie

[http://www.defensie.nl/bestuursstaf/directies/directie\\_algemene\\_beleidszaken](http://www.defensie.nl/bestuursstaf/directies/directie_algemene_beleidszaken), (benaderd op 12 februari 2010).

Doctrine Koninklijke Landmacht

[http://www.defensie.nl/landmacht/organisatie\\_landmacht/militaire\\_doctrine](http://www.defensie.nl/landmacht/organisatie_landmacht/militaire_doctrine).

Gastlezing minister van Defensie van Middelkoop:

[http://www.defensie.nl/actueel/toespraken/2009/01/46129084/Toespraak\\_gastcollege\\_Human\\_security\\_in\\_Afghanistan](http://www.defensie.nl/actueel/toespraken/2009/01/46129084/Toespraak_gastcollege_Human_security_in_Afghanistan), (benaderd op 4 januari 2010)

ISAF – facts.

<http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf>, (benaderd op 29 mei 2010).

ISAF en *Provincial Reconstruction Teams* .

<http://www.vredesmissies.nl/cstc-a.htm> (benaderd op 29 mei 2010).

ISAF Stratcom Strategy

<http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/3105/isaf-stratcom-strategy-2008.pdf>

Kajaki-dam.

<http://www.nato.int/isaf/docu/pressreleases/2008/09-september/pr080902-455.html>. (benaderd op 16 februari 2009).

McKiernan.

New York Times, 12 mei 2009, [http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/m/david\\_d\\_mckiernan/index.html?inline=nyt-per](http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/m/david_d_mckiernan/index.html?inline=nyt-per), (benaderd op 29 mei 2010).

McChrystal: [http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/m/stanley\\_a\\_-mcchrystal/index.html?inline=nyt-per](http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/m/stanley_a_-mcchrystal/index.html?inline=nyt-per), (benaderd op 23 juni 2010).

NATO in Afghanistan, master narrative as at 6 October 2008, Media Operations Center (MOC), Press and Media Service, NATO HQ Brussels:

<http://wikileaks.org/leak/nato-master-narrative-2008.pdf>, (benaderd op 22 juli 2009).

NATO / SHAPE Continental Staff System:

<http://www.nato.int/shape/about/structure.htm>

NATO site: 20121008\_media\_backgrounder\_isaf\_mission\_evolution\_en.pdf, (benaderd 22 op oktober 2011).

Operationeel Analisten:

[http://www.defensie.nl/landmacht/personeel/reservisten/reservist\\_specifieke\\_deskundigheid/operationele\\_analisten](http://www.defensie.nl/landmacht/personeel/reservisten/reservist_specifieke_deskundigheid/operationele_analisten), (benaderd op 13 mei 2011).

The Liaison Office (TLO):

[http://www.tlo-afghanistan.org/sites/default/files/The\\_Dutch\\_Engagement\\_in\\_Uruzghan](http://www.tlo-afghanistan.org/sites/default/files/The_Dutch_Engagement_in_Uruzghan), (benaderd op 16 mei 2011)

Toetsingskader 2009, benaderd via internet d.d. 10 januari 2010. ([http://www.defensie.nl/actueel/kamerstukken/kamerbrieven/2009/03/46133164/Kamerbrief\\_inzake\\_aanbieding\\_Toetsingskader\\_2009](http://www.defensie.nl/actueel/kamerstukken/kamerbrieven/2009/03/46133164/Kamerbrief_inzake_aanbieding_Toetsingskader_2009)). Voor Toetsingskader 2009 zie internet, zelfde link, benaderd op 10 januari 2010.

UNAMA:

<http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/AfghanistanCompact-English.pdf>  
UNAMA taken.

<http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1742>, (benaderd op 29 mei 2010).

USAID en *Provincial Reconstruction Teams*.

<http://afghanistan.usaid.gov/en/Page.PRT.aspx>, (benaderd op 29 mei 2010).

Vragen Nederlandse bijdrage aan ISAF:

<http://www.nieuwsbank.nl/inp/2009/10/28/R395.htm>

## Presentaties

Wing Commander Paul James, "NATO's Effects-based Approach to Operations", Operational Concept Development, HQ Supreme Allied Commander Transformation, presentation, Norfolk VI, USA, 2007.

Presentation Stavanger by Ayscha Hamdani "*Afghanistan: an overview*", slide 8, dd. 6 January 2009.

Presentatie Afghan Assessment Group (AAG) bij HQ-ISAF, gegeven door Col. Bobby Clafin, Director *Afghan Assessment Group* op 15 januari 2009.

Presentaties door LTC David Pursley (US ARMY, HQ-ISAF, CJ5, Plans) en BG Wayne Goodman (Aus, HQ-ISAF) dd 30 augustus 2010 ter gelegenheid van de NATO conferentie "Allied Information Sharing Strategy; Support to ISAF Population Metrics and Data", 30 augustus – 3 september 2010, Joint Forces Command Brunssum.

Presentatie gegeven door J.P. Hunderwadel In Airforce University, Maxwell Airforce Base, november 2007.

## Diversen

Bonn Agreement – 2001 en resolutie 1386 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

Borren, S., directeur Novib "Militairen zijn geen hulpverleners", interview in *Civiel / Militair*, nr. 3, 2003.

Gourlay, C., "*Partners Apart: Managing Civil-Military Co-operation in Humanitarian Interventions*". Disarmament forum. , 2000.

Kamerbrief d.d. 28 oktober 2009. Antwoorden op de feitelijke vragen over de tussentijdse evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF in Afghanistan over het jaar 2008.

Kouwenberg, S., "*Hulp van militairen is vaak funest voor ontwikkelingswerkers*", NRC 18 aug. 2004.

Landler, M., Cooper, H., "*Obama Will Speed Up Pullout From War in Afghanistan*", New York Times, 22 June 2011.

Mattis, J.N., "*Memorandum for U.S. Joint Forces Command; Assessment of Effects Based Operations*", Department of Defense, Norfolk VA, 14 August 2008.

- Ministerie van Defensie, *“To EBAO or not to EBO; een toekomstverkenning naar de nationale toepasbaarheid van het Effects-Based operations concept”*, Directie Operationeel Beleid, Bestuur en Plannen, afdeling toekomstverkenningen, opgesteld door KLTZ H.R. Lodder, 2007.
- NATO in Afghanistan; Master Narrative as at 6 October 2008, Media Operationa Centre (MOC), Press and Media Service, NATO HQ Brussels, <http://wikileaks.org/leak/nato-master-narrative-2008.pdf> (Benaderd 22-07-2009).
- Recente ervaringen met crisisbeheersingsoperaties, Openingstoespraak van Minister van Defensie E. van Middelkoop op de AIV-Conferentie *“Naar een ander buitenland”*, Eerste Kamer, 1 juni 2007.
- Regeringsnoties, *“Wederopbouw na gewapend conflict”*, september 2005.
- The United States Strategic Bombing Survey, Moral Division, *“Effects of Strategic Bombing on German Morale, vol 64b, pt 1, 1-2; USSBS (European War), Summary Report, September 1945, reprinted by Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, October 1987.*

## Lijst met respondenten

	Werkzaam op niveau	Functie	Waar gesproken	Nationaliteit
PMS1	Militair Strategisch	Mindef – DOPS	Den Haag	NL
PMS2	Militair Strategisch	Mindef – DOPS	Den Haag	NL
PMS3	Militair Strategisch	Mindef – DOPS	Den Haag	NL
PMS4	Politiek	BuZa	Den Haag	NL
PMS5	Politiek	BuZa	Den Haag	NL
PMS6	Militair Strategisch	SHAPE – J3	Mons	UK
PMS7	Militair Strategisch	SHAPE – J3	Mons	USA
PMS8	Politiek	BuZa – OS	Den Haag	NL
PMS9	Politiek	NATO – HQ	Brussel	NL
PMS10	Militair Strategisch	SHAPE – J5	Mons	UK
PMS11	Militair Strategisch	SHAPE – J5	Mons	USA
PMS12	Militair Strategisch	SHAPE – J5	Mons	UK
PMS13	Militair Strategisch	SHAPE – J5	Mons	Can
PMS14	Militair Strategisch	SHAPE – J5	Mons	Can
PMS15	Politiek	NATO – HQ	Brussel	NL
PMS16	Politiek	Mindef – DAB	Den Haag	NL
PMS17	Politiek	Mindef – DAB	Den Haag	NL
PMS18	Militair Strategisch	NATO	Heidelberg	NL
PMS19	Militair Strategisch	Mindef	Den Haag	NL
PMS20	Politiek	BuZa	Den Haag	NL
RC1	Operationeel	RC-South-J5	Kandahar	NL
RC2	Operationeel	RC-South-J5	Kandahar	NL
RC3	Operationeel	RC-South-J35	Kandahar	Aus
RC4	Politiek	RC-South-Polad	Kandahar	NL
RC5	Operationeel	RC-South-JEAC	Kandahar	UK
RC6	Operationeel	RC-South-J2	Kandahar	NL
RC7	Operationeel	RC-South-DCOS	Kandahar	NL
RC8	Operationeel	RC-South-STRATCOM	Kandahar	NL
RC9	Operationeel	RC-South-SO3	Kandahar	NL
RC10	Operationeel	RC-South-DCOS SPT/COS	Kandahar	UK
RC11	Operationeel	RC-South-J3	Kandahar	UK
RC12	Operationeel	RC-South-J5	Kandahar	NL
RC13	Operationeel	RC-South-DCOS OPS	Kandahar	NL
RC14	Operationeel	RC-South-J3	Kandahar	NL
RC15	Operationeel	RC-South-Cdt RC(S)	Kandahar	NL
RC16	Operationeel	RC-South-JEAC	Kandahar	NL
RC17	Operationeel	RC-South-J35	Kandahar	UK
RC18	Operationeel	RC-South-CivMil Cell	Kandahar	NL
RC19	Operationeel	RC-South-War Diary	Kandahar	NL

	Werkzaam op niveau	Functie	Waar gesproken	Nationaliteit
RC20	Operationeel	RC-South-Polling	Kandahar	Afgh
HQ1	Operationeel	HQ-ISAF-SAB	Kabul	NL
HQ2	Operationeel	HQ-ISAF-J5	Kabul	NL
HQ3	Operationeel	HQ-ISAF-J9	Kabul	Bel
HQ4	Operationeel	HQ-ISAF-SAB	Kabul	DId
HQ5	Operationeel	HQ-ISAF-J9	Kabul	NL
HQ6	Operationeel	HQ-ISAF-AAG	Kabul	USA
HQ7	Operationeel	HQ-ISAF-ACSP	Kabul	It
HQ8	Operationeel	HQ-ISAF-SAB	Kabul	Den
HQ9	Vervallen			
HQ10	Operationeel	HQ-ISAF-J2	Kabul	NL
HQ11	Operationeel	HQ-ISAF-J2	Kabul	USA
HQ12	Operationeel	HQ-ISAF-JMED Ops	Kabul	NL
HQ13	Operationeel	HQ-ISAF-STRATCOM	Kabul	USA
HQ14	Operationeel	HQ-ISAF-JMED Plans	Kabul	DId
HQ15	Operationeel	HQ-ISAF-Effect meting	Kabul	Den
HQ16	Operationeel	HQ-ISAF-Effect meting	Kabul	NL
HQ17	Operationeel	HQ-ISAF-Effect meting	Kabul	UK
HQ18	Operationeel	HQ-ISAF-LNO	Kabul	NL
HQ19	Operationeel	HQ-ISAF-Info Ops	Kabul	NL
HQ20	Operationeel	HQ-ISAF-SAB	Kabul	NL
HQ21	Operationeel	HQ-ISAF-J35	Kabul	Zwe
HQ22	Operationeel	HQ-ISAF-J35	Kabul	Zwe
HQ23	Operationeel	HQ-ISAF-DCOS Stability	Kabul	NL
HQ24	Operationeel	HQ-ISAF-Counter Narcotics	Kabul	Noor
HQ25	Operationeel	HQ-ISAF-J3	Kabul	DId
HQ26	Operationeel	HQ-ISAF-J3	Kabul	NL
HQ27	Operationeel	HQ-ISAF-LEGAD	Kabul	USA
HQ28	Operationeel	HQ-ISAF-J9	Kabul	Afgh
HQ29	Operationeel	HQ-ISAF-LNO	Kabul	USA
HQ30	Operationeel	HQ-ISAF-LNO	Kabul	USA
HQ31	Operationeel	HQ-ISAF-JOIS analyst	Kabul	DId
HQ32	Politiek	HQ-ISAF-POLAD	Kabul	UK
HQ33	Politiek	HQ-ISAF-Lead Governance	Kabul	DId
HQ34	Operationeel	HQ-ISAF-SAG	Kabul	USA
HQ35	Operationeel	HQ-ISAF-MA to DCOSSTAB	IJsselstein	NL

# Bijlagen

## Bijlage 2-1

### Verklaring van PMESII-factoren

<b>Political</b>	History of political system. Political processes and culture. Central / Local government. Political interest groups. Regional / Int'l conditions. Influential individuals. Political security. International Organisations.	What aspects of the political system affect the current crisis? What aspects of governance are contributing to or mitigating the current crisis? Who are the key nodes in the political system and what are their goals? What are the key relationships of political system elements?
<b>Military</b>	History of military system. Leadership. Armed forces/ORBATs. Internal security. Military industrial complex. Logistics and Sustainment. Opposing forces.	What are the objectives of friendly and opposing forces in the current crisis? What are the key military nodes? What are probable courses of action of friendly and opposing forces?
<b>Economic</b>	Natural assets. Production capabilities. Distribution systems. Consumption.	What aspects of the economic system affect the current crisis? What are the critical system elements of the economic system? Who wants to use the economic system and for what goal?
<b>Social</b>	Ethno-linguistic groups / Religion. IO/NGOs/DP/Refugee groups. Terrorist / Criminal Organizations. Business associations. Health care / Education.	What aspects of the social system affect the current crisis? How are social groups involved in the current crisis? Relationships between social system elements?
<b>Infra-structure</b>	Utilities. Transportation. Industry. Public facilities.	What aspects of the infrastructure system affect the current crisis? What are the critical infrastructure system elements and their associated relationships?
<b>Info</b>	Global information. National information. Defence information. Military C2.	What aspects of the information system affect the current crisis? Who is trying to use the information systems and for what goals? What are the critical system elements of military C2?

### PMESII Explanations

Bron: Pre Doctrinal Document, p 5 – 3

## **Bijlage 3-1**

### **Interviewprotocol**

Het interview dient te worden gehouden met officieren die zich binnen de staf bezig houden met EBAO. Dat kan zijn als hoofdbestanddeel van de functie, maar het kan ook zijn dat de respondent in de uitoefening van zijn taken te maken krijgt met EBAO.

Het is van belang te benadrukken dat:

1. de analyse van de inhoud van de gesprekken de basis zal zijn voor wetenschappelijke publicatie
2. respondenten niet bij naam genoemd zullen worden, maar een uniek respondentennummer zullen krijgen.
3. de koppeling tussen de naam van de respondent en het respondentennummer alleen bij de onderzoeker bekend is.
4. de respondent geen militair geheime informatie of andere informatie dient te leveren die de lopende operatie zou kunnen beïnvloeden.

### **Vorbereiding en uitvoering:**

- Zorgen voor een rustige setting waarin het gesprek kan plaatsvinden.
- Respondent inlichten over de bedoeling van het onderzoek en aangegeven hoe dit interview daar in past.
- Aangeven hoe lang het gesprek kan duren.
- Als het de respondenten beter uitkomt, kan worden voorgesteld om meer dan één respondent voor het interview te benaderen.
- Interview in principe afnemen van officieren (eventueel ook in het Engels). Hiervoor is de interview-guide nodig.
- De interviewer noteert de antwoorden zelf op de guide.
- Zo snel mogelijk na het interview de gespreksnotities uitwerken en opnemen in de database.

## Bijlage 3-2

### Interview Guide (lijst met thema's)

#### *Achtergrond*

- Naam
- Functie
- Rang
- Nationaliteit

#### *Knowledge Development*

- Hoe wordt de benodigde informatie verzameld?
- Op welke wijze vindt feedback van informatie plaats?
- Hoe wordt informatie gedeeld?

#### *Plannen*

- Wat wordt gepland op welk niveau?
- Welke planningsactiviteiten zijn specifiek voor de werkomgeving van de respondent?
- Welke van die planningsactiviteiten hebben betrekking op EBAO?

#### *Assessment*

- Hoe worden effecten gemeten in werkomgeving van respondent?
- In hoeverre wordt hierbij gebruik gemaakt van “harde” data?
- In hoeverre wordt hierbij gebruik gemaakt van “zachte” data?
- Welke methoden worden nog meer gebruikt?

### Bijsturen

#### *Rol van de nationale politiek*

- Hoe wordt gestuurd?
- Transparantie?

#### *Bijsturen van het proces rond EBAO*

- Wanneer is dat nodig?
- Hoe vindt dat plaats?
- Welke informatie ligt daaraan ten grondslag?



## **Overig**

### *Communicatie*

- Met welke organisatie-elementen?
- Welke inhoud?
- Met welke niveaus?
- Welke specifieke communicatiemiddelen t.b.v. EBAO?
- Hoe wordt gerapporteerd over EBAO?

### *EBAO specifiek*

- Welke kennis heeft de respondent van doctrines rondom EBAO?
- Hoe is de respondent voorbereid op het werken met EBAO?
- Welke relatie bestaat er tussen EBAO en het 'Command and Control' proces?

## Bijlage 6-1

### **Afghanistan National Development Strategy (ANDS).**

The Afghanistan National Development Strategy was established by the international community as the overall implementing mechanism for post-conflict nation-building in Afghanistan. Despite its name, it is not limited to reconstruction and development, but encompasses all aspects of what is usually referred to as “nation-building”, including governance and security sector reform. The strategic guidance for the ANDS is rooted in the Afghanistan Compact, a high-level political agreement between Afghanistan and the international community, concluded at the London Conference in January 2006. The Afghanistan Compact contains a set of specific benchmarks that need to be achieved by Afghanistan within a set timeframe. The benchmarks are categorized into 3 Pillars – Security, Governance, and Development – and 8 (sub-)sectors. As the main implementation body of the Afghanistan Compact, the ANDS is laid out following the same structure.

The ANDS operates through a Secretariat in Kabul. It is Afghan-owned and Afghan-led, albeit with a considerable amount of technical assistance from the international community. The ANDS Secretariat oversees the drafting and review of Ministerial and Sector Strategies at the national level, and supports the establishment of Provincial Development Plans in each province by conducting subnational consultations.

A key aspect that is often overlooked is the fact that the full ANDS will serve as Afghanistan Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). As such, it was presented to the World Bank in May 08, to enable the country to obtain HIPC status (Highly Indebted Poor Country) to qualify for debt relief and preferential loan treatment. This process is not unique to Afghanistan. Rather, PRSPs were first introduced by the World Bank and IMF, together with major donor countries, in the mid-nineties. Over 60 third world countries have undergone the PRSP process as a precondition for WB and IMF debt relief since then. The effectiveness of PRSPs in relieving poverty has not been fully proven so far, and the process remains controversial. In particular, the PRSP process prescribes a number of economic measures, such as privatization of state-owned enterprises, cuts in public spending while encouraging private sector development, and currency stabilization, that may – at least initially – have a painful effect on parts of the affected population, e.g. increases in unemployment or rising living costs due to cost-based delivery of services such as electricity or water. While these aspects have proven difficult even in relatively peaceful societies, the ANDS – as Afghanistan’s PRSP – is

unique in that it is implemented in a conflict environment. Naturally, this makes the ambitious PRSP goals even harder to reach.

Bron: "Afghanistan National Development Strategy (ANDS); An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction"; [http://www.ands.gov.af/ands/ands\\_guide/ands\\_guide/The Ands Guide.pdf](http://www.ands.gov.af/ands/ands_guide/ands_guide/The%20Ands%20Guide.pdf) (benaderd 16 september 2009)

## Bijlage 6-2

Leden van de adviesgroepen als onderdeel van de *Campaign Assessment Board* (CAB).

<b>CAB – Working Group</b>	<b>CAB – Council of Colonels</b>	<b>Campaign Assessment Board (CAB)</b>
AAG Director	AAG Director	COM
AAG AQO	AAG AQO	DCOM (Board Chairman)
GIRoA Representative	GIRoA Representative	GIRoA Representative
UNAMA Representative	UNAMA Representative	UNAMA Representative
USAID Representative	USAID Representative	USAID Representative
OAB CHIEF	OAB Chief	COS
OAB Team (3)	OAB Team (3)	DCOS Joint Ops
LL Chief	LL Chief	DDCOS Joint Ops
ACCE	ACCE	DD Air Ops
CSTC-A	CSTC-A	CSTC-A
SAG Reps (2)	SAG	SAG
RC LNO's	SAG Deputy	DCOS Support
DATES	DATES	DATES
CJ2 (Effect 1 OPR)	CJ2 – Intel Advisor	CJ2
CJ35 (Effect 2 OPR)	CJ35 – OPLAN Analyst	CJ3
STRATCOM (Effect3, 11 OPR)	STRATCOM Assessment Chief	Dir SRATCOM
CJ5 CN (Effect 4, OPR)	CJ5 – Chief Plans	CJ5
LEGAD (Effect 5, OPR)	LEGAD Advisor	Spokesperson
POLAD (Effect 6, 7 OPR)	POLAD – Advisor	POLAD
CJ9 (Effect 8, 9 OPR)	Chief of Regional Outreach	CJ9
Stability Assessment (effect 10 OPR)	Stability Assessment Chief	DCOS Stability
CIED	Chief of Unified Action	DDCOS Stability
DEVAD	DEVAD Advisor	DEVAD
CJ4	CJ4	CJ4
CJ5 – Policy & Concepts	CJ5 – Chief Effects	COMISAF SOF
CJ6	CJ5 – Policy & Concepts	AAG Director
CJMED		AAG AQO
COMISAF SOF		

Bron: SOP 1080, *Afghan Assessment Group, Headquarters Security Assistance Force, Kabul Afghanistan*, Drafted by Col Clafin, 15 jan 09, p C-2-1.



## Curriculum Vitae



De auteur, Willem Klumper (Den Haag, 1955) is allereerst werkzaam geweest in de gezondheidszorg. Aanvankelijk als verpleegkundige bij het toenmalige Academisch Ziekenhuis in Leiden en later als ambulance verpleegkundige bij de GGD in Leiden. Gelijktijdig heeft hij aan de Rijksuniversiteit Leiden psychologie gestudeerd, waar hij op 25 februari 1987 (tot genoegen) is afgestudeerd.

In 1990 is hij 'horizontaal' ingestroomd als psycholoog en beroepsmilitair van de Koninklijke Luchtmacht in de rang van kapitein. Hij werd tewerk gesteld bij de afdeling Gedragwetenschappen. Na een postacademische opleiding aan de University of Southern California en een speciale vliegopleiding in Nederland werd hij als vliegerpsycholoog gedetacheerd bij 313 en 315 squadron op de vliegbasis Twente. In die hoedanigheid is hij verschillende keren uitgezonden geweest naar Italië in verband met de NAVO operaties boven voormalig Joegoslavië (1993 – 1995) waarbij de Koninklijke Luchtmacht betrokken is geweest. Tussendoor vond uitzending plaats in het kader van operatie Provide Care (Rwanda, 1994).

Na enige jaren leiding te hebben gegeven aan de selectie eenheid van de Koninklijke Luchtmacht, eerst in Gilze Rijen en later in Soesterberg, is hij werkzaam geweest bij het Instituut Defensie Leergangen (IDL) in Rijswijk. Vanuit het IDL heeft hij een tweede postacademische opleiding gevolgd en wel aan de School of Advanced Airpower Studies van de Airforce University in Montgomery, Alabama. Aansluitend heeft hij enige jaren de lessen militaire strategie en Airpower verzorgd binnen het IDL. De laatste jaren, naast het voltooien van dit proefschrift, is hij actief geweest als mentor voor de Hogere Defensie Vorming (HDV).

Aansluitend op de referentie in het voorwoord aan de zwemsport kan worden vermeld dat de auteur bijna zestien jaar hoofdklasse waterpolo heeft gespeeld, eerst bij de Haagsche Zwem & Polo Club (HZ&PC) in Den Haag en later bij LZ 1886 in Leiden.

Willem Klumper is de echtgenoot van Marga Rientjes en vader van Berend (1991).

