

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

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.