



Universiteit
Leiden
The Netherlands

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

Klumper, W.M.

Citation

Klumper, W. M. (2014, April 17). *De effects-based approach to operations in Afghanistan : meten van het onmeetbare*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/25254>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/25254>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

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

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 Tzu¹ kan filosofisch worden genoemd, evenals de benadering van Clausewitz.² 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.³ 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.⁴ 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.⁵ 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).⁶ 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*.⁷

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;⁸ een voorbeeld zijn de recente operaties in Afghanistan die worden uitgevoerd in het kader van ISAF⁹. 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,¹⁰ 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”*.¹¹ 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”*.¹² 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.¹³

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.¹⁴ 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*”.¹⁵ 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”, 2nd 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.¹⁶ 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*¹⁷ en heeft Bollen het over *working apart together* en *a marriage of reason*.¹⁸ 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.¹⁹

Voordat de samenwerking vruchten kan afwerpen, zal gezocht moeten worden naar de juiste aanpak. In dit verband wordt door Rietjens²⁰ 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”.*²¹ 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.²² 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^{ste} 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”*.²³ 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?²⁴ 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.²⁵

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,²⁶ 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

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.²⁷

In de jaren dertig werd bij de *Air Corps Tactical School* (ACTS) in de Verenigde Staten de theorie van de *industrial nodes* uitgewerkt.²⁸ 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.²⁹ Ook de uitgebreide bombardementen op Noord-Vietnam hebben een dergelijke achtergrond gehad.³⁰ Tegenwoordig wordt sterk betwijfeld of die strategische bombardementen inderdaad de beoogde doelen hebben bereikt.³¹

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*.³² Zijn vijf-ringenmodel vormt de basis voor de moderne inzet van militaire macht.³³ 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.³⁴ 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.³⁵ De effecten die door de verschillende acties worden gerealiseerd, kunnen zo als het ware bij elkaar opgeteld worden: cumulatieve effecten.³⁶ 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.³⁷

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.³⁸ 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.³⁹

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,⁴⁰ Irak⁴¹ en Afghanistan.⁴² In feite wordt in operaties als deze de basis gelegd voor EBAO.⁴³

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

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*”.⁴⁴ Meer recentelijk komt dit principe terug in doctrines voor de inzet van grondtroepen waarin wordt gesproken van ‘opdrachtgerichte commandovoering’.⁴⁵ 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:⁴⁶ 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.; 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.⁴⁷ 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.”*⁴⁸

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.⁴⁹ 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.⁵⁰ 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., “Maligned 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 19th 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.⁵¹ 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.⁵² 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 toebedeeld⁵³. Desondanks blijft hierover twijfel bestaan. Flavin⁵⁴ 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."*⁵⁵ 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.⁵⁶ 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.⁵⁷

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”*.⁵⁸ 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”*.⁵⁹ De NAVO heeft een speciaal voor EBAO ontwikkeld handboek uitgegeven,⁶⁰ getiteld *Bi-strategic Command Pre-doctrinal Handbook (Effects-Based Approach to Operations – EBAO)*.⁶¹

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:⁶²

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.⁶³ Uit empirisch onderzoek blijkt, dat strategie vaak ontstaat in de lagere echelons van de organisatie.⁶⁴ 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.⁶⁵

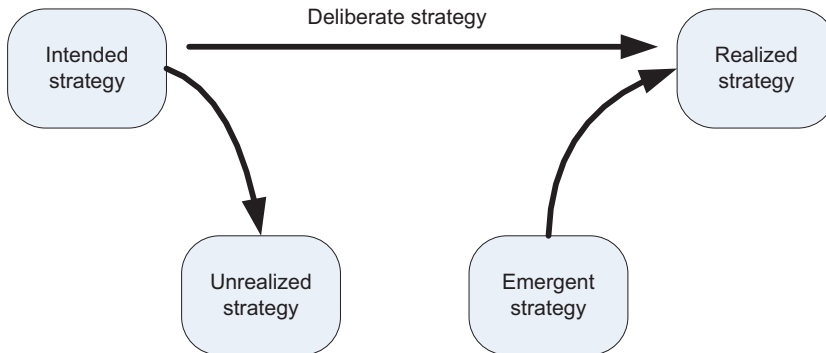
Organisaties maken gebruik van strategieën om de route uit te zetten naar de doelen die men wil bereiken. Strategie bemiddelt als het ware tussen de doelstellingen van de organisatie en haar omgeving. Mintzberg heeft beschreven hoe strategieën zich in een organisatie ontwikkelen en worden aangepast om 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* strategievorming zich in een leerproces waarbij de organisatie met vallen en opstaan ontdekt welke strategie het beste werkt in een bepaalde omgeving.⁶⁶

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.



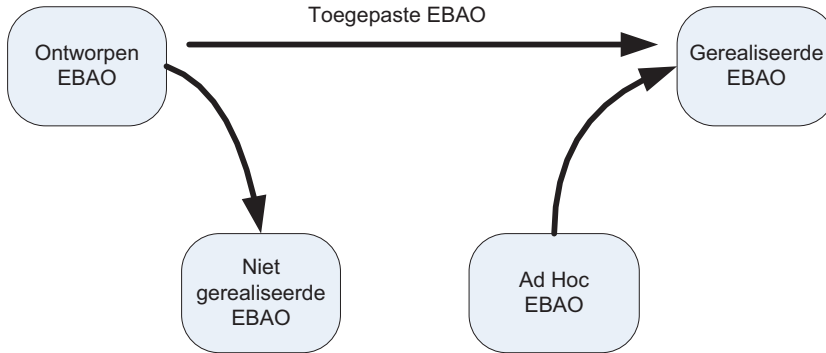
Figuur 1.1 Ontwikkeling van strategie in organisaties volgens Mintzberg⁶⁷

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*.⁶⁸ 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*”.⁶⁹ 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*”.⁷⁰

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.

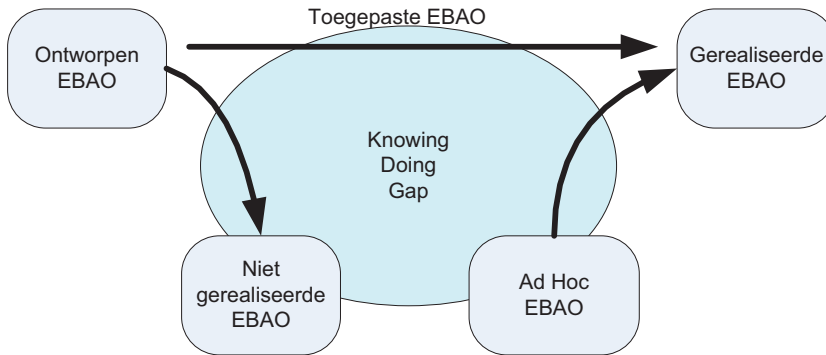
70 Ibid, p. 148.

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'.⁷¹ 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.⁷²

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)⁷³ 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.⁷⁴ 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.⁷⁵ 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.

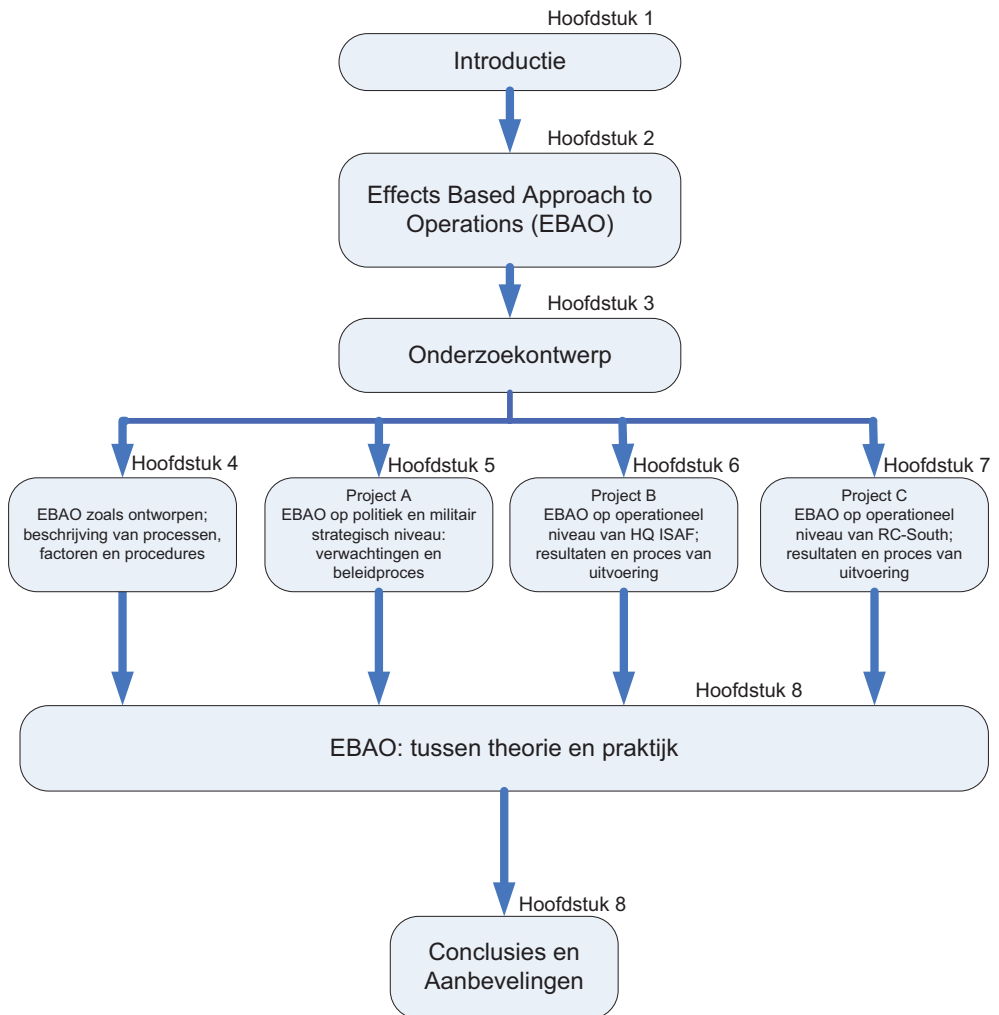
Het verdere verloop van het veldonderzoek is opgesplitst in drie projecten. Deze projecten (A, B, C) hebben bijgedragen aan de beantwoording van de afgeleide onderzoeksvragen voor de behandelde niveaus van *Command and Control*: het politieke, het militair-strategische en het operationele niveau. Door 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