

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

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,⁷⁶ 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*".⁷⁷

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, ^{3rd} 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’.⁷⁸ 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’.⁷⁹ 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)....*”⁸⁰ De PMESII-factoren⁸¹ 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

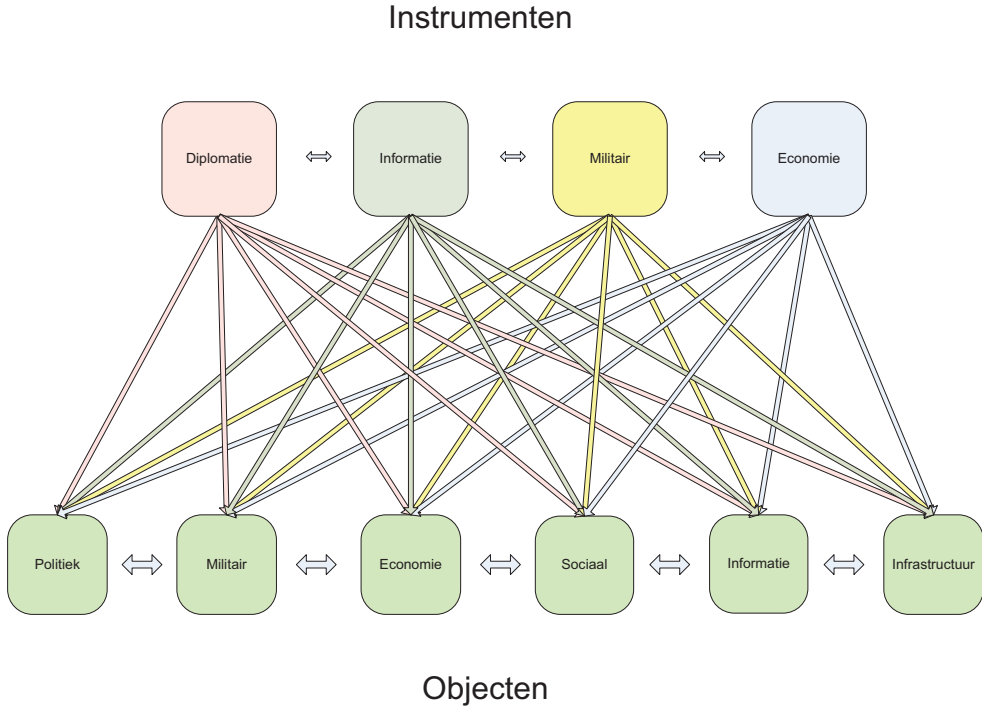
78 DIME staat voor de instrumenten van macht van een staat: Diplomacy, Information, Military, Economy.

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 PMESII⁸²

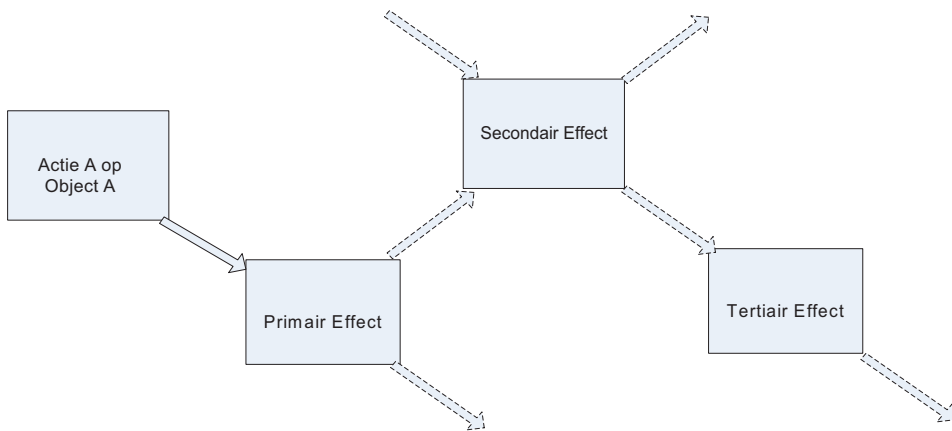
Het is van belang te constateren dat er sprake is van systeemdenken in die zin dat een tegenstander wordt opgevat als een systeem van systemen.⁸³ Het is dan de vraag is of deze systemen als lineair of non-lineair zijn aan te merken. Als er sprake is van een lineair systeem kan onderscheid worden aangebracht 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; 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.⁸⁴ Dit wordt ook wel het Butterfly-effect genoemd.⁸⁵

Als gevolg van dit Butterfly-effect kan onderscheid gemaakt worden in verschillende effectniveaus,⁸⁶ 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 niveaus⁸⁷

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^e, 2^e en 3^e 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 effecten⁸⁸ en dat deze indirecte effecten ook ongewenst en onverwacht kunnen zijn. Hunerwadel⁸⁹ heeft effecten ingedeeld in termen van bedoelde en niet bedoelde effecten enerzijds en directe en indirecte effecten anderzijds:

Tabel 2.1 Vier basiscategorieën

Vier basis- categorieën Opbrengst	
<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

Enige andere categorieën van directe en indirecte effecten	Opbrengst
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.

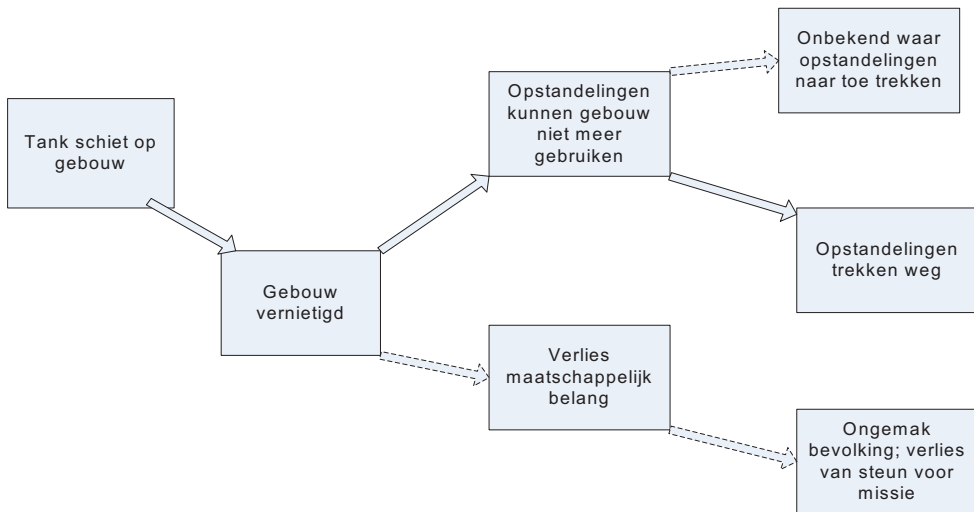
Enige andere categorieën van directe en indirecte effecten	Opbrengst
Parallele effecten	Veranderingen die zich voordoen in meerdere systemen tegelijkertijd (bijv. de beginfasen van de operaties Desert Storm en Iraqi Freedom)
Cumulative effecten	Veranderingen die worden opgebouwd in de tijd om tot een 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 effecten⁹⁰

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).⁹¹

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.⁹² 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.⁹³ 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,⁹⁴ 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

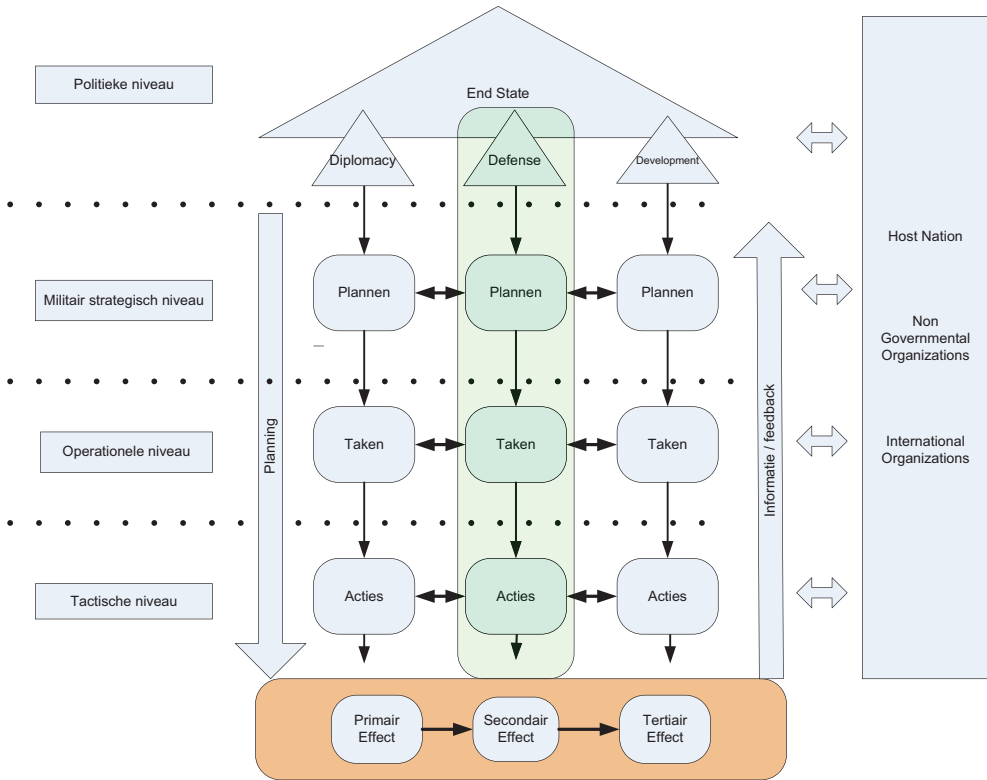
92 Mann III et al, p. 32-33.

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 informatiestromen⁹⁵

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*:⁹⁶ "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'.⁹⁷ 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"*.⁹⁸ 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.⁹⁹ Dit heeft medio 2007 geleid tot een document dat kan worden beschouwd als de voorloper van doctrine van NAVO over EBAO.¹⁰⁰

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*”.¹⁰¹ 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.¹⁰²

De toepassing van de *Comprehensive Approach*¹⁰³ 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 zijn¹⁰⁴ en ten tweede van individu tot individu kunnen verschillen.¹⁰⁵ 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*”.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷ 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*.¹⁰⁸ Hier wordt gesteld, dat naast samenwerking, mobiliteit en flexibiliteit, goede en snelle informatievoorziening van cruciaal belang is voor EBAO.¹⁰⁹

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,¹¹⁰ op andere manieren afspraken maken met elkaar omtrent elkaars activiteiten¹¹¹ en hun medewerkers met verschillende tijdsintervallen laten roteren.¹¹² Deze organisaties zullen dusdanig van elkaar verschillen in organisatiecultuur dat ze eigenlijk niet goed met elkaar kunnen samenwerken.¹¹³ 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),¹¹⁴ een geavanceerde structuur van netwerken waarvan de aangesloten partijen de voor hun relevante informatie kunnen betrekken.¹¹⁵ EBAO, informatie en *Network Enabled Capability* zijn ook in de Nederlandse visie op EBAO onlosmakelijk met elkaar verbonden.¹¹⁶

2.2.3 Het operationele niveau

Op het operationele niveau van militaire operaties¹¹⁷ 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*”.¹¹⁸ 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

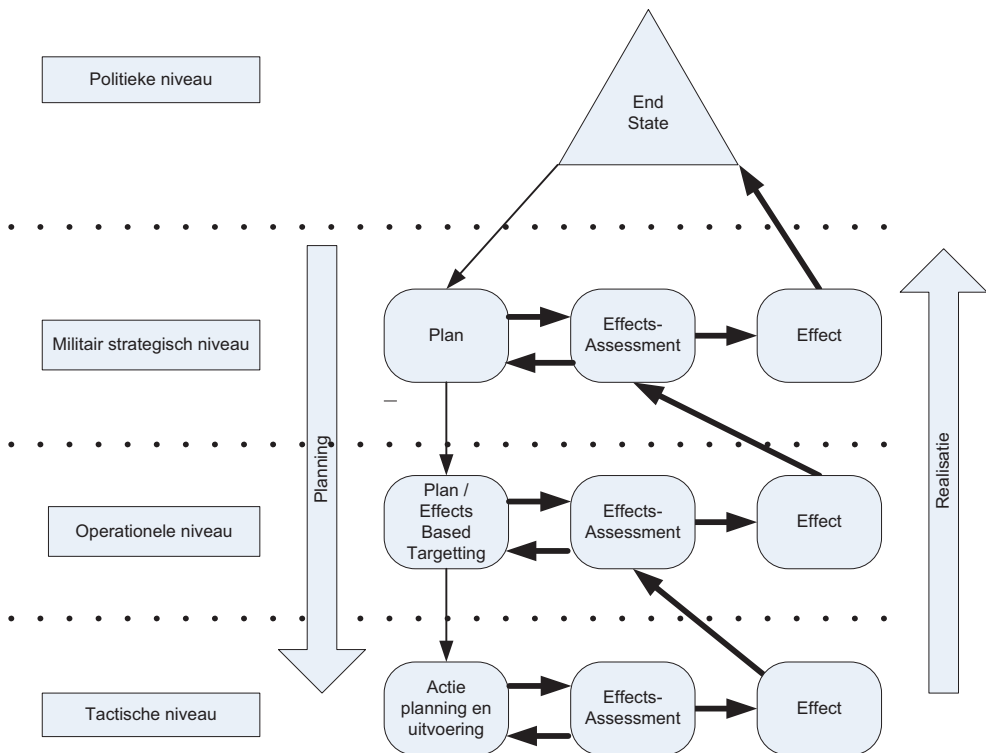
den uitgevoerd om een zeker effect te bereiken door het uitvoeren van gecoördineerde acties, met de bedoeling gedragsverandering te bereiken. De effecten die moeten worden bereikt met militaire middelen worden opgesteld op het militair-strategische niveau. Op het operationele niveau worden deze effecten 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.¹¹⁹ 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).¹²⁰ 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*.¹²¹



Figuur 2.5 Top-down en Bottom-up bewegingen tussen de niveaus¹²²

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.¹²³

Wat het uitvoeren van puur militaire taken in het kader van EBAO betreft, draagt het tactische niveau¹²⁴ 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.¹²⁵ 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*”.¹²⁶ 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.¹²⁷

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*.¹²⁸ 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.¹²⁹ 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.”*¹³⁰

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.”*¹³¹ 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.”*¹³² 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.¹³³

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.¹³⁴ 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.'*¹³⁵ De commandant doet dit vanuit zijn ervaring, opleiding en culturele achtergrond. Clausewitz noemt dit het *genius* van de commandant.¹³⁶ 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.¹³⁷ 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.*”¹³⁸ 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.¹³⁹ 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?¹⁴⁰ 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*.¹⁴¹ 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.¹⁴² 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.¹⁴³ 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.¹⁴⁴

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*", Pearson 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.¹⁴⁵ 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 Klijn¹⁴⁶ 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 bedrijfsleven¹⁴⁷
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.¹⁴⁸ 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 bereikt¹⁴⁹. Deze benadering staat bekend als *Results-Based Management* (RBM).¹⁵⁰ 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.¹⁵¹ Dit, in combinatie met het ontbreken van de duidelijke winstdoelstelling uit de private sector,¹⁵² 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.¹⁵³ 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.¹⁵⁴ 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.¹⁵⁵

Tabel 2.3 Implementatie processen van RBM en EBAO¹⁵⁶

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.¹⁵⁷

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.¹⁵⁸ 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.¹⁵⁹

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, 2nd 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.¹⁶⁰

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.¹⁶¹ 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.¹⁶²

De Nederlandse bestuurskundige Hans de Bruijn heeft daar op gewezen toen hij de 'perverse effecten van performance management in de publieke sector' formuleerde.¹⁶³ 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.¹⁶⁴ Dat staat dan weer innovatief denken in de organisatie in de weg.¹⁶⁵ 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*.¹⁶⁶

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 hopen¹⁶⁷. 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.¹⁶⁸ 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.¹⁶⁹ 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*.¹⁷⁰ 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.

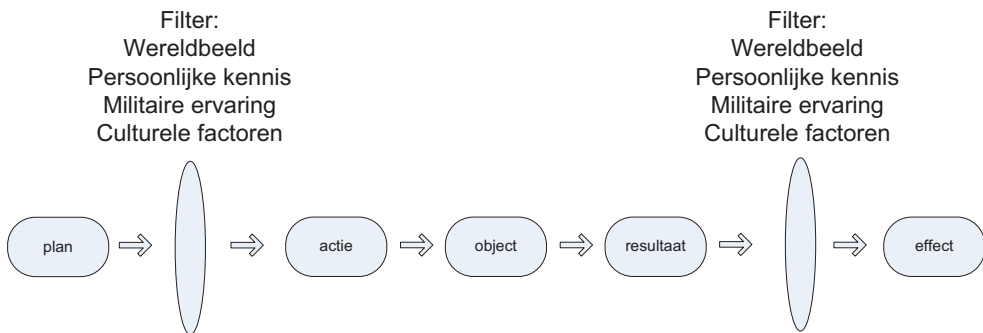
Ook in EBAO vormt *sensemaking* een belangrijk onderdeel in het proces. Plannen worden gemaakt vanuit de verwachting bepaalde effecten te gaan realiseren. Dat betekent dat vanuit die verwachting acties worden ontworpen gericht tegen bepaalde objecten. De resultaten van deze acties dienen vervolgens weer 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., 3rd printing, 2005, p. 9–30. Also available on 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 effect¹⁷¹

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.¹⁷² 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 ontwikkeld in een organisatie. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het model dat hierover door Mintzberg is opgesteld.¹⁷³ 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.¹⁷⁴ 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.¹⁷⁵ 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*.¹⁷⁶ 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).¹⁷⁷ 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.¹⁷⁸

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 prestatieingen 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*.¹⁷⁹ 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.