

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

4

Het ontwerp van EBAO

4.1 Inleiding

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

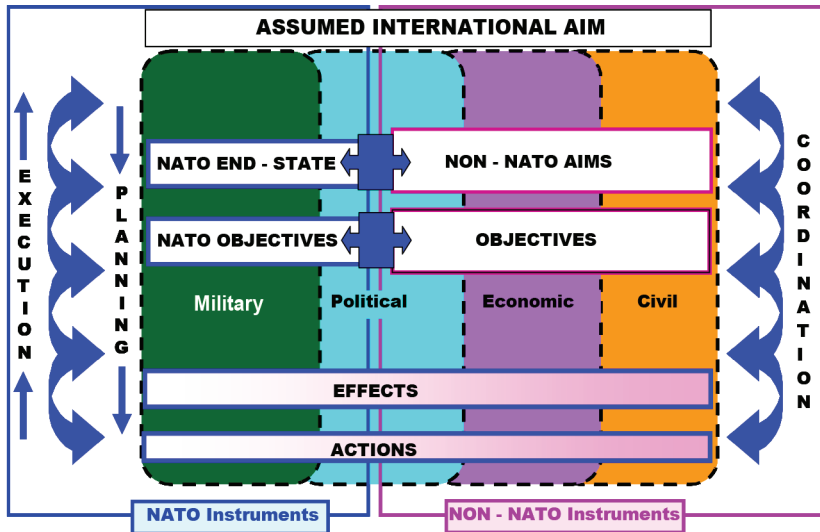
Voor de meeste vormen van militair optreden door de NAVO is een doctrine beschikbaar. Het is daarom opmerkelijk dat er binnen de NAVO geen duidelijke en algemeen geaccepteerde doctrine voorhanden is voor het uitvoeren van EBAO. Het document dat binnen de NAVO het dichtst in de buurt komt, is het zogenoemde '*Bi-Strategic Command Pre-Doctrinal Handbook for EBAO*'.²²³ Dit document is in zijn opzet bedoeld als doctrinedocument voor EBAO²²⁴ binnen de NAVO, maar is niet door de interne valideringsprocedure gekomen die de NAVO hanteert voor het accepteren van nieuwe doctrines

221 http://www.defensie.nl/landmacht/organisatie_landmacht/militaire_doctrine. Benaderd op 27 september 2009.

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

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

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



Figuur 4.1 Beoogd NAVO-model voor EBAO²²⁵

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

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

226 PMS10.

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

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

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

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

4.2 Raamwerk voor EBAO

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

229 MCM 0052-2006.

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

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

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

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

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

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

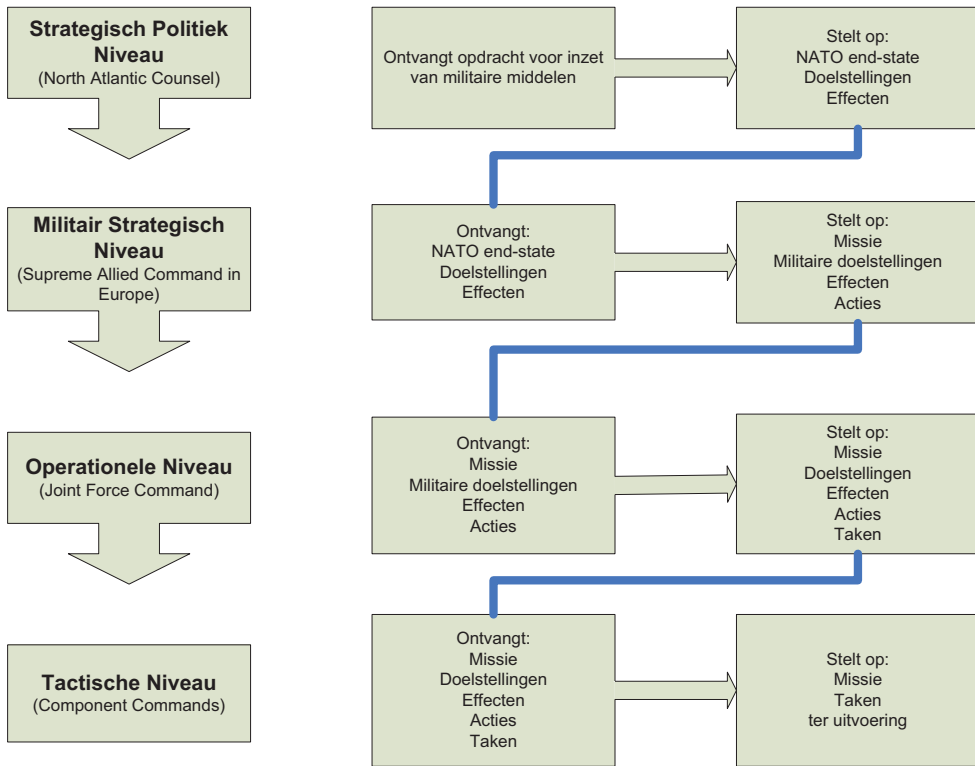
politieke invalshoek tussen de verschillende landen die aan de missie deelnemen, waardoor het voorkomt dat de militairen van het ene land meer ‘bewegingsruimte’ hebben dan die van andere landen. In dit geval wordt er gewerkt met het zogenaamde ‘rode kaart’-systeem, waarbij de *red card holder* van ieder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

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

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

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

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



Figuur 4.2 Raamwerk voor planning EBAO bij de NAVO²³³

4.3 Basisprincipes voor EBAO

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

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

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

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

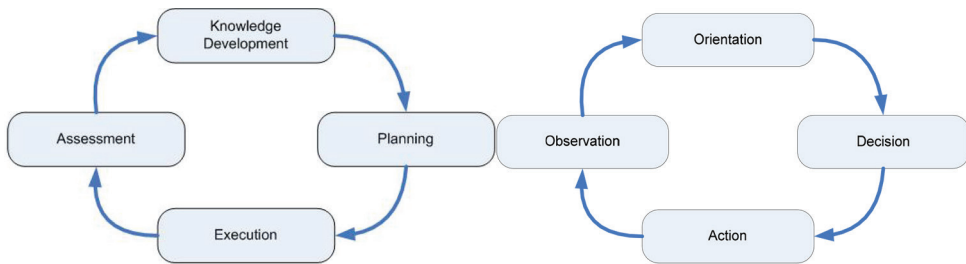
Uit de bovenstaande basisprincipes blijkt dat harmonisatie van activiteiten van alle betrokken actoren en een continue meting van effectiviteit, maar ook de mogelijkheid om het plan steeds te kunnen aanpassen, van groot belang zijn. Echter, nergens staat beschreven hoe de harmonisatie van de bijdrage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

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

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

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

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



Figuur 4.3 De EBAO-cyclus²³⁷ en de *OODA loop*²³⁸

4.4 De EBAO-cyclus

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

4.4.1 *Knowledge Development*

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

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

238 Osinga, 2007, p. 2.

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

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

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

4.4.2 Planning

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

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

Initiatiefase

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

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

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

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

Oriëntatiefase

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

Belangrijke aspecten in deze oriëntatiefase zijn:

- verkrijgen van kennis van het operatiegebied door systeemanalyse die uitgaat van de PMESI²⁴⁴-factoren;
- het identificeren van belangen van niet-NAVO-actoren in het operatiegebied;

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

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

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

244 Zie bijlage 2-1.

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

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

Conceptontwikkeling

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

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

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

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

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

Ontwikkeling van het plan en bijsturing

Wanneer de *Supreme Allied Commander Europe* op het militair-strategische niveau zijn strategisch concept voor de missie heeft afgerond, wordt dit naar de *North Atlantic Council*²⁴⁸ en het *Military Committee*²⁴⁹ gestuurd voor goedkeuring. Op grond van die goedkeuring kan de NAC een *Force Activation Directive* doen uitgaan waarmee *Supreme Allied Commander Europe* een begin kan maken met het genereren van troepen voor de missie. Vervolgens dient *Supreme Allied Commander Europe* goedkeuring te geven aan het *Concept of Operations* dat door de operationele commandant is opgesteld, waarna de *Joint Forces Command* het *Operations Plan* (OPLAN) verder kan uitwerken²⁵⁰. Het proces verschilt nauwelijks van het standaard planningsproces van de NAVO (OPG/OPP), met uitzondering van het creëren van een plan om de voortgang van de effecten te meten (inclusief de bijbehorende deelplanningen voor het bijeen brengen van de benodigde middelen voor de meting alsook voor de wijze waarop de benodigde meetgegevens dienen te worden verzameld.

4.4.3 Execution

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

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

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

248 NAVO Handbook, 2001, p. 149–151.

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

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

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

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

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

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

252 Ibid, p. 6-4.

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

4.4.4 Assessment

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

Het assessment-proces

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

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

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

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

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

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

Indicatoren

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

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

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

256 Glenn and Gayton, p. 43.

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

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

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

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

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

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

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

Succescriteria

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

Databronnen

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

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

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

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

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

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

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

4.5 Adjustment

De resultaten van de uitgevoerde assessments dragen in eerste instantie bij aan de kennis die wordt opgebouwd over de toestand in het operatiegebied, ofwel *knowledge development*. Als de uitkomsten van de assessments aanleiding geven tot onmiddellijke bijsturing, dan kan ook direct in dit proces worden bijgestuurd. Aangezien assessment op ieder niveau plaatsvindt, kan ook op ieder niveau bijsturing plaatsvinden (figuur 4.4 – adjustment). Dit geeft de organisatie flexibiliteit om zich aan te passen aan een snel veranderende omgeving. Hiervan wordt melding gemaakt in het *Pre-Doctrinal Handbook* en het valt eveneens waar te nemen uit de opbouw van de organisatie rondom EBAO²⁶⁴, zoals bijvoorbeeld bij het HQ-ISAF.

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

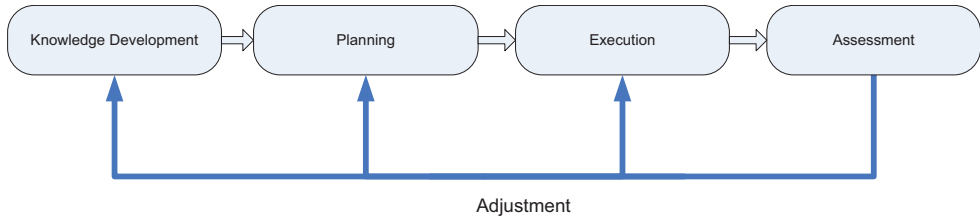
262 Glenn and Gayton, p. 45.

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

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

265 Zie paragraaf 4.2.

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



Figuur 4.4 De rol van adjustment in de fasen van EBAO²⁶⁶

4.6 Afsluiting

Wat levert de beschrijving van EBAO-processen, zoals die zijn ontworpen, op? Hoewel er geen absolute norm is voor ‘goede’ of ‘slechte’ procedures, lijken we in elk geval vast te mogen stellen dat de NAVO veel moeite doet om procedures te ontwerpen. In het verlengde hiervan kan worden opgemerkt dat de opvattingen van Ruby over EBAO binnen NAVO meer vaste voet heeft gekregen dan de ideeën van Mattis²⁶⁷: effecten kunnen gestuurd worden door de resultaten van acties goed te meten in plaats van alles over te laten aan de kennis, ervaring en het charisma van de commandant in kwestie. Tevens blijft de rol die mensen als zelfstandig denkende en creatieve personen in de procedures spelen onderbelicht. Sense-making zoals Weick dat heeft omschreven is kennelijk niet iets dat als vanzelfsprekend past in het ontwerpen van NAVO-procedures.²⁶⁸

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

266 Eigen interpretatie auteur.

267 Zie paragraaf 2.3.

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

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

door Merchant en Van der Stede omschreven als “*the difference between the performance that is theoretically possible given the strategy selected and the performance that can be reasonably expected with the management control systems in place*”. Het is dus van belang dat de organisatie niet stopt bij de theorie, maar dat ook wordt gekeken naar wat de praktijk oplevert. Dit sluit aan op de constatering van Pfeffer en Sutton²⁷⁰ die spreken van de *Knowing Doing Gap*²⁷¹. In hoeverre is de NAVO in staat om de ontworpen procedures in de praktijk van ISAF nauwkeurig te volgen en die procedures als dat nodig is aan te passen of zelfs de organisatie aan te passen om EBAO zo goed mogelijk te laten ontplooiën?

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

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

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

271 Zie paragraaf 1.7.

