



Universiteit
Leiden
The Netherlands

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

Klumper, W.M.

Citation

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

Version: Corrected Publisher's Version

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

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

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

Cover Page



Universiteit Leiden



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

Author: Klumper, Willem Maarten

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

Issue Date: 2014-04-16

5

EBAO op het politieke en het militair-strategische niveau

5.1 Inleiding

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

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

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

5.2 Besluitvorming rond de inzet van het militaire instrument

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

5.2.1 Nationaal

Op het politieke niveau worden de eerste stappen gezet om Nederlandse militairen buiten de Nederlandse landsgrenzen in te zetten. Met betrekking tot de inzet of beschikbaarstelling van de krijgsmacht voor militaire operaties zijn twee artikelen uit de Grondwet relevant, te weten artikel 97²⁷² en 100.²⁷³ Deze artikelen vormen de formele wettelijke grondslag om aan een buitenlandse operatie mee te doen en dienen als uitgangspunt om besluitvorming verder uit te werken.²⁷⁴

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

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

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

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

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

Toetsingskader²⁷⁶, meer specifiek het toetsingskader inzet krijgsmacht²⁷⁷, afgewogen of deelname wenselijk en haalbaar is. De regering deelt het parlement in een brief mee dat zij gaat onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict wenselijk en mogelijk is. Het onderzoek van de regering kan uitmonden in een positief besluit, waarover het parlement conform artikel 100 van de Grondwet wordt geïnformeerd, of in een negatief besluit, waarover het parlement eveneens wordt geïnformeerd.

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

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

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

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

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

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

Overlegstructuren inzake geïntegreerde operaties

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

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

279 Ibid, p. 82.

280 PMS8.

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

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

281 PMS20.

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

283 Klep, 2011, p. 94.

284 PMS16, PMS17.

285 http://www.defensie.nl/bestuur/staf/directies/directie_algemene_beleidszaken, benaderd op 12 februari 2010.

Vorbereiding

Sinds oktober 1995 berust de verantwoordelijkheid voor de militaire aansturing van operaties bij de Commandant der Strijdkrachten (CDS, vroeger: chef defensiestaf). Naast andere taken is hij verantwoordelijk voor de planning, voorbereiding, uitvoering en evaluatie van de Nederlandse deelname aan een militaire operatie. In het planningsproces wordt bepaald welk organisatiedeel op welk moment welke activiteit moet ondernemen in de voorbereiding op een uitzending. Binnen de bestuursstaf spelen de defensiestaf (dat wil zeggen de Directie Operaties – DOPS J1, J3 en J5²⁸⁶ – en de Directie Aansturen Operationele Gereedstelling – DAOG), de Hoofddirectie Algemene Beleidszaken (HDAB), de Directie Juridische Zaken (DJZ) en het Directoraat-Generaal Financiën en Control (DGFC) een centrale rol. De HDAB neemt het voortouw bij de eerste politiek-militaire appreciatie na een verzoek tot deelname aan een bepaalde operatie. Uiteindelijk brengt de CDS, in nauw overleg met de HDAB, de DJZ en de DGFC, een militair advies uit aan de bewindslieden over de haalbaarheid van een beoogde uitzending. In dit militair advies wordt ook de dreiging- en risico-analyse van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) meegewogen.

Aansturing

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

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

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

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

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

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

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

Evaluaties

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

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

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

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

Het militair-strategische niveau

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

De activiteiten die worden uitgevoerd op het militair-strategische niveau spelen zich grotendeels af bij het Ministerie van Defensie in Den Haag. Onder de verantwoordelijkheid van de Commandant der Strijdkrachten wordt door de J5 een planning gemaakt van de militaire bijdrage die Nederland heeft toegezegd aan de NAVO.²⁹⁰ Vervolgens wordt aan de hand van de NAVO-planningsmethodiek²⁹¹ het gedeelte van de *end state* waarvoor Nederland verantwoordelijk is in detail uitgewerkt.²⁹²

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

290 PMS1, PMS2

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

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

5.2.2 De NAVO

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

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

Het militair-strategische niveau

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

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

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

Het niveau dat onder SHAPE ligt, is het *Joint Forces Command* in Brunssum (JFC-B). Dit hoofdkwartier dient als het hogere hoofdkwartier van ISAF. Strikt genomen is *Joint Forces Command* in Brunssum een operationeel hoofdkwartier dat gelegen is buiten het operatiegebied, ofwel een *operational headquarters out of theater*. Voor het plannen van militaire operaties wil dat zeggen, dat hier de plannen vanuit de J5 van SHAPE verder in detail worden uitgewerkt en ook de te realiseren effecten meer detail krijgen. Volgens twee respondenten van *Joint Forces Command* vereist dit een *effects-based mindset*, omdat vanuit de *end state* die door het politieke niveau is geformuleerd steeds voor ogen gehouden dient te worden wat bereikt dient te worden en welke effecten hiervoor gerealiseerd dienen te worden. Feitelijk is hier geen training, opleiding of doctrine voor beschikbaar, zodat genoemde *mindset* op dit niveau van belang is om effecten op deze manier vorm te geven²⁹⁴. Het personeel van *Joint Forces Command* (J5) vertaalt de *end state* van de *North Atlantic Council* veelal ‘op gevoel’ naar effecten die gerealiseerd dienen te worden. Dat wil zeggen, dat het personeel van de J5 van *Joint Forces Command* naar eigen inzicht de *end state* interpreteert en op grond van die eigen interpretatie formuleert welke concrete effecten operationeel ‘in theater’ (dat wil zeggen in Afghanistan) dienen te worden gerealiseerd.

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

5.3 De basis voor een EBAO-missie

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

294 PMS9 en PMS10.

295 Zie paragraaf 5.2.1.

296 Klep, 2011, p. 87.

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

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

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

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

298 Zie paragraaf 5.2.1

299 Zie paragraaf 2.1.

Het is van belang om vast te stellen dat het politieke niveau niet werkt volgens een algemeen geaccepteerde doctrine, maar gebruik maakt van een aantal adviesorganen die helpen om te komen tot democratische besluitvorming. Met andere woorden: op het politieke niveau valt geen EBAO-doctrine te ontdekken; maar er kan wel gezocht worden naar de oorsprong op het politieke niveau voor de fasen van de EBAO-cyclus³⁰⁰ die een EBAO-missie dient te hebben. Klep geeft wat dit betreft een goed voorbeeld van de verschillende manier waarop de opdracht, om een buitenlandse missie te gaan voorbereiden, wordt benaderd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken respectievelijk Defensie. De eerste is feitelijk geïnteresseerd hoe Nederland diplomatiek voordeel kan halen uit deelname aan een internationale missie, terwijl de tweede vanuit een *can do*-mentaliteit begint met het opstellen van een planning.

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

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

300 Zie paragraaf 4.4.

301 Klep, 2011, p 91 – 98.

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

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

5.4 Knowledge Development

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

5.4.1 Nationaal niveau

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

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

302 PMS1, 2, 16, 17, 18.

303 PMS8, 9, 13, 16, 17.

304 PMS9, 15.

305 PMS8.

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

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

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

306 PMS1, 2, 19.

307 PMS1, 8.

308 PMS4, 5.

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

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

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

309 PMS3, 5, 6, 9.

310 PMS4.

311 PMS3, 8.

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

313 Zie paragraaf 2.1.

314 PMS4, 5, 10, 14, 15.

315 PMS18.

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

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

317 PMS3.

318 PMS1, 2.

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

320 PMS19.

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

5.4.2 *Het niveau van de NAVO*

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

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

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

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

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

321 PMS9, 15.

322 PMS 9.

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

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

5.5 Planning

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

5.5.1 Nationaal niveau

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

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

325 PMS13, 14.

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

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

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

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

327 Klep, 2011, p. 94.

328 PMS4, 5, 15, 19.

329 PMS 1, 2, 3.

5.5.2 *Het niveau van de NAVO*

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

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

330 PMS13, 14.

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

5.6 Execution

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

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

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

5.6.1 Nationaal niveau

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

331 PMS17.

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

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

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

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

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

335 PMS14.

336 PMS1, 2, 3.

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

5.6.2 *Het niveau van de NAVO*

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

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

337 PMS18.

338 Zie hoofdstuk 2.

339 PMS3, 6, 8, 15.

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

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

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

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

340 PMS15.

341 PMS 18.

342 PMS 13, 14.

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

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

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

5.7 Assessment

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

5.7.1 Nationaal niveau

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

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

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

346 PMS2, 3, 5, 10

347 Zie paragraaf 5.6.2.

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

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

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

348 PMS19.

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

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

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

5.7.2 *Het niveau van de NAVO*

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

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

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

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

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

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

353 PMS14.

354 PMS13, 14.

355 PMS 11, 13, 14.

356 PMS3.

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

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

359 PMS 1, 3, 8, 10.

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

5.8 Adjustment

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

5.8.1 Nationaal

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

360 PMS 13, 14.

361 PMS 20.

362 PMS 20.

363 PMS 5, 20.

5.8.2 *Het niveau van de NAVO*

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

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

364 PMS 6, 7, 8.

365 PMS 18, 19 20.

366 PMS1, 19.

367 PMS2, 3, 6, 7, 9.

368 PMS10.

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

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

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

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

371 PMS1, 4, 6, 8, 11.

372 PMS2, 7, 20.

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

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

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

5.9 Afsluiting

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

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

5.9.1 Hoe is EBAO ontworpen?

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

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

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

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

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

5.9.2 Hoe wordt EBAO gerealiseerd in de praktijk?

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

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

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

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

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

373 Zie paragraaf 2.5.

374 Weick, K.E., 2001.

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

5.9.3 Analyse van afwijkingen tussen ontwerp en realisatie

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

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

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

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

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