

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

6

EBAO binnen HQ-ISAF

6.1 Inleiding

Het HQ-ISAF is het operationele hoofdkwartier van de ISAF-missie in Afghanistan (Kabul). In militaire termen is dit het *in theatre Headquarters*. In de NAVO-hiërarchie valt HQ-ISAF onder het operationele hoofdkwartier in Brunssum (*Joint Forces Command Brunssum*³⁷⁵), dat zelf weer valt onder het strategische hoofdkwartier van SHAPE, om ten slotte uit te komen bij het NAVO-hoofdkwartier in Brussel.³⁷⁶

HQ-ISAF is als operationeel *in theater* hoofdkwartier vanaf 2001 in Kabul actief om uitvoering te geven aan afspraken op internationaal politiek niveau in het kader van ISAF.³⁷⁷ De formele leiding over de missie *in theater* (lees: de operaties in Afghanistan zelf) is steeds (afwisselend) in handen van een van de verschillende deelnemende landen, waarbij de belangrijkste posities worden ingenomen door militairen uit de VS. Iedere wisseling van de leiding wordt aangegeven met een cijfer achter de missienaam. Ten tijde van het veldonderzoek (januari 2009) werd HQ-ISAF geleid door ISAF XIII. Doordat ISAF in de loop der jaren in omvang is gegroeid, is ook het HQ-ISAF gegroeid en van structuur veranderd. Naar voorbeeld van het hoofdkwartier van de NAVO dat in Kosovo heeft gefunctioneerd, is ook het HQ-ISAF vanaf 2007 opgezet als een zogenaamd *composite Headquarter*. Dit betekent dat de kern van de staf van het hoofdkwartier afkomstig is uit één bestaand NAVO hoofdkwartier (in dit geval *Joint Forces Command Brunssum*) en de overige functies worden ingevuld door andere hoofdkwartieren van de NAVO en door personeel uit landen die bijdragen aan de operatie. Het personeel van het hoofdkwartier rouleert met zekere regelmaat, om de vier tot zes maanden, met inbegrip van een korte periode van overlap waarin de werkzaamheden worden overgedragen. Voor bepaalde sleutelfunctionarissen (zoals de commandant van de missie en zijn directe plaatsvervangers) wordt een uitzondering gemaakt; zij blijven twaalf of soms zelfs vierentwintig maanden werkzaam binnen HQ-ISAF.

6.2 Taken van HQ-ISAF

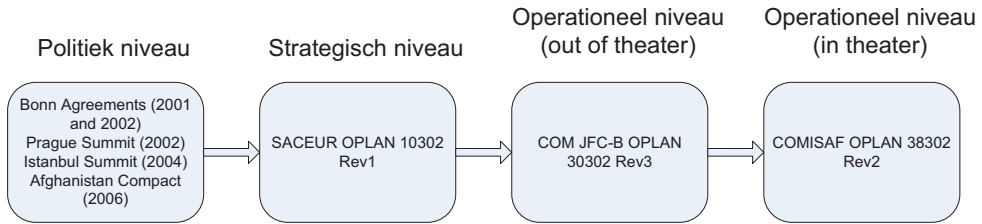
Het HQ-ISAF dient de plannen voor ISAF in Afghanistan uit te voeren. Die plannen komen via de NAVO-hiërarchie bij HQ-ISAF terecht. Ieder niveau van de NAVO-hiërarchie stelt zijn eigen versie van het plan op en geeft daar een nummer aan. Zo werkt de commandant van

375 Dit wordt ook wel een Operationeel Hoofdkwartier 'out-of-theater' genoemd.

376 HQ23.

377 Bonn Agreement – 2001 en resolutie 1386 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

ISAF (COMISAF) met zijn ‘interpretatie’ van de plannen die hij heeft ontvangen uit Bruns-
sum (zie figuur 6.1).



Figuur 6.1 Hiërarchie van plannen³⁷⁸

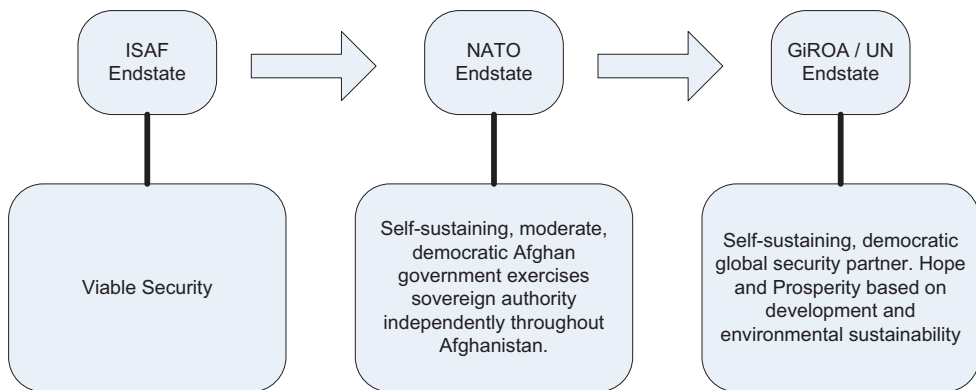
Het Operatieplan (OPLAN) waarmee HQ-ISAF werkte op het moment dat het onderzoek werd uitgevoerd (januari 2009), OPLAN 38302 Rev2, had tot doel om in samenwerking met de regering van Afghanistan (GIROA)³⁷⁹ gecoördineerde operaties uit te voeren met de reeds lopende Operatie *Enduring Freedom* (OEF)³⁸⁰ en de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA). Daarnaast werd in OPLAN 38302 Rev2 aangegeven, dat de Internationale gemeenschap de regering van Afghanistan zou assisteren bij het creëren van een veilige omgeving, het uitoefenen van betrouwbaar bestuur en het ondersteunen van de ontwikkeling van Afghanistan.

De plannen waren gericht op het realiseren van een einddoelstelling (*end state*). Ook ten aanzien van deze *end state* was een hiërarchie te onderscheiden (zie figuur 6.2).

378 Eigen interpretatie auteur.

379 GIROA: Government of the Islamic Republic of Afghanistan.

380 Operation Enduring Freedom is de officiële naam die de Amerikaanse regering heeft gegeven aan de oorlog in Afghanistan, die een onderdeel is van de Global War on Terrorism, een direct gevolg van de terroristische aanslag in de Verenigde Staten van september 2001. OEF is een gezamenlijke operatie van de VS, het VK en Afghaanse strijdkrachten. Het belangrijkste verschil tussen OEF en ISAF is gelegen in het feit dat de laatste wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de NAVO, weliswaar ook met deelname van Amerikaanse en Engelse militairen. Beide operaties worden parallel (en dus gescheiden van elkaar) uitgevoerd: Jones, S.G., “In The Graveyard of Empires; America’s War in Afghanistan”, W.W. Norton & Company, New York, 2009.



Figuur 6.2 Hiërarchie van *end states*³⁸¹

6.3 Knowledge Development (KD)

De missie in Afghanistan wordt vanuit het hoofdkwartier van ISAF in Kabul (HQ-ISAF) bestuurd. Dat betekent dat HQ-ISAF zich een beeld dient te vormen van de toestand in het land en meer in detail van de voortgang van de missie. Om deze taak te kunnen vervullen, heeft het HQ-ISAF informatie nodig die uit het onderliggende niveau moet komen, in dit geval uit de regionale hoofdkwartieren. Deze hebben namelijk zicht op wat zich in de regio afspeelt. Het is de bedoeling dat alle informatie uit de regio's bij elkaar wordt gebracht, waardoor een overzicht ontstaat dat de situatie in heel Afghanistan weergeeft. Daarnaast wordt informatie verzameld en gebruikt om verantwoording te kunnen afleggen aan het naast hogere niveau: *Joint Forces Command* Brunssum. Voor de juiste uitvoering van EBAO, het realiseren van de *end state* door middel van de synergie van de activiteiten die alle betrokken actoren uitvoeren, dient ergens te worden bepaald wat die gezamenlijke inspanning concreet heeft opgeleverd. Ook deze inventarisatie wordt gemaakt door HQ-ISAF.

In grote lijnen dient *knowledge development* binnen HQ-ISAF te kunnen voorzien in de volgende drie functies:

1. informatie verzamelen uit de regio om een landelijk overzicht van de missie te krijgen
2. informatie leveren aan het naast hogere hoofdkwartier (*Joint Forces Command* Brunssum) ten aanzien van de voortgang van de missie

381 Presentatie Afghan Assessment Group (AAG) bij HQ-ISAF, gegeven door Col. Bobby Clafin, Director *Afghan Assessment Group* op 15 januari 2009, slide 5.

3. informatie verzamelen en combineren over de gezamenlijke inspanning van de andere actoren

Deze drie functies die *knowledge development* dient vorm te geven, zijn van belang voor EBAO binnen ISAF, omdat enerzijds informatie een voorname rol speelt in EBAO en anderzijds dat HQ-ISAF als *in theater* hoofdkwartier een centrale plaats heeft in ISAF. Dit belang rechtvaardigt een meer gedetailleerd onderzoek. Allereerst wordt stil gestaan bij de wijze waarop *knowledge development* bij HQ-ISAF is ontworpen (paragraaf 6.3.1.). Vervolgens is de praktijk van *knowledge development* bij HQ-ISAF onderzocht (paragraaf 6.3.2.). Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de processen die bij *knowledge development* binnen HQ-ISAF aan de drie functies dienen bij te dragen (paragraaf 6.3.2.1.) en wat *knowledge development* uiteindelijk ten aanzien van de drie functie oplevert ofwel de inhoudelijke kant van *knowledge development* binnen HQ-ISAF (paragraaf 6.3.2.2.).

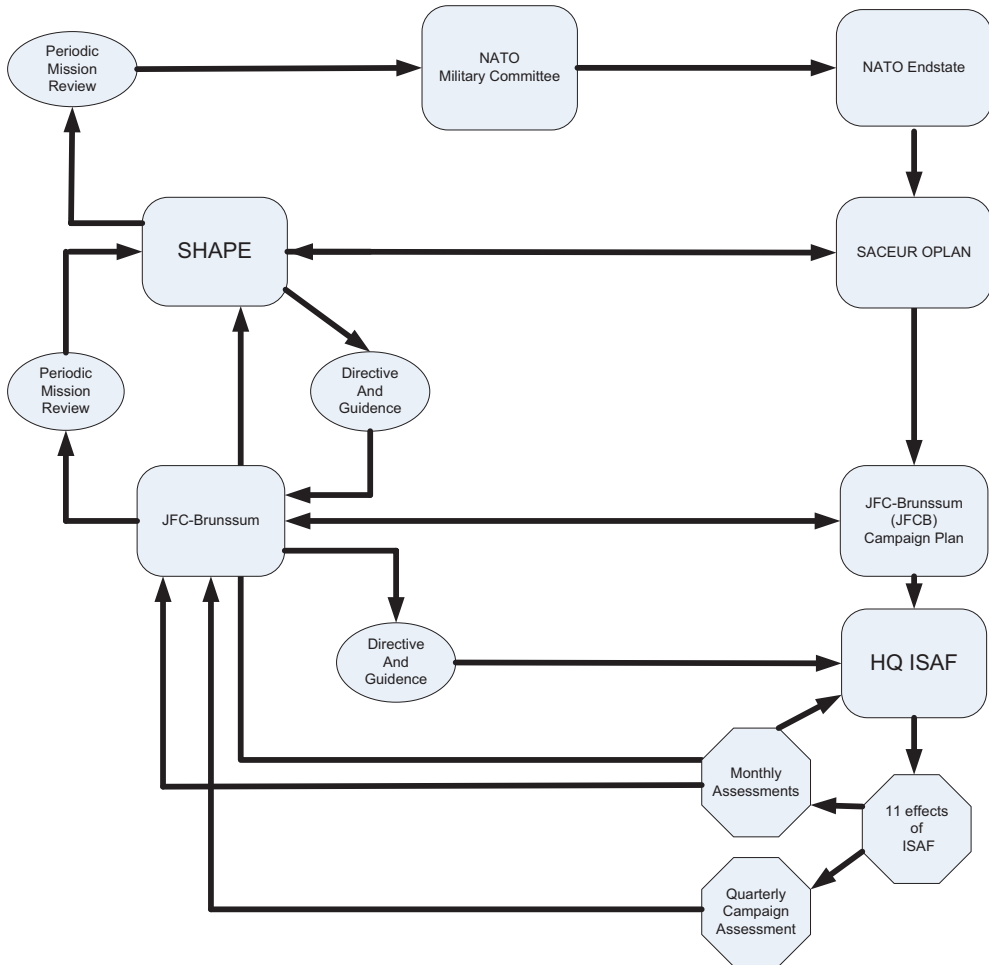
6.3.1 Knowledge Development (KD) zoals ontworpen

Het ontwerp voor *knowledge development* bij HQ-ISAF is een belangrijk onderdeel bij het uitvoeren van de missie in de geest van EBAO. De wijze waarop *knowledge development* is ontworpen voor ISAF is afgebeeld in figuur 6.3. Vanuit HQ-ISAF gaan twee informatiestromen naar de hogere niveaus: een maandelijks overzicht van de informatie die is verzameld door de regionale hoofdkwartieren (hiervan gaat één versie direct door naar SHAPE) en eens per kwartaal een *Quarterly Campaign Assessment* (QCA). Als *Joint Forces Command Brunssum* dat nodig vindt, gaat er direct feedback terug naar HQ-ISAF in de vorm van een *Directive and Guidance*-document. De *Quarterly Campaign Assessment* wordt door *Joint Forces Command Brunssum* verwerkt tot een *Periodic Mission Review* (PMR) ten behoeve van SHAPE. Vanaf SHAPE kan ook direct naar *Joint Forces Command Brunssum* worden gereageerd door middel van een *Directive and Guidance*-document. Vervolgens maakt SHAPE op basis van de *Periodic Mission Review* die uit *Joint Forces Command Brunssum* komt een eigen *Periodic Mission Review* ten behoeve van het hoogste (militaire) niveau in de NAVO, het *Military Committee*. Na een vergelijking met de te bereiken *end state* kan vanaf dit niveau aan SACEUR opdracht worden gegeven om het Operatieplan (OPLAN) aan te passen. Op grond van deze aanpassingen wordt vervolgens het door *Joint Forces Command Brunssum* opgestelde *Campaign Plan* aangepast, waarna HQ-ISAF kan worden bijgestuurd. Vervolgens begint het hele proces opnieuw met het verzamelen van informatie vanuit de regio's en het opstellen van een nieuwe *Quarterly Campaign Assessment*. Zoals hiervoor al

even aangestipt, kan het verzamelen en doorgeven van informatie door HQ-ISAF worden verdeeld in drie functies:

1. Het vragen om informatie uit de regio om de voortgang van de missie te kunnen bepalen: ieder regionaal hoofdkwartier levert per kwartaal twee rapportages (dat wil zeggen om de zes weken). Op grond van de gegevens die uit de regionale hoofdkwartieren komen, krijgt de commandant van ISAF naast wekelijkse presentaties over de bereikte resultaten ieder kwartaal een uitgebreid voortgangsrapport, het zogeheten *Quarterly Campaign Assessment* (QCA), dat door zijn staf wordt gemaakt (zie figuur 6.3).
2. Het leveren van informatie aan het naast hogere hoofdkwartier (JFC Brunssum) om de eigen activiteiten te kunnen verantwoorden. Iedere maand ontvangt Brunssum een tussentijdse voortgangsrapportage en ieder kwartaal een uitgebreider overzicht van de stand van zaken; dit laatste is de zoëven genoemde *Quarterly Campaign Assessment*. Bij *Joint Forces Command* Brunssum wordt de *Quarterly Campaign Assessment* weer gebruikt als basis voor zijn rapportage naar SHAPE, de zogenaamde *Periodic Mission Review* (PMR – zie figuur 6.3).
3. Het verzamelen en combineren van informatie over de gezamenlijke inspanning van de andere actoren. Bij het ontstaan van een beeld van de resultaten van de gezamenlijke activiteiten in Afghanistan speelt de informatie-uitwisseling tussen HQ-ISAF en andere actoren een belangrijke rol. Deze informatie-uitwisseling krijgt onder meer gestalte in het *Afghanistan Country Stability Picture* (ACSP). Het *Afghanistan Country Stability Picture* is een database waar andere actoren informatie aan kunnen leveren en uit kunnen betrekken over reconstructie- en ontwikkelingsprojecten in Afghanistan. Een respondent omschrijft het *Afghanistan Country Stability Picture* als volgt: “Het ACSP omvat ongeveer zeventigduizend records van reconstructieprojecten uit honderdzeventig verschillende bronnen. Dat is tachtig procent van het totaal aantal projecten dat op het gebied van reconstruction and development in Afghanistan loopt. Militairen hebben daar achtduizend vijfhonderd projecten aan bijgedragen. Grootste leverancier van data is het Afghaanse Ministry of Rural Rehabilitation and Development. Als je bedenkt dat sinds 2002 voor twaalf miljard dollar is uitgegeven aan reconstructieprojecten is het geen overbodige luxe dat dit ergens wordt bijgehouden. Het Afghanistan Country

*Stability Picture tracht in die behoefte te voorzien.*³⁸² Er is hier sprake van een grote database die gevoed wordt door een groot aantal bronnen teneinde de bewaking van en controle op de enorme geldstroom, die voor de reconstructie en ontwikkeling van Afghanistan op gang is gekomen, mogelijk te maken.



Figuur 6.3 Inrichting feedback tussen HQ-ISAF, Joint Forces Command Brunssum en SHAPE³⁸³

382 HQ3.

383 Eigen interpretatie auteur.

6.3.2 Knowledge Development in de praktijk

In de onderstaande paragraaf wordt het gedeelte van het onderzoek beschreven van de drie genoemde functies van *knowledge development* binnen HQ-ISAF zoals dat in de praktijk is aangetroffen. De drie functies van *knowledge development* bij HQ-ISAF worden afzonderlijk besproken voor de procesmatige kant en vervolgens voor de inhoudelijke kant.

6.3.2.1 Procesmatige kant van *knowledge development*

Functie 1: Informatie verzamelen uit de regio om een landelijk overzicht te krijgen

Het is voor de uitvoering van EBAO van belang dat de ontwikkeling van effecten wordt afgeleid uit feedback over de resultaten van activiteiten van alle actoren die daarbij zijn betrokken. De informatie die hier wordt verzameld voorziet het naast hogere niveau van informatie over de ontwikkeling van effecten in de regio. Het onderzoek heeft een viertal probleemgebieden aan het licht gebracht ten aanzien van het proces van functie 1 in de praktijk. Deze worden hieronder in wat meer detail beschreven.

a). De feedbackrelatie tussen HQ-ISAF en de regio's was niet vanzelfsprekend. Dit uitte zich in de manier waarop met informatie werd omgegaan. Hieronder worden drie voorbeelden genoemd die dit illustreren.

1. Informatiesystemen werden over en weer niet voldoende geraadpleegd. Ieder regionaal hoofdkwartier had een methode ontwikkeld om feedback te leveren aan het naast hogere niveau, i.c. HQ-ISAF. Een voorbeeld hiervan was het *Regional Common Operational Picture* (RCOP)³⁸⁴ zoals dat door RC-South) – werd bijgehouden. Het *Regional Common Operational Picture* was toegankelijk voor de stafleden van HQ-ISAF om de ontwikkelingen in *RC-South* te kunnen volgen. In plaats van regelmatig in die het *Regional Common Operational Picture* te kijken en daar de noodzakelijke informatie uit te halen, stuurde HQ-ISAF vragenlijsten naar *RC-South* waarin om feedback werd gevraagd.³⁸⁵ De beantwoording van deze vragenlijsten leverde *RC-South* veel extra werk op; de gevraagde informatie werd uit het *Regional Common Operational Picture* gehaald om de vragenlijsten mee in te vullen. Bovendien stimuleerde

384 *Regional Common Operational Picture* wordt in meer detail besproken in paragrafen 7.3.1, 7.6.2 en 7.7.2.

385 HQ1.

dit de mensen van *RC-South* niet om veel moeite te steken in het bijhouden van een regionale database, zoals het *Regional Common Operational Picture*.

2. Inhoudelijke inconsequenties van de rapportages. Hoewel de voertaal binnen ISAF het Engels is, werd bij HQ-ISAF medio 2009 een rapport ontvangen uit de Duitse regio dat geschreven was in het Duits.³⁸⁶ Het spreekt vanzelf dat de staf van HQ-ISAF niet veel kon doen met een dergelijke rapportage. Er kunnen globaal twee redenen worden aangevoerd waarom het rapport niet in het Engels geschreven was. De eerste is dat men de Engelse taal niet zodanig beheerst dat men in staat is een rapportage in het Engels te maken en daarom terugvalt op de eigen taal. In meer algemene termen wordt de problematiek rondom het beheersen van Engels ook genoemd in de evaluatie van de commandant van *RC-South* die hij na afloop van zijn periode als commandant heeft opgesteld, en waarin hij aangeeft dat *“specifiek meer aandacht nodig is voor kennis en ervaring in het toepassen van het Operationeel Planning Proces (OPP) beter militair Engels kunnen lezen, begrijpen en spreken en meer besef hebben van de specifieke cultuur van de bondgenoten.”*³⁸⁷ Beheersing van het Engels is voor met elkaar samenwerkende militairen binnen de NAVO kennelijk geen vanzelfsprekendheid, maar wel een belangrijke voorwaarde voor succes. Een tweede reden kan zijn, dat het belang van het verstrekken van relevante informatie aan het naaste hogere niveau niet serieus wordt genomen. Van een (hoog) opgeleide officier mag immers worden verwacht dat deze begrijpt dat Engels de voertaal is bij een grote, door de NAVO geleide, militaire operatie. Wordt desondanks door een officier een rapportage opgesteld in de eigen moedertaal (wanneer die niet het Engels is), dan lijkt daarmee impliciet een signaal afgegeven te worden dat men geen bijzonder groot belang hecht aan het leveren van complete en begrijpelijke informatie aan het naast hogere niveau. In de praktijk bleken zich dit soort voorvallen echter niet vaak voor te doen.

Daarnaast werd geconstateerd dat er een zekere weerzin bestond om negatieve feedback te geven. Een respondent omschreef dat als volgt: ‘In veel briefings worden de gebeurtenissen waarover wordt gerapporteerd veel positiever voorgesteld dan ze daadwerkelijk zijn. Zo wordt er gesproken over ‘tactische terugtrekking’ i.p.v.

386 HQ25.

387 De Kruif, M.C., generaal-majoor, “Commandant in Kandahar; Ervaringen als Commandant ISAF Regional Command South in Afghanistan”, Militaire Spectator jaargang 180, nummer 1, januari 2011.

verslagen worden door groepen *insurgents* op sommige plekken.³⁸⁸ Dit is een indicatie dat vooral over negatieve zaken niet altijd open en eerlijk worden gerapporteerd.

3. Nationale belangen en feedback. Bij het realiseren van sommige effecten was sprake van een duidelijke dominantie van ter beschikking gestelde middelen door een bepaald land. Die dominantie kon lokaal zijn,³⁸⁹ maar kon zich ook in heel Afghanistan doen gelden. Een voorbeeld hiervan was de ontwikkeling van effect 2, *Afghan National Security Force provides a secure environment* (zie tabel 6.1). Voor de ontwikkeling van een goed functionerend systeem van organisaties waarmee de Afghanen zelf hun veiligheid kunnen organiseren, is een aparte organisatie opgezet: de *Combined Security Transition Command Afghanistan* (CSTC-A). Deze organisatie wordt grotendeels gefinancierd met Amerikaans geld. In praktische zin is de *Combined Security Transition Command Afghanistan* een Amerikaanse overheidsorganisatie, juist vanwege de enorme financiële bijdrage van de VS. De commandant van ISAF heeft geen controle over deze organisatie.³⁹⁰ De feedback die vanuit de regio's naar HQ-ISAF wordt gestuurd over de vorderingen van effect 2 komen terecht bij de *Combined Security Transition Command Afghanistan* en niet bij ISAF.³⁹¹ Hoewel effect 2 een onderdeel vormt van de *Line of Operations Security* van ISAF, heeft ISAF daar zelf dus geen zicht op heeft, en moet men genoeg nemen met de Amerikaanse visie (ingewonnen via *Combined Security Transition Command Afghanistan*). Medio 2008 werd binnen ISAF geprobeerd om dit te omzeilen door de regionale hoofdkwartieren te verplichten informatie over effect 2 ook naar HQ-ISAF te sturen:

388 HQ18.

389 PRTs worden gefinancierd met geld van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking of buitenlandse equivalenten daarvan. Hierdoor zijn de *Provincial Reconstruction Teams* aan hen verantwoordelijk schuldig. Het ontstaan van dubbele feedbackloops heeft te maken met de structuur van financiering.

390 De missie van de *Combined Security Transition Command Afghanistan* (CSTC-A) is om in samenwerking met de regering van de Islamitische Republiek Afghanistan en de internationale gemeenschap te komen tot het plannen, opzetten en uitvoeren van structuur op het gebied van de Afghaanse Nationale Veiligheidsorganisaties met als doel om een stabiel en veilig Afghanistan op te bouwen, de handhaving van de wet te versterken en het terrorisme binnen zijn grenzen te verslaan. *Combined Security Transition Command Afghanistan* is Amerikaans, aangevuld met militairen vanuit andere landen en ressorteert in de huidige situatie onder de OEF-operatie. Dat betekent dat de commandant van ISAF geen directe zeggenschap heeft over deze Amerikaanse middelen in Afghanistan. De Amerikaanse regering stelt jaarlijks veel geld beschikbaar voor de opbouw van de veiligheidsorganen in Afghanistan. In 2007 en 2008 ging het om ongeveer vijftien miljard dollar. (bron: <http://www.vredesmissies.nl/cstc-a.htm>, (benaдерd op 29 mei 2010).

391 HQ21, 22.

“We should force the regional headquarters to report on the Afghan National Security Force [ic. effect 2; WK]. We can provide Measures of Effectiveness to the RCs. You can then bypass Combined Security Transition Command Afghanistan in the reporting process.”³⁹² Dit soort *trucs* om de Amerikaanse dominantie te kunnen compenseren, leidde tot het ontstaan van dubbele feedbacklusen en tot een verhoging van de administratieve werkdruk bij de regionale hoofdkwartieren. De regionale hoofdkwartieren werd feedback gevraagd over hetzelfde effect door twee instanties: *Combined Security Transition Command Afghanistan* en ISAF.

b). Verschillen in activiteit per regio en de kwaliteit van de feedback. Zodra de feedback informatie naast elkaar wordt gezet om met elkaar te worden gecombineerd tot één geheel, dient zij geïnterpreteerd te worden om te bepalen welke betekenis er aan gegeven moet worden. Bij deze interpretatie deden zich problemen voor, die er voor zorgden dat er een onjuist beeld ontstond van de werkelijkheid. Zo waren bijvoorbeeld interpretatieverschillen terug te voeren op verschillen die bestonden tussen de regionale hoofdkwartieren wat betreft de mate van activiteit van de tegenstander.

Ter illustratie wordt een voorbeeld gegeven. Uit de rapportages van het regionale hoofdkwartier in het westen, RC-West (een relatief veilige regio), kon worden afgeleid dat de Italianen die in die regio gestationeerd waren, niet veel activiteit ten toon spreidden. Dat hoeft niet per definitie slecht te zijn. Zo was bijvoorbeeld tijdens operaties in Irak (medio 2005) de stad Basra verdeeld in verschillende sectoren. De sector van de Italianen was daar relatief veiliger dan de sector van de Engelsen. De werkwijze van de Italianen was veel minder proactief dan die van de Engelsen en paradoxaal leidde dat tot meer veiligheid.^{393,394} Dat de werkwijze van de Italianen in Afghanistan mogelijk tot meer veiligheid heeft geleid, kan worden verklaard doordat de Italianen in een rustige streek zitten en proactief optreden niet nodig is. Aan de andere kant kan het ook zijn dat juist het feit dat zij niet proactief optreden een positieve uitwerking heeft op de veiligheid in de regio waar ze opereren. Uit dit laatste kan worden geconcludeerd dat *laissez faire* een goede aanpak zou kunnen zijn.³⁹⁵ Hetzelfde is gezegd over de activiteiten van de Duitsers in het noorden van Afghanistan.³⁹⁶

392 HQ21, 22.

393 Stewart, R., “The Prince of the Marshes”, Harcourt Trade Publishers, New York, 2006.

394 Een ander voorbeeld dat proactiviteit van militair optreden kan leiden tot escalatie van geweld kan gevonden worden in het optreden van de Engelsen in Ulster: Ripley, T., Chappel, M., “Security forces in Northern Ireland (1969-92)”, Osprey, 1993.

395 HQ18.

396 HQ1.

Daarnaast is ook geconstateerd dat sommige regionale hoofdkwartieren zelfs helemaal geen feedback leverden. Het gevaar hiervan was dat HQ-ISAF vervolgens de conclusie trok dat er in de desbetreffende regionale hoofdkwartieren dan ook niets bijzonders gebeurde. De interpretatie van de verzamelde informatie werd kennelijk niet altijd op de juiste manier geïnterpreteerd, waardoor de kans dat de feedback een vertekend beeld van de werkelijkheid opleverde, erg groot was.³⁹⁷

c). Niet alle regionale hoofdkwartieren leveren feedback. Het is op zich opmerkelijk, dat uit sommige regionale hoofdkwartieren geen feedback kwam. Dit beeld veranderde niet wanneer de regionale hoofdkwartieren opdracht kregen om feedback te leveren: “[...] de waan van de dag is vaak sterker. Men heeft het te druk en effectmeting heeft geen prioriteit”.³⁹⁸ Een voorbeeld ter illustratie: *“Vier maanden geleden is de opdracht gekomen: measure OPTOLO.³⁹⁹ Op 1 november zijn de formulieren uitgezonden naar de regionale hoofdkwartieren. Tot nu toe [januari 2009] zijn er van slechts zeven van de honderdtwee districten die betrokken zijn bij OPTOLO formulieren teruggestuurd. In totaal zijn er meer dan driehonderdvijftig districten, maar OPTOLO richt zich specifiek op honderdtwee districten, de zogenaamde focus areas.”*⁴⁰⁰

Een ander probleem was dat de ontwikkeling van effecten in een regio soms moeilijk was aan te geven, omdat deze ontwikkeling in de tijd erg traag verliep. Dat betekende dat de twee rapportages per kwartaal voor een regio soms maar weinig verschil lieten zien.⁴⁰¹ Om toch maar te kunnen rapporteren dat ‘er wat gebeurt’ in de regio, werd er vaak gerapporteerd op basis van incidenten.⁴⁰² Een incident is echter een andere aanleiding tot een effect dan een activiteit. Dat betekende weer, dat de drang om toch wat nieuws te rapporteren er toe leidde dat de koppeling tussen activiteit en effect vertroebeld werd. De rapportage omvatte op deze manier niet een beredeneerde opeenvolging van geplande acties met de invloed daarvan op de ontwikkeling van effecten, terwijl dat wel de bedoeling was van een planning in het kader van EBAO.

397 HQ1.

398 HQ12.

399 OPTOLO staat voor operatie Tolo (vertaling van ‘dageraad’).

400 HQ4.

401 HQ21,22.

402 HQ18.

d). Voldeed feedback aan de (nationale) behoefte? De feedback zoals die door ISAF werd geleverd, voldeed niet geheel aan de (politieke) behoefte van de verschillende deelnemende landen. De geleverde feedback was niet specifiek genoeg. Nationale overheden waren geïnteresseerd in andere en meer specifieke informatie dan wat ISAF leverde.⁴⁰³ Hierdoor ontstond de behoefte bij nationale overheden om zelf feedback te verzamelen. Binnen ISAF bleek dat uit het feit dat veel nationale overheden jonge (adspirant-) onderzoekers naar Afghanistan stuurden om daar zelf informatie te verzamelen over de voortgang van de effecten in de ‘eigen’ regio.⁴⁰⁴ Dit heeft als gevolg dat ISAF nauwelijks controle had over wat er aan feedback ‘naar buiten’ gaat, waardoor op het niveau van de nationale overheden een diffuus beeld ontstond over de voortgang van de missie.

Functie 2: informatie leveren aan het naast hogere hoofdkwartier (*Joint Forces Command Brunssum*)

Meestal beweegt feedback zich *bottom-up* door de organisatie. Op basis van de informatie die geleverd wordt door de delen van de organisatie die activiteiten ‘in het veld’ uitvoeren, kunnen de hogere niveaus maatregelen nemen en door eventueel bij te sturen de organisatie ‘op koers’ houden. Deze vorm van feedback is inderdaad geconstateerd, en wel in de vorm van maandelijkse rapportages en ieder kwartaal een *Quarterly Campaign Assessment*; precies zoals dit proces is ontworpen.

Bij HQ-ISAF viel ook een *top-down* beweging waar te nemen ten aanzien van feedback. Ongeveer anderhalve maand na het uitkomen van het *Quarterly Campaign Assessment* reageerde *Joint Forces Command Brunssum* met het *Directive and Guidance* document. Dit document bevat aanwijzingen aan HQ-ISAF om zijn processen aan te passen. De aanwijzingen hebben veelal betrekking op het verzamelen en meten van informatie vanuit het standpunt van *Joint Forces Command Brunssum* en bleken niet gerelateerd aan de praktijk-situatie van HQ-ISAF.⁴⁰⁵ Hieruit kan worden afgeleid dat het bij het bepalen van de beste methode van het uitvoeren van *assessments* belangrijk is om een verbinding te maken tussen wat vanuit de *top-down* positie gezien kan worden als een ‘ideale’ *assessment* en wat er mogelijk is vanuit het veld. De afstemming tussen vraag en aanbod in rapportage over

403 HQ12.

404 Nederland heeft dat gedaan door het zenden van zogenaamde ‘operationeel analisten’ die vanuit TNO en na een spoedcursus militair optreden aan het *Provincial Reconstruction Team* in Uruzgan werden toegevoegd.

405 HQ15, 16, 17.

prestaties dient gemaakt te worden vanuit zowel de vragende als de leverende partij. Op deze manier kan worden voorkomen dat van een lager niveau informatie wordt gevraagd die het niet kan leveren.

Functie 3: informatie verzamelen en combineren over de gezamenlijke inspanning van de andere actoren

Bij het opbouwen van de voornaamste database, het *Afghanistan Country Stability Picture* (ACSP), komt een vijftal probleemgebieden naar voren die er voor zorgen dat de database niet goed functioneert. Dit heeft consequenties voor het met elkaar kunnen delen van informatie. Vanuit de ervaring van verschillende respondenten kunnen wat betreft het *Afghanistan Country Stability Picture* de volgende probleemgebieden in kaart worden gebracht.

1. Het ontbreken van een uniform 'format'. In de praktijk blijkt dat de informatie voor het *Afghanistan Country Stability Picture* zou moeten komen uit een drietal belangrijke bronnen. Deze bronnen zijn het *Provincial Reconstruction Team* (meer precies de *Civil Military Cooperation* eenheden – CIMIC), de Afghaanse overheid (meer precies het Afghaanse *Ministry of Rural Rehabilitation and Development* – MRRD) en alle overige bronnen die men kan vinden en die een bijdrage kunnen leveren. Het is gebleken dat geen van deze bronnen hun informatie toeleveren in een vast *format*, waardoor data onderling verschillen en erg moeilijk met elkaar te combineren zijn. Een voorbeeld hiervan is de plaatsbepaling van de projecten die in het *Afghanistan Country Stability Picture* voorkomen. De ene bron zette daar geografische coördinaten bij (de *Provincial Reconstruction Teams*). De andere bron beperkte plaatsbepaling tot het aangeven van provincie, district en dorp waar het project werd uitgevoerd (het Afghaanse *Ministry of Rural Rehabilitation and Development*), waarbij soms drie verschillende namen werden gebruikt voor hetzelfde dorp en hetzelfde project daardoor drie keer werd geteld. Een derde bron gebruikte alleen de naam van de provincie en het district waar het project plaatsvond (het argument hierbij was dat men de coördinaten van bijvoorbeeld het opzetten van een meisjesschool niet openbaar wilde maken).⁴⁰⁶ Overigens werd opgemerkt dat slechts drie tot vier *Provincial Reconstruction Teams* regelmatig data aanleverden.⁴⁰⁷

406 HQ7.

407 HQ34; volgens USAID zijn er 26 *Provincial Reconstruction Teams* in Afghanistan (<http://afghanistan.usaid.gov/en/Page.PRT.aspx>, benaderd op 29 mei 2010).

2. Te weinig capaciteit om het *Afghanistan Country Stability Picture* actueel te houden. HQ-ISAF kreeg wekelijks ongeveer 5000 items (gegevens over projecten) binnen, die verwerkt dienden te worden in het *Afghanistan Country Stability Picture*, maar had slechts één medewerker beschikbaar om die gegevens in te voeren. Hieruit viel af te leiden dat de verschillende actoren kennelijk bereid waren om gegevens aan te leveren, en dat zij het belang van een dergelijke (gemeenschappelijke) database ook inzagen. Ook was er kennelijk behoefte aan informatie over de voortgang van activiteiten, waardoor er een enorme hoeveelheid gegevens loskwam en er ten aanzien van het *Afghanistan Country Stability Picture* gesproken kon worden van een *push-and-pull* effect. De verzamelde informatie diende door mensen verwerkt, bekeken en geïnterpreteerd te worden. Als niet werd voorzien in extra menskracht voor de verwerking van de gegevens, dan bleef informatie liggen en verloor de database haar waarde. Het gevolg hiervan was dat systeemmanagers werden ingeschakeld bij het verzamelen en invoeren van data in het systeem, terwijl zij zich eigenlijk hadden moeten bezighouden met het verbeteren van de gebruikte systemen. Door dit oneigenlijke gebruik van een schaarse expertise werd veel kennis, ervaring en capaciteit niet goed gebruikt.⁴⁰⁸
3. De toegang tot het *Afghanistan Country Stability Picture* is beperkt. Men dient toestemming te krijgen om zich als gebruiker aan te melden en toegang tot de database te krijgen. In de praktijk is gebleken dat de mensen van de J9 (*Civil Military Cooperation – CIMIC*) van HQ-ISAF niet gekwalificeerd waren om toegang tot het *Afghanistan Country Stability Picture* te krijgen en daarom hun eigen systeem hebben opgezet (IGeoSit).⁴⁰⁹ Hierdoor is informatie over reconstructieprojecten niet langer in één grote database ondergebracht en wordt de oorspronkelijke doelstelling ondergraven.
4. Niet alle relevante actoren doen mee aan het *Afghanistan Country Stability Picture* of maken een alternatief. Een belangrijke speler op het gebied van reconstructie en ontwikkeling, *US Agency for International Development*, participeert niet in het *Afghanistan Country Stability Picture*, omdat zij hun 'sponsors' willen beschermen.⁴¹⁰ Zij beschikten over een eigen database, die werd ontwikkeld en beheerd door een subcontractor van *US Agency for International Development (Afghanistan Information Management Service – AIMS)* en werd aangeduid met hetzelfde acroniem als de database waarvoor zij

408 HQ10 en 11.

409 HQ3.

410 HQ13.

een alternatief diende te zijn: ACSP. Zo ontstonden twee grote databases met dezelfde naam en met ieder een andere benadering en inhoud.

5. Integratie met andere databases. Er bestaan bij HQ-ISAF nog meer databases met waardevolle informatie over de voortgang van de missie.⁴¹¹ Een goed voorbeeld is het zogenaamde JOIIS (*Joint Operations Intelligence Information System*). Ondanks het feit dat het *Joint Operations Intelligence Information System* vooral militaire informatie bevat over de situatie in het veld in het operatiegebied, kan integratie van het *Joint Operations Intelligence Information System* en het *Afghanistan Country Stability Picture* het inzicht in de voortgang van de missie in brede zin vergroten. Belangrijk obstakel is het feit dat de meeste informatie in het *Joint Operations Intelligence Information System* de classificatie 'vertrouwelijk' heeft gekregen.⁴¹² In technische en procedurele zin is integratie echter wel mogelijk. Een respondent beschrijft dit als volgt: *"Met het Joint Operations Intelligence Information System kun je echt bijna alles inzien. Door dit te integreren met data uit het het Afghanistan Country Stability Picture kun je een heel goed overzicht krijgen. Dit overzicht is weer prima te gebruiken voor het maken van de Quarterly Campaign Assessment. Dit kan namelijk erg veel moeite op het gebied van data collection schelen. Door dit systeem te voorzien van een architectuur met verschillende lagen al naar gelang de mate van confidentialiteit, kun je ook NGO's en IO's toegang geven, zonder dat deze alle militair geheime info kunnen bekijken."*⁴¹³

Er worden in Afghanistan veel data verzameld door veel verschillende actoren die er ieder hun eigen methoden op nahouden voor het verzamelen en opslaan van data. Alleen al binnen de NAVO bestonden er ten tijde van het onderzoek (januari 2009) honderdtwintig verschillende softwaresystemen om de voortgang van de missie te meten. De meeste van deze systemen zijn niet compatibel. Deze incompatibiliteit wordt niet alleen gezien tussen systemen van militaire en civiele organisaties, maar ook tussen systemen van militaire organisaties onderling. Een voorbeeld hiervan is het eerder genoemde *Joint Operations Intelligence Information System* van ISAF, een belangrijk militair informatiesysteem dat niet compatibel bleek te zijn met het informatiesysteem van *US Central Command* (CENTCOM), het belangrijkste militaire hoofdkwartier van de Verenigde Staten voor de regio waar Afghanistan onder valt.

411 HQ3.

412 HQ29.

413 HQ10, 11, 29.

Er bestonden bij HQ-ISAF wel ideeën over de manier waarop de operationele informatiestromen (JOIIS) in het *Afghanistan Country Stability Picture* zou kunnen worden geïntegreerd. Uit gesprekken met de respondenten kwamen er drie naar voren: 1. er zou er een gecoördineerde methodologie en terminologie moeten komen, 2. er zou een uniforme wijze van dataverzameling door alle betrokken actoren moeten worden ondersteund en bevorderd, 3. het gehele proces zou een strakke *top-down* sturing moeten krijgen. Het is de vraag in hoeverre deze ideeën realistisch zijn, vooral het laatst genoemde idee lijkt binnen de context van een coalitie als NAVO niet gemakkelijk te realiseren. Los van deze technische problemen lagen er ook op het principiële vlak obstakels, zoals de kwaliteit van de data in termen van validiteit en betrouwbaarheid en het niet willen delen van data die men met eigen middelen heeft verzameld.⁴¹⁴

6.3.2.2 Inhoudelijke kant van *knowledge development*

Het HQ-ISAF ontvangt rapportages van de onderliggende niveaus en verstuurt rapportages naar de niveaus boven het HQ-ISAF. Dit is in lijn met de eerste twee hierboven genoemde functies van de procesmatige kant van *knowledge development*.⁴¹⁵ Daarnaast bestaan er trajecten van rapportages die geheel buiten de ISAF-organisatie om lopen. Deze drie vormen van rapportage worden hier aan de orde gesteld.

Vorm 1: Informatie verzamelen uit de regio om een landelijk overzicht te krijgen

Het gaat hier om de rapportages die HQ-ISAF uit de regio's ontvangt. Medio januari 2009 waren geen duidelijke afspraken gemaakt over het *format*⁴¹⁶ en de inhoud van deze rapportages. Voor het format van de rapportages bestonden twee mogelijkheden: alle effecten tegelijk met een frequentie van één keer in de zes weken of iedere week rapporteren over één effect in een cyclus van twaalf weken. Zonder opgave van redenen is bij het begin van de missie gekozen voor de laatste methodiek. In de praktijk bleek dat deze methode voor de regionale hoofdkwartieren zeer veel administratief werk opleverde en voor HQ-ISAF dat het moeilijk werd om het overzicht te behouden over de voortgang van alle effecten.⁴¹⁷ In de reorganisatie binnen HQ-ISAF, waarbij de *Afghan Assessment Group* (AAG – zie paragraaf 6.6.1) in het leven werd geroepen, is gekozen voor de eerste methodiek. Redenen

414 HQ5, 6, 15, 16, 17.

415 Zie paragraaf 6.3.2.1.

416 HQ15, 16, 17.

417 HQ34.

hiervoor waren een verminderde administratieve belasting voor de regionale hoofdkwartieren en het volgen van de rapportagecyclus uit de regionale hoofdkwartieren in het *battle rhythm* dat de *Afghan Assessment Group* had opgezet. De geleverde rapportages passen op deze manier beter in de structuur van resultaatmeting die met het *Afghan Assessment Group* werd ingevoerd.

Een inhoudelijk probleem van de rapportages was verder, dat uniforme *Measures of Effectiveness* werden gehanteerd voor alle effecten. Hiermee werd gesuggereerd dat alle effecten zich op dezelfde manier zouden ontwikkelen. In de praktijk blijkt dat niet het geval te zijn, waardoor men zou verwachten dat de *Measures of Effectiveness* meer specifiek zou worden omschreven. ISAF heeft weinig of geen invloed op de ontwikkeling van bijvoorbeeld effect 2 (*Afghan National Security Forces provides a secure environment*); dit is vooral een zaak van de *Afghan National Security Forces*, en ISAF kan daarin hooguit een faciliterende rol spelen. Ook voor de ontwikkeling van effect 5 (*Rule of Law*), effect 8 (voor wat betreft het aspect *education*) en effect 11 (*Afghan People Perceive a Sense of Progress*) zijn andere variabelen in het spel die de voortgang van deze effecten kunnen beïnvloeden, buiten de bemoeienis van HQ-ISAF om.

Vorm 2: informatie leveren aan het naast hogere hoofdkwartier (*Joint Forces Command* Brunssum)

Het gaat hier om de rapportages die door HQ-ISAF worden verstuurd. Door het ontbreken van duidelijke definities van hetgeen werd gerapporteerd in het *Quarterly Campaign Assessment*, werd getwijfeld aan de kwaliteit van het *Quarterly Campaign Assessment*. Als geen duidelijkheid bestond over wat onder een bepaalde meting viel en wat niet, werden dubbeltellingen niet voorkomen. Zo werden projecten door de ene instantie aangegeven met geografische coördinaten terwijl een ander alleen een districtaanduiding gebruikte voor hetzelfde project. Een soortgelijk voorbeeld betreft onduidelijkheid omtrent het aantal slachtoffers dat bij de uitvoering van de missie viel. Er werd bijvoorbeeld geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen het aantal slachtoffers in het algemeen en het aantal slachtoffers dat het gevolg was van *Improvised Explosive Devices*.⁴¹⁸ Een derde voorbeeld is de wijze waarop de regionale hoofdkwartieren de voortgang van effecten in hun regio beoordeelden met een kleurencodering (rood voor een negatieve, groen voor een positieve

418 HQ10, 11.

ontwikkeling en geel voor een gelijk gebleven ontwikkeling). Aangezien er geen duidelijke indicatoren waren wanneer een effect rood, geel of groen diende te zijn, werd dit overgelaten aan de stafmedewerkers van de verschillende regionale hoofdkwartieren die ieder hun eigen interpretatie konden geven.⁴¹⁹ Deze voorbeelden bevestigden het idee dat feedback omtrent resultaten aan de niveaus die op basis van deze feedback beslissingen moesten nemen, onvolledig en onwaar konden zijn. Eerder werd al geconstateerd dat informatiesystemen niet of nauwelijks compatibel waren of geïntegreerd konden worden, informatie onvindbaar was in de systemen zelf, en dat er erg veel informatie in de verschillende systemen werd opgeslagen. Dat laatste leidde bijvoorbeeld tot *information cherry picking*: men haalde die informatie uit de systemen die men leuk of interessant vond of wat goed leek aan te sluiten bij wat men dacht dat wenselijk was. Het ontbreken van duidelijke definities en criteria voor metingen stelde mensen in staat om rapportages over de prestatie van de organisatie te voorzien van ‘perverse’ informatie, zoals dat door De Bruijn is omschreven.⁴²⁰ Het *Quarterly Campaign Assessment* maakte een ontwikkelingstraject door, waarbij waarde en betrouwbaarheid van het *Quarterly Campaign Assessment* diende te groeien. Desgevraagd bleek echter dat men in het *Quarterly Campaign Assessment* vooral datgene vermeldde wat men dacht dat de commandant van ISAF wilde horen.⁴²¹

Vorm 3: informatie verzamelen en combineren over de gezamenlijke inspanning van de andere actoren

Gezamenlijke rapportages van alle relevante actoren in Afghanistan zijn in het onderzoek niet aan het licht gekomen. Rapportages van andere actoren over de voortgang van de ISAF-missie gaan buiten HQ-ISAF om. Deze vorm van ‘schaduw’-rapportage deed zich voornamelijk voor als bijverschijnsel van de verschillen tussen civiele en militaire managementlijnen. Een respondent omschreef dit als volgt: *“Several civilian components are not in the chain of command and you should respect that. For instance, the German Provincial Reconstruction Team in Kunduz. There they have two parallel structures, a military and a civilian. The military has to report in the ISAF chain of command and national; the civilian only reports nationally.”*⁴²² Deze situatie is voor het Nederlandse *Provincial Reconstruction Team* hetzelfde. De civiele lijn valt niet onder de NAVO en dus ook niet onder ISAF. Daardoor

419 HQ4.

420 De Bruijn, 2007.

421 HQ15, 16, 17; zie ook De Bruijn, 2007.

422 HQ33.

zullen civiele lijnen nooit aan ISAF rapporteren inzake de *Line of Operations 'governance and development'*. Deze taak is weggelegd voor de J9, ofwel het gedeelte van de militaire staf dat is belast met civiel-militaire samenwerking (CIMIC). Daarnaast hebben veel *Provincial Reconstruction Teams* geld van hun Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking (of equivalent) ontvangen en zijn ze wat dat betreft aan hen verantwoording schuldig. In dit geval hebben schaduwrapportages te maken met de politieke en de financiële structuur van de hedendaagse opbouwmissies.

6.3.3 Gevolgen voor Knowledge Development binnen HQ-ISAF

Zowel uit de beschrijvingen van wat zich in de praktijk afspeelde op het gebied van het proces van knowledge development als op de inhoud, bleek dat het proces niet soepel verliep. Het gevolg hiervan was dat het HQ-ISAF zich niet een valide en betrouwbaar beeld kon vormen van de mate waarin de missie in Afghanistan ontwikkeld. Dit vertekende beeld werd vervolgens doorgegeven aan de naast hogere niveaus, die daardoor de missie niet optimaal hebben kunnen bijsturen.

6.4 Planning

Om uitvoering te geven aan de taken van ISAF beschrijft de commandant van ISAF in zijn operatieplan (OPLAN) de bedoeling, methode en *end state* van de campagne die hij gaat ontwerpen voor ISAF. In dit document wordt verder beschreven welke partijen een sleutelrol spelen in de operatie, welke inschattingen de commandant maakt van de situatie in termen van zwaartepunten van de missie en welke risico's het succes van de missie kunnen bedreigen. In OPLAN 38302 Rev2⁴²³ wordt vervolgens melding gemaakt van elf effecten die door middel van de campagne gerealiseerd dienen te worden, de onderlinge verbanden tussen deze effecten, en welke ongewenste effecten worden voorzien. De elf effecten zijn gegroepeerd in drie *Lines of Operation: Security, Government en Development*. Deze *Lines of Operations* zijn terug te vinden in de operationele structuur van HQ-ISAF, waarbij voor iedere *Line of Operations* een militair van het niveau van generaal-majoor (of het equivalent daarvan, ook wel *'two star'* genoemd) verantwoordelijk is voor de planning en voortgang van de realisatie van de effecten in zijn *Line of Operations*. De *Line of Operations Security* is voor HQ-ISAF de belangrijkste en de *Lines of Operations van Governance en Development* worden omschreven als *supporting*. In tabel 6.1 staan de elf effecten genoemd met de *Line*

423 Zie figuur 6.1.

of Operations waar het effect onder valt. De *cross-cutting*-effecten (effecten 10 en 11) zijn actief over alle drie de *Lines of Operations*.⁴²⁴

Tabel 6.1 De effecten die ISAF wil realiseren⁴²⁵

Effect #	Title	Line of Operation
Effect 1	Insurgency Defeated	Security
Effect 2	ANSF Provides a Secure Environment	Security
Effect 3	ISAF Maintains Public Acceptance	Security
Effect 4	Narcotics-Insurgency Nexus is Broken	Security
Effect 5	GIRoA Establishes and Upholds the Rule of Law	Governance
Effect 6	GIRoA Combats Government Corruption	Governance
Effect 7	GIRoA Continues to Extend Effective Authority Across Afghanistan	Governance
Effect 8	Afghan People Benefit from Improvements in Health, Education, Water, and Electricity.	Development
Effect 9	Afghan Economy Benefits from Development of Roads, Agriculture, Employment and Industry	Development
Effect 10	Security, Governance, and Development Activity in Support of Afghanistan is Coordinated and Aligned in Support of the ANDS	Crosscutting
Effect 11	Afghan People Perceive a Sense of Progress	Crosscutting

Ten slotte wordt aangegeven hoe de campagne er in grote lijnen uit zal gaan zien (*Concept of Operations*). Hierin wordt beschreven welke stappen genomen dienen te worden en welke prioriteiten daarbij worden gesteld. Tevens wordt aangegeven dat veiligheid een voorwaarde is voor het opzetten van een geloofwaardig en effectief bestuur en voor de wederopbouw van Afghanistan.

6.4.1 Planning zoals ontworpen

De structuur van de organisatie waarbinnen EBAO wordt uitgevoerd is sterk afhankelijk van de wijze waarop de commandant van ISAF de missie wil uitvoeren. Dit heeft weer een sterke relatie met zijn opvattingen over belangrijke begrippen die in de te realiseren *end state* zijn opgenomen, zoals bijvoorbeeld *security* en *stabilization*. Op het moment dat het onderzoek bij HQ-ISAF werd uitgevoerd, was Generaal McKiernan commandant ISAF. Kort daarna werd McKiernan opgevolgd door Generaal McChrystal en werd een belangrijke structurele wijziging in de *Command and Control*-organisatie doorgevoerd. Het oorspronkelijke

424 HQ6, 20.

425 Standard Operating Procedure 1080, HQ-ISAF, Afghan Assessment Group, 15 January 2009, pp C-1-1 en C-1-2. Internet (benaderd op dd 13 mei 2010): <http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/3105/isaf-stratcom-strategy-2008.pdf>

HQ-ISAF werd namelijk opgedeeld in twee hoofdkwartieren, één voor het onderhouden van contacten boven en buiten HQ-ISAF, en één voor het onderhouden van contacten naar de onderliggende niveaus. Deze laatste is gericht op uitvoering en is op te vatten als een puur operationeel hoofdkwartier onder de naam *ISAF Joint Command (IJC)*.

In dit gedeelte van het onderzoek is echter de ‘oude’ situatie onderzocht, dat wil zeggen één hoofdkwartier dat gericht is naar boven, naar buiten en op het uitvoeren van de operatie.

De invloed van C-ISAF op de planningsprocessen bij HQ-ISAF

In de tijd dat Generaal McKiernan commandant van ISAF was (juni 2008 tot mei 2009) werkte HQ-ISAF met twee *Lines of Operations: security en stabilization*. Iedere *Line of Operations* werd geleid door een directeur, die kon beschikken over een (beperkte) eigen staf. In deze staf werd de planning gemaakt voor de effecten die bij deze *Line of Operations* hoorden. Daartoe beschikte iedere directiestaf over een eigen planningseenheid voor de langere termijn (CJ5), voor de middenlange termijn (CJ35) en voor de korte termijn (CJ3). In de periode dat Generaal McChrystal (mei 2009 tot juni 2010) C-ISAF was, werd gebruik gemaakt van drie *Lines of Operations*.⁴²⁶ Dit heeft te maken met de vrijheid die de C-ISAF had (en feitelijk nog heeft) om de operatie in te richten zoals hij denkt dat dit het meest effectief en efficiënt tot realisatie van de *end state* zal leiden en binnen de kaders blijft die de NAVO op het politieke niveau heeft neergezet. Deze planning werd vervolgens naar de verschillende regionale hoofdkwartieren gestuurd om verder te worden aangepast voor de specifieke situatie van iedere regio.

Campaign Management

Onder iedere *Line of Operations* ressorteren een aantal effecten die ISAF dient te realiseren om uiteindelijk de *end state* te bereiken. Voor ieder effect werd destijds een eigen kantoor opgezet. Deze kantoren werkten uitsluitend voor dat ene effect, maar wel voor alle regio's in Afghanistan. Zij verzamelden, analyseerden en beschreven hun effect in die regio, maar werden niet betrokken bij de planning. De werkzaamheden binnen een ‘effectkantoor’ werden zodanig ontworpen dat zij elkaar overlaptten. Zo werd bijvoorbeeld voor een bepaald effect voor regio Zuid één week data verzameld, één week geanalyseerd en één week beschreven. In de tweede week werd begonnen met het verzamelen van data voor datzelfde effect uit regio West. Als alle gegevens verzameld waren, werd één week

426 Zie tabel 6.1, paragraaf 6.6, figuur 6.4 en de alinea ‘Lines of Operations’ van deze paragraaf.

gebruikt om een totaalplaatje te maken voor dat ene effect. Dit totaalplaatje werd gepresenteerd in één grote briefing waarin alle effecten werden gepresenteerd aan alle commandanten en aan andere (niet-militaire) actoren die hiervoor werden uitgenodigd. Aan de hand van deze presentatie werd de missie zo nodig bijgestuurd, maar dat gebeurde pas als de commandant van ISAF van mening was dat ‘effecten uit de pas gingen lopen’.

De andere mogelijkheid van terugkoppeling zou zijn om iedere week steeds de resultaten van één effect te presenteren voor het hele land. Het is onduidelijk welke argumenten ten grondslag hebben gelegen aan de keuze voor de manier van terugkoppelen: “*Men weet nog niet wat nou beter is. Ze hebben er gewoon voor gekozen het zo te doen en er niet echt diep over nagedacht.*”⁴²⁷ De keuze van de inrichting van processen binnen *Campaign Management* hebben daardoor een duidelijk *trial and error*-karakter.

Lines of Operations

De *Lines of Operations* zijn een belangrijke leidraad voor het vormgeven van de structuur rondom EBAO bij HQ-ISAF, zo belangrijk dat de visie van de commandant van ISAF door middel van deze *Lines of Operations* tot uitdrukking komt. Dit wordt zichtbaar als met wat meer detail wordt gekeken naar de wijze waarop twee commandanten van HQ-ISAF, McKiernan⁴²⁸ en McChrystal,⁴²⁹ structuur hebben gegeven aan de planningsprocessen. McKiernan had een andere benadering van het begrip ‘veiligheid’ dan McChrystal: hij zocht naar een militaire oplossing, *security* was voor hem de belangrijkste *Line of Operations*, en *stabilization* beschouwde hij als een taak voor de *UN Assistance Mission Afghanistan*

427 HQ35.

428 David D. McKiernan was commandant ISAF in de periode van juni 2008 tot mei 2009. Hij werd uit zijn commando ontheven door President Obama, omdat een meer agressieve en innovatieve benadering werd verlangd. Defense Secretary Robert Gates stelde dat “*our mission in Afghanistan requires new thinking and new approaches by our military leaders.*” Bron New York Times, 12 mei 2009, benaderd via internet dd 29 mei 2010. http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/m/david_d_mckiernan/index.html?inline=nyt-per.

429 Stanley A. McChrystal werd commandant ISAF in mei 2009, als opvolger van McKiernan. McChrystal legde meer nadruk op het beschermen van de bevolking in plaats van het aanvallen van opstandelingen. Hij beperkte het uitvoeren van luchtaanvallen en verhoogde de omvang van het aantal Afghaanse veiligheidstroepen en het tempo waarmee deze werden opgeleid. Door toename van het geweld in Afghanistan, een haperende strategie en publicatie van een artikel in Rolling Stone magazine, waarin McChrystal felle kritiek uitte op president Obama en een aantal van zijn voornaamste stafleden, werd hij op 23 juni 2010 uit zijn commando ontheven. Hij werd opgevolgd door David H. Petraeus. Bron: http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/m/stanley_a_mcchrystal/index.html?inline=nyt-per, benaderd via internet op 23 juni 2010.

(UNAMA is mandated to manage all UN reconstruction and development activities).⁴³⁰ In de tijd van McKiernan was er nauwelijks sprake van integratie.⁴³¹ McChrystal, daarentegen, leek wel meer gericht te zijn op geïntegreerd optreden en volgde de zogenaamde Kopenhagen-school,⁴³² ofwel de gedachte dat veiligheid moet worden bewerkstelligd vanuit vijf verschillende sectoren die elkaar beïnvloeden (*Military/state, Political, Societal, Economic and Environmental*).⁴³³ Onder zijn commando kreeg de *Line of Operations Stabilization* een andere onderverdeling. Hij handhaafde de twee oorspronkelijke *Lines of Operations Security en Stabilization*, maar deelde de laatste verder op in *Governance en Development*, waardoor er drie *Lines of Operations* ontstonden: *Security, Governance and Development* (zie tabel 6.1). McChrystal legde hierdoor het accent op *Stabilization*, wat McKiernan niet deed.

In figuur 6.4 wordt geïllustreerd hoe de drie *Lines of Operations* gerelateerd kunnen worden aan het principe van *Clear, Hold and Build*, een belangrijk onderdeel in de Amerikaanse doctrine van *Counterinsurgency*.⁴³⁴ In de figuur wordt een geleidelijke overname voorgesteld in tijd en verantwoordelijkheid voor de activiteiten van ISAF naar de regering van Afghanistan (GiROA).

Verticale verbanden

Over het algemeen was er weinig of geen uniformiteit in het beleid van de regionale hoofdkwartieren om data te delen met anderen, en zelfs niet met HQ-ISAF.⁴³⁵ De enige overeenkomst bestond uit het feit dat alle regionale hoofdkwartieren één tot drie liaisons hadden bij het HQ-ISAF. Als het verticale verband verder naar beneden werd gevolgd, dan bleek dat de aansturing van de *Task Forces* vooral een zaak was van de eigen nationale commandostructuren. Hierdoor bestond er geen echte *command and control*-relatie tussen HQ-ISAF en de regionale hoofdkwartieren.⁴³⁶ Contacten met de hogere niveaus werden

430 Bron: <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1742>. (benaderd op 29 mei 2010).

431 HQ35.

432 Buzan, B., "People, States and Fear; an agenda for international security studies in the post cold-war era", ECPR press, 2nd edition, march 2007.

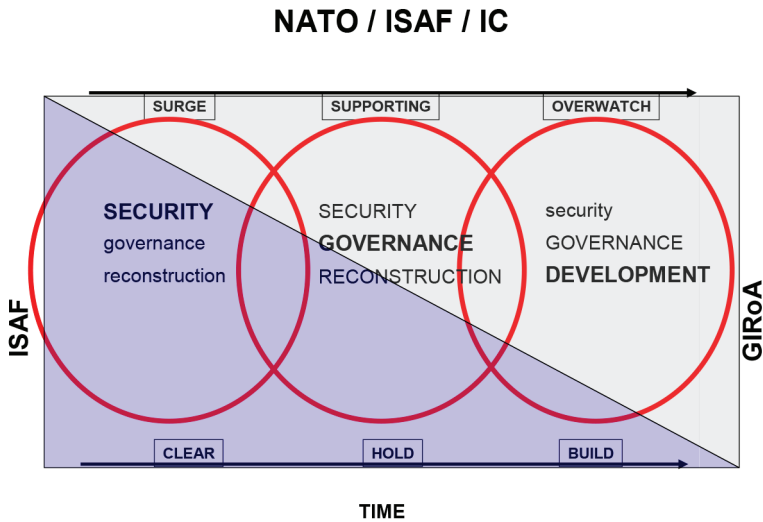
433 Buzan, B., Waever, O., Wilde de, J., "Security: A New Framework for Analysis", Boulder, London, 1998.

434 Field Manual FM3-24; "Counterinsurgency", Department of the Army, Washington DC, december 2006, p 5.18 – 5.23; "Progress toward Security and Stability in Afghanistan; Report to Congress in accordance with the 2008 National Defense Authorization Act (Section 1230, Public Law 110-181)", Washington DC, January 2009, p 15.

435 HQ25.

436 HQ18.

onderhouden door de commandant van het HQ-ISAF en zijn staf, waaronder *political, legal en development advisors* (respectievelijk Polad, Legad en Devad).



Figuur 6.4 Voorgestelde relatie tussen *Lines of Operations* en afnemende betrokkenheid van ISAF⁴³⁷

Horizontale verbanden van plannen met andere actoren

Om horizontale samenwerking met andere (niet-militaire) actoren vorm te geven, werden drie methoden toegepast. Ten eerste werd door middel van liaisons contact gemaakt met alle relevante instellingen van de regering van Afghanistan, Agentschappen van de Verenigde Naties, IO's en NGO's die in Afghanistan actief waren. Op deze manier werden deze organisaties op de hoogte gehouden van de intenties van ISAF en werd getracht een positieve verstandhouding te creëren. Zo hadden de *Lines of Operations Development* en *Government* ieder vier liaisonteams van twee personen die de liaisonfunctie in praktijk brachten.⁴³⁸ Ten tweede waren een drietal fora in het leven geroepen waar vooral informatie werd uitgewisseld over coördinatie, planning en het delen van informatie: de *UNAMA Civil-Military Working Group*, het *Comprehensive Approach Team* en het *Civil-Military Fusion Center / Civil-Military Overview*. Ten derde werden acht significante organisaties

437 Bron: Presentation Stavanger by Ayscha Hamdani "Afghanistan: an overview", slide 8, dd. 6 January 2009.

438 HQ33.

en instituties geïdentificeerd, waarmee intensief werd samengewerkt. In het ontwerp van EBAO werd derhalve ruim aandacht besteed aan horizontale contacten met organisaties en instituties buiten ISAF.

6.4.2 Planning in de praktijk

In de praktijk bleek dat het ontbreken van een duidelijke, centraal geleide doctrine inzake EBAO binnen ISAF als nadeel werd gekwalificeerd: *“Als je de militaire hiërarchie volgt binnen ISAF zie je dat ieder niveau een eigen plan schrijft en hier zijn eigen intenties in verwerkt. Dit in combinatie met de veelal nationaal aangestuurde Task Forces leidt ertoe dat de aanpak en uitvoering tussen de verschillende Task Forces niet erg coherent is.”*⁴³⁹ Hier kan worden geconstateerd dat de ontworpen structuur voor planning (zie 6.4.1) in de praktijk niet consequent werd doorgevoerd.

De militairen die daadwerkelijk effecten moesten realiseren, dat wil zeggen de militairen die activiteiten uitvoerden die dicht tegen de Afghaanse samenleving aan lagen en daarbij ook het meest in contact kwamen met niet-militaire actoren, werden niet direct aangestuurd door ISAF maar door de verschillende nationale overheden waar deze militairen vandaan kwamen. Deze nationale overheden stuurden de *Task Forces* aan. De *Task Forces* werden klaarblijkelijk door twee instanties aangestuurd: ISAF en de eigen nationale politiek, waarbij de laatstgenoemde leek te domineren. De voortgangsrapportage ging ook die twee kanten op, en ook in dezelfde volgorde van gepercipieerde belangrijkheid.

Deze merkwaardige gang van zaken zorgt er voor, dat het oorspronkelijke ontwerp van de planning bij HQ-ISAF (zie 6.4.1) onder druk is komen te staan. In het onderzoek naar de praktijk van EBAO van het planningsproces worden drie probleemgebieden geïdentificeerd. Deze probleemgebieden zijn ten eerste de integratie van plannen, ten tweede het gebrek aan duidelijke doctrines en definities en ten derde de communicatie.

1. Integratie van plannen

Er werden ten aanzien van de integratie van plannen drie probleemgebieden naar voren gebracht: het integreren van plannen met NGO's en IO's, verschillen in geografische indeling van het werkgebied die integratie in de weg stonden en obstakels bij het delen van informatie tussen militaire en niet-militaire actoren.

Een planning die gemaakt wordt vanuit het perspectief van de *comprehensive approach* moet de mogelijkheid bieden om op een geïntegreerde manier te werken. Er dienen dus

439 HQ32.

ook andere actoren bij betrokken te worden. Voor de uitvoer betekent dit, dat de operationele orders met hun doelen en effecten ook gedeeld worden door de andere partners in het netwerk, dus met de regering van Afghanistan, NGO's, *US Agency for International Development*, *Afghan National Army*, *Afghan National Police*, etc. In de praktijk was dat echter nog niet zo ver.⁴⁴⁰ Vooral de contacten met de NGO's leverden problemen op: de planners wisten niet altijd wanneer deze organisaties wel en wanneer niet bij het uitwisselen van informatie betrokken dienden te worden. Bovendien bleek dat een aantal NGO's niet tot een constructieve bijdrage in staat waren: *"Er zijn IO's en NGO's die in Kabul of Kandahar een (klein) kamertje huren om tegen donoren te zeggen dat ze in Afghanistan opereren. Puur voor de schijn."*⁴⁴¹

De indeling van Afghanistan in regio's bleek niet overal dezelfde te zijn. Zo maakte de *UN Assistance Mission Afghanistan* (UNAMA) gebruik van een andere indeling dan ISAF, waardoor het moeilijk was om plannings op elkaar af te stemmen en gebruik te maken van elkaars data over de resultaten die werden bereikt in een bepaalde regio. Ook werd geconstateerd dat de vertegenwoordigers van de Verenigde Naties binnen de UNAMA vaak werden geroeteerd, waardoor het opbouwen van een vertrouwensrelatie erg lastig was. Deze opmerking is in zoverre opvallend, dat het meestal de NGO's waren die klaagden over een snelle rotatie van de militairen van ISAF, die volgens hen het opbouwen van een persoonlijke relatie bemoeilijkten.⁴⁴² Verder werd vanuit ISAF aangegeven dat de samenwerking met de UNAMA ook positieve aspecten kent: *"... omdat UNAMA meer en meer een drijvende kracht achter de geïntegreerde aanpak begint te worden. UNAMA is ook erg positief over de militairen omdat die zelf zo veel capaciteit op het gebied van plannen en rapportages hebben."*⁴⁴³

De militaire plannen werden niet geïntegreerd met de plannen van de andere actoren, dat wil zeggen dat operationele orders met doelen en te bereiken effecten niet worden gedeeld met de regering van Afghanistan, NGO's, *US Agency for International Development*, *Afghan National Army*, *Afghan National Police*, etc.⁴⁴⁴ Hier zijn twee redenen voor aan te geven: ten eerste is er een probleem rondom vertrouwelijkheid/geheimhouding (operationele orders

440 HQ2.

441 HQ3.

442 HQ8.

443 HQ2.

444 HQ2.

zijn vrijwel altijd geheim) en ten tweede zijn veel NGO's die een "kantoor hebben in Kabul in de regio vaak alleen op papier aanwezig."⁴⁴⁵

2. Gebrek aan duidelijke doctrines en definities

De doctrines en definities rondom EBAO dienen voor het personeel van HQ-ISAF als grondslag voor het toepassen ervan en zijn daarom van belang voor het onderzoek. Het gros van de respondenten gaf aan een eenduidige doctrine en set aan definities met betrekking tot EBAO te missen. Hierdoor wordt het moeilijk om zich een beeld te vormen van waar het in de missie werkelijk om gaat. Eén van de (niet-militaire) respondenten merkte op dat militairen vooral willen werken aan de hand van duidelijke instructies, bijvoorbeeld in de vorm van SOP's (*Standard Operating Procedures*). Bij het werken met effecten werd bij HQ-ISAF gebruik gemaakt van het idee dat men 'eigenaar' is van dat effect, wat een meer proactieve houding vroeg in plaats van het volgen van instructies.⁴⁴⁶ Voor EBAO wordt een zekere mate van vrijheid in handelen en creativiteit verwacht die afwijkt van wat in het militaire bedrijf gebruikelijk is. Vrijheid van handelen en creativiteit is in militaire kringen meestal ingeperkt door de richtlijnen van hogere niveaus. Alberts en Hayes en ook Nissen e.a. wijzen er op, dat in een complexe situatie, waarin veel onzekerheid bestaat, een organisatie zoveel mogelijk bevoegdheden delegeert naar de buitenkant van de organisatie omdat die het meest contact heeft met de omgeving. Organisaties die op deze manier worden opgezet worden *Edge-organizations* genoemd.⁴⁴⁷

Een andere respondent bij HQ-ISAF zei dat hij als gevolg van een gebrek aan doctrine zijn eigen referentiekader diende te maken: "You have to rely on your own judgement to determine if something is important."⁴⁴⁸ Dit opbouwen van een eigen referentiekader lijkt niet standaard tot de uitrusting van de militair te behoren.⁴⁴⁹ Het werken met effecten vereist kennelijk een andere manier van denken van de militair, een manier van denken die meer in het verlengde ligt van de theorie van *sensemaking*.⁴⁵⁰ volgens Weick proberen mensen te begrijpen wat er in hun omgeving gebeurt om zo grip te krijgen op die omgeving. In zijn

445 HQ3.

446 HQ29.

447 Alberts, D.S., Hayes, R.E., "Power To The Edge; Command and Control in the Information Age", Command and Control Research Program (CCRP), 3rd printing, april 2005; Nissen, M.E., Gateau, J.B., Leweling, T.A., Looney, J.P., "Hypothesis Testing of Edge Organizations: Modeling the C2 Organization Design Space", 12th ICCRTS, Adapting C2 to the 21st Century, Newport RI, june 2007.

448 HQ30.

449 HQ29.

450 Weick, Karl E., 2001, p 8 -10.

theorie geeft Weick aan, dat *sensemaking* een continu proces is, gericht op het achteraf rationeel begrijpen van en zin geven aan de situaties waarin een individu zich bevindt. Op deze wijze ontstaat een construct van de realiteit. Eigenlijk, aldus Weick, creëert de mens op die manier zijn eigen realiteit. Mensen proberen kennelijk steeds zin te geven aan hun eigen positie in de omgeving, maar militairen lijken deze *sensemaking* in sommige situaties eerder te negeren.

De militair is in een situatie zoals EBAO het best af in een organisatie die hem de vrijheid geeft om binnen bepaalde richtlijnen te handelen zoals hij denkt dat het op dat moment en in die situatie het beste is. Idealiter doet hij dat door zin te geven aan hetgeen hij doet in de context van de situatie waar hij zich in bevindt.

Op het niveau van HQ-ISAF speelde het probleem van gebrekkige definities wellicht nog nadrukkelijker dan het ontbreken van een geaccepteerde doctrine. Het definitieprobleem vertaalde zich namelijk ook in het meten van effecten. *“Als je niet weet hoe je een item moet definiëren, hoe moet je daar dan een betrouwbare meting van maken?”*, aldus enkele respondenten.⁴⁵¹ Zij illustreerden deze uitspraak met het volgende voorbeeld van het meten van zogenaamde ‘harde’ data,⁴⁵² waarbij resultaten in een zekere *operating area* een rol speelden: *“What is an operating area? Is that an area where ten or more insurgents can operate under a certain chance to get caught? I do not even know how many insurgents are operating in an area, and certainly do not know anything about their chances of getting caught.”* Een andere respondent gaf als voorbeeld de onduidelijkheid in het classificeren van een operationele gebeurtenis als *class 1* of *class 2*. In de praktijk werd deze classificatie gebruikt al naar gelang dat in de rapportages ‘goed uitkwam’. Dit komt overeen met de *‘perverse effects of performance measurement’* die De Bruijn heeft beschreven.⁴⁵³ Twee andere respondenten spraken de vrees uit dat onduidelijke definities vooral in feedback-rapportages konden leiden tot een neerwaartse spiraal van *“niet meer snappen waar het over gaat”*.⁴⁵⁴ Dit uitte zich in de praktijk in het onnauwkeurig gebruik van ‘harde’ data in presentaties, door deze data in een andere context te gebruiken als waarbinnen ze waren gemeten en verzameld. Zo gaven zij aan dat effecten en hun omschrijvingen wel eens werden omgewisseld en mensen op eigen initiatief dingen veranderden, omdat men het verband kwijt was tussen de data en hun betekenis. Nauwkeurigheid en gedisciplineerd

451 HQ15, 16, 17.

452 Onder harde data wordt hier kwantitatieve data verstaan.

453 De Bruijn 2007.

454 HQ26.

vasthouden aan vastgestelde *formats* en richtlijnen zijn erg belangrijk. Wanneer mensen op een bepaald moment niet langer begrijpen waar het over gaat, valt ook de motivatie weg om een goede boodschap uit te dragen.⁴⁵⁵

Doordat het ontbrak aan een duidelijke doctrine, werden mensen ook steeds geconfronteerd met hetzelfde probleem. Zo gaf een respondent die werkte als liaison tussen de ISAF-operatie en IO's en NGO's aan, dat gegevens inzake bereikbaarheid van belangrijke contacten bij de organisaties waar hij de relaties mee onderhield, niet vast stonden. Daarom moest hij iedere keer wanneer er een nieuwe liaison werd aangesteld zijn contactgegevens actualiseren. Er stond wat dit betreft geen direct bruikbare informatie op papier en het ontbreekt aan iets wat ook maar enigszins lijkt op vaste afspraken over bijvoorbeeld wie de contacten zijn voor welke NGO's, waar die NGO's zich bevinden, wat de omgangsregels zijn, wat de doelstelling is van de NGO, etc.⁴⁵⁶ Hij verwoordde dit als volgt: *"I just met with whomever I wanted. Through these contacts I met other NGOs."*⁴⁵⁷ Een andere respondent die werkzaam was bij de CJ9⁴⁵⁸ bleek niet op de hoogte van het bestaan van een belangrijke intermediair op het gebied van *Civil Military Cooperation*.⁴⁵⁹

3. Communicatie

Goede communicatie is van belang om tot een goede samenwerking te komen. In de praktijk bleek deze communicatie niet overal goed te verlopen. Dit kon dan weer gevolgen hebben voor activiteiten van andere actoren. Zo gaf een respondent het volgende voorbeeld van slechte communicatie tussen de hiërarchische niveaus van de militaire (ISAF) organisatie die een negatieve uitwerking had op een project in het kader van *development*: *"Regional Command South heeft vannacht [dit is medio januari 2009, toen het interview werd afgenomen; WK] een inval gedaan in het gebouw van één van de contractors van de Kajaki-Dam"*⁴⁶⁰

455 HQ6, 20.

456 HQ30.

457 Hij had een lijst met namen en diende door middel van Google de contactgegevens te verzamelen.

458 Het deel van de staf dat zich bezighoudt met projecten op het vlak van civiel-militaire samenwerking – CIMIC.

459 HQ5; de intermediair in kwestie was de ANCB – Afghan NGO Coordinating Bureau. Een belangrijke schakel in het netwerk van NGO's, de Afghaanse overheid en ISAF.

460 Kajaki-dam (Helmand provincie). Dit is een project waarbij een waterkrachtcentrale wordt gemoderniseerd en de capaciteit uitgebreid. Deze centrale is van belang voor het opwekken van elektriciteit ten behoeve van de zuidelijke regio van Afghanistan. Het project is ondermeer van belang om aan regering van Afghanistan te laten zien dat ISAF zich ook op de lange

*en allerlei materiaal in beslag genomen, zoals computers en andere kritieke spullen. Deze contractor vervoert veel onderdelen per helikopter van Kandahar naar de Kajaki-Dam. Het is de enige contractor die dit doet en daarom essentieel voor de aanvoer van materiaal. Het gevolg is dat de hele bouw van de Kajaki-Dam stil ligt. USAID is hierover verbolgen en vraagt HQ-ISAF om uitleg, maar deze weten helemaal van niets.*⁴⁶¹ Eén van de redenen waarom dit soort gebeurtenissen zich voor konden doen, was de wijze waarop het HQ-ISAF werd ingelicht over de plannen die voor de middellange termijn werden ontwikkeld (de plannen die de J35 maakt). De briefing waarin dit aan de orde werd gesteld, was opgezet vanuit het perspectief van te realiseren effecten en niet vanuit de geplande acties en hun verwachte invloed op effecten. Er werd wel gebriefd over effecten, maar die effecten werden niet structureel gekoppeld aan acties die gepland waren om te worden uitgevoerd.⁴⁶² Daar kwam bij dat lang niet alle betrokkenen precies wisten welke effecten in de operatie een rol speelden.⁴⁶³ Dit had als gevolg dat men door slechte communicatie in combinatie met het ontbreken van grondige kennis omtrent essentiële onderdelen van de operatie (de effecten) niet kon aangeven hoe acties en effecten verband hielden met elkaar.

6.4.3 Gevolgen voor EBAO in ISAF

De drie probleemgebieden die werden geïdentificeerd op het gebied van de praktijk van plannen in HQ-ISAF, kunnen belangrijke gevolgen hebben voor de wijze waarop ISAF door gebruik te maken van EBAO haar doelen kan bereiken. Wanneer nauwelijks sprake is van geïntegreerde plannen, er geen algemeen aanvaarde doctrines zijn waarop kan worden teruggevallen en de communicatie tussen de verschillende actoren niet soepel verloopt, dan is het niet reëel om hoge verwachtingen te hebben omtrent een effectieve en efficiënte samenwerking tussen de verschillende actoren. Dit sterkt de verwachting dat de actoren die verondersteld worden samen doelen te realiseren, voor zichzelf gaan werken aan de realisatie van hun eigen doelen.

termijn wil inzetten voor ontwikkeling en groei in de regio. Bron: <http://www.nato.int/isaf/docu/pressreleases/2008/09-september/pr080902-455.html>. (benaderd op 16 februari 2009).

461 HQ1.

462 HQ18.

463 HQ18, 20.

6.5 Execution

De wijze waarop EBAO diende te worden uitgevoerd is ten tijde van het onderzoek belangrijk veranderd. Voor een succesvolle uitvoering van EBAO, is het belangrijk dat de militaire taken worden gezien in het perspectief van de acties die andere actoren uitvoeren om tot effecten te kunnen komen. Aangezien het HQ-ISAF voornamelijk werkt aan het uitvoeren van de militaire taken die in het kader van EBAO worden ondernomen, dient er dus te worden voorzien in coördinatie tussen de militaire uitvoering en de uitvoering door andere actoren. Bij HQ-ISAF zou daarom een dergelijke vorm van coördinatie duidelijk herkenbaar moeten zijn. Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek bleek dat echter niet in voldoende mate het geval te zijn: coördinatie tussen militaire en niet-militaire activiteiten bleek in hoge mate afhankelijk te zijn van de wijze waarop de commandant van de operaties (i.c. de commandant van ISAF) dacht over belangrijke sleutelbegrippen als *security* en *stability*. Om hier verandering in te brengen, werd begin 2009 een belangrijke verandering aangebracht in de organisatiestructuur van HQ-ISAF, waarop in paragraaf 6.5.1 nader wordt in gegaan.

6.5.1 Execution zoals ontworpen

Om EBAO in praktijk te kunnen brengen, werd de organisatie van HQ-ISAF ingericht met het doel het aantal mogelijke obstakels zoveel mogelijk te beperken. Toen begin 2009 bleek dat de samenwerking tussen ISAF en niet-militaire actoren niet opleverde wat er van werd verwacht, werd besloten om een wijziging in de organisatie van ISAF aan te brengen. Een belangrijk aspect was de scheiding in de organisatie van HQ-ISAF tussen laterale contacten en de contacten met het onderliggende operationeel-militaire niveau, die in de eerste maanden van 2009 werd ingezet door McKiernan werd ingezet en door Chrystal verder uitgewerkt.

Aanbrengen van een extra bestuurslaag

Omdat McChrystal⁴⁶⁴ andere accenten legde en ISAF niet alleen militair wilde benaderen, ontstond het besef dat er bij HQ-ISAF een bestuurslaag ontbrak. McChrystal vond dat één bestuurslaag zich diende bezig te houden met de politiek en de periferie en de andere de daadwerkelijke operatie diende aan te sturen.⁴⁶⁵ Hierdoor is een tweedeling aangebracht

464 McChrystal was commandant van ISAF van mei 2009 t/m juni 2010.

465 McChrystal, S.A., "Commander's Initial Assessment", Kabul, 2009, p. B-1.

in HQ-ISAF: een deel dat onder commando van een viersterren generaal *up and out* actief is, en een deel dat onder leiding van een driesterren generaal *down and in* werkt. In de oude situatie onderhield één en hetzelfde HQ het contact met zowel de (hiërarchisch ondergeschikte) regionale hoofdkwartieren (*down and in*) als, tegelijkertijd, met de hogere politieke en NAVO-niveaus (*up*) en de andere actoren (*out*) om te kunnen bepalen welke acties nodig waren. McChrystal vond deze structuur onvoldoende en was van mening dat al deze activiteiten niet op een efficiënte en effectieve manier tegelijkertijd konden worden uitgevoerd door één en hetzelfde hoofdkwartier. Aldus ontstonden twee HQ's: het viersterrenniveau⁴⁶⁶ stelt sindsdien het raamwerk vast, en binnen dat raamwerk kan het driesterrenniveau, ofwel het operationele hoofdkwartier onder de naam *ISAF Joint Command* (IJC), zijn plannen maken voor de operaties in het (Afghaanse) veld. Vanuit *ISAF Joint Command* gaan de plannen naar de regionale hoofdkwartieren⁴⁶⁷.

Contacten onderhouden met andere actoren

Het viersterrenniveau in het HQ-ISAF diende de contacten naar de andere actoren te onderhouden. Hiervoor werden liaisons ingezet die voor deze contacten verantwoordelijk waren. De kennis die via deze liaisons bij HQ-ISAF binnenkomt, werd gebruikt om de acties van ISAF af te stemmen op de acties van de andere actoren. Daarnaast was al in de oude situatie een aanvang gemaakt met het opzetten van een database met gegevens over projecten waar andere actoren ook belang bij hadden (*Afghanistan Country Stability Picture*).⁴⁶⁸

6.5.2 Execution in de praktijk

Al eerder werd aangegeven dat het al dan niet slagen van EBAO voor een belangrijk deel afhangt van de mate waarin de plannen van de verschillende actoren met succes met elkaar kunnen worden geïntegreerd. De opstelling van HQ-ISAF ten opzichte van de andere actoren speelt daarbij een belangrijke rol. Succesvolle samenwerking die leidt tot het realiseren van de beoogde *end state* in Afghanistan is in feite het eindproduct dat de interactie tussen HQ-ISAF en niet-militaire actoren dient op te leveren. Het onderzoek heeft een vijftal zaken

466 Het niveau dat onder leiding staat van een vier sterren generaal, het hoogste militaire rangsniveau.

467 De nieuwe organisatiestructuur voor ISAF is tot op het moment van schrijven (najaar 2012) nog steeds van kracht.

468 Zie paragraaf 6.3.2.1 KD proces 3. Het *Afghanistan Country Stability Picture* bevat informatie over verschillende sectoren uit de ANDS (*Afghan National Development Strategy-bijlage 6.1*) zoals *Education, Good Governance, Health, Agriculture and Rural Development, Infrastructure and Natural Resources, Private Sector Development, Security, and Social Protection*.

aan het licht gebracht die de uitvoering van EBAO op het niveau van HQ-ISAF niet gemakkelijk maken. In deze paragraaf wordt ingegaan op deze vijf zaken: 1. Onbekendheid met andere actoren, 2. benodigde capaciteit voor EBAO, 3. contacten buiten HQ-ISAF, 4. Amerikaanse dominantie, en 5. invloed van de nationale politiek.

1. Onbekendheid met andere actoren

Om tot samenwerking te komen, ligt het voor de hand dat bekend is wat de ander voor jou kan doen. Dit bleek niet altijd het geval. Met twee grote koepelorganisaties op het vlak van NGO-activiteiten, te weten de *Afghan NGO Coordination Board (ANCB)*⁴⁶⁹ en de *Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR)*⁴⁷⁰ kwam de samenwerking niet goed van de grond, omdat men niet wist wat deze organisaties precies deden in Afghanistan en welke voordelen samenwerking zou kunnen opleveren voor ISAF.⁴⁷¹ Hierdoor werden niet alle mogelijkheden om effecten breed te realiseren in Afghanistan benut. In plaats zich te richten op samenwerking met drie grote (relevante) actoren, werd slechts met één actor intensief contact gezocht, UNAMA, en van dat contact werd apriori niet veel verwacht.

2. Benodigde capaciteit voor EBAO

Eén van de meer voor de hand liggende aspecten van samenwerking met andere actoren is dat er in ieder geval voldoende capaciteit aanwezig dient te zijn om die samenwerking

469 The Afghan NGO Coordination Bureau (ANCB) was founded in 1991 as a network of national NGOs in Afghanistan coordinating the activities among its members, with the Government, International organizations, UN and donor agencies. ANCB strives to enhance the capacity of its member organizations through workshops, seminars, as well as building partnerships with other organizations for the enhancement of technical capacity. ANCB has been working throughout Afghanistan through its 200 member in health, agriculture, human rights, women empowerment, education, environment, protection, capacity building and civic education sector. Bron: <http://www.ancb.org> (benaderd op 29 mei 2010).

470 The Agency Co-ordinating Body for Afghan Relief (ACBAR) was created in August 1988, in response to the demand from the many aid agencies and their international donors for a coordinated approach to humanitarian assistance in Afghanistan and for Afghan refugees in Pakistan. Originally, the organization was based in Peshawar, Pakistan, where it focused mainly on coordinating NGOs' humanitarian response. Since it moved to Afghanistan, ACBAR provides the framework within which Non-Governmental Organizations (NGOs), the Afghan Government, the UN and bilateral donors can exchange information, share expertise and establish guidelines for a more coordinated, efficient and effective use of resources for aid to the Afghan people. Its activities have focused heavily on information to its members and the aid community in general, coordination of activities at the national and regional levels, and advocacy on issues affecting the work of its members in Afghanistan. Bron: <http://www.acbar.org/> (benaderd op 29 mei 2010).

471 HQ6, 20.

vorm te kunnen geven. Het gaat hier niet uitsluitend om pure menskracht en een efficiënte inzet daarvan bij de partijen die bij samenwerking zijn betrokken, maar ook om hun intellectuele capaciteit.

Beschikbaarheid van personeel van civiele actoren. Een voorbeeld werd gegeven door een respondent die werkzaam was op het vlak van het ontwikkelen van een werkzaam systeem van rechtshandhaving. Deze respondent gaf aan, dat *“the UN has the provincial justice coordination mechanism to coordinate all projects and activities in Afghanistan. However, they only have eight people in the entire country to do this”*.⁴⁷² Het gevolg was dat dit aspect niet goed van de grond dreigde te komen. Een zelfde argument werd gegeven ten aanzien van samenwerking met UNAMA. UNAMA⁴⁷³ heeft een belangrijke rol bij het coördineren van activiteiten van niet-militaire actoren en is daarom van belang voor HQ-ISAF. Wanneer echter in de interviews, die in Kabul werden afgenomen voor het onderzoek (januari 2009), de samenwerking met andere actoren ter sprake kwam, werd door enkele respondenten opgemerkt dat van UNAMA niet veel verwacht mocht worden omdat er slechts 160 mensen voor deze organisatie werkten. In beide voorbeelden wordt verband gelegd tussen het aantal aanwezige medewerkers en succesvolle samenwerking, een verband dat er wellicht helemaal niet is, maar wel werd aangevoerd om de moeizame samenwerking te onderbouwen.

Efficiënte inzet van personeel binnen ISAF. Er was een belangrijk verschil in de tijdsduur van uitzending tussen burgers en militairen die bij HQ-ISAF betrokken waren bij de analyse van de verzamelde data. Het burgerpersoneel werd voornamelijk uitgezonden voor één jaar of langer, terwijl militairen in de meeste gevallen voor vier tot zes maanden werden geplaatst.

472 HQ27.

473 “United Nations Assistance Mission in Afghanistan was established on 28 March, 2002 by United Nations Security Council Resolution 1401. Its original mandate was to support the Bonn Agreement (December 2001); reviewed annually, this mandate has been altered over time to reflect the needs of the country and was recently extended until 23 March 2011 by Resolution 1917.[2] UNAMA’s mandate currently has the following elements: providing political and strategic advice for the peace process; providing good offices; helping the government to implement the Afghanistan Compact. The Afghanistan National Development Strategy and the National Drugs Control Strategy; promoting human rights; providing technical assistance; and continuing to manage and coordinate all UN-led humanitarian relief, recovery, reconstruction and development activities in Afghanistan. These were endorsed by the UN Security Council in resolution 1662”. Bron: <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1742>. (benaderd op 29 mei 2010).

In praktische zin leidde dit er bijvoorbeeld toe, dat het *corporate memory* niet bij de militaire maar bij de burgeranalisten kwam te liggen. Als om welke reden dan ook burgers niet langer in deze functie kunnen acteren, weet de militaire organisatie niet meer goed om te gaan met data-analyse en zal de kennis hierover weer van de grond af aan moeten worden opgebouwd.⁴⁷⁴

Intellectuele capaciteit bij de Afghaanse overheid. Het gebrek aan intellectuele capaciteit bij de Afghaanse overheid werd geïllustreerd door een respondent die in zijn werk op HQ-ISAF veel te maken kreeg met de Afghaanse overheid. Hij was negatief over de toekomst van Afghanistan, vooral vanwege het gebrek aan expertise bij de Afghaanse overheid: “er zijn maar vier ministeries die een beetje functioneren. De rest kan net zo goed gesloten worden”.⁴⁷⁵ Een andere respondent, actief op het gebied van financiële zaken, vertelde dat het als gevolg van capaciteitsgebrek ook na jarenlange begeleiding slechts zestien van de drieëndertig Afghaanse provincies was gelukt om een eigen budgetteringssysteem op te zetten.⁴⁷⁶

3. Contacten buiten HQ-ISAF

Contacten met de lagere niveaus (de regionale hoofdkwartieren). Het contact met de regionale hoofdkwartieren wordt voornamelijk onderhouden door *liaison officers*. Deze liaisons hebben een hoge mate van vrijheid in de wijze waarop zij die rol vervullen. De liaison die bij HQ-ISAF was aangesteld voor *RC-South* had vrijwel dagelijks contact met de *Chief of Staff* van *RC-South*, om deze aan de hand van het situatierapport (*sitrep*) een toelichting te geven over wat er bij HQ-ISAF gebeurde en omgekeerd te worden bijgepraat over de situatie bij *RC-South*. Deze liaison onderhield het contact met *RC-South* zowel via e-mail als *Video Tele Conferences* (VTC) en door geregeld een bezoek te brengen aan *RC-South*, waar hij vooral praatte met CJ35 en CJ5, de belangrijkste elementen van militaire planning voor de middellange en de lange termijn van *RC-South*, en incidenteel ook met CJ3 (korte termijn planning). Van alle regionale hoofdkwartieren bleek *RC-East* de sterkste banden te hebben met HQ-ISAF. De verklaring hiervoor was gelegen in het feit dat beide instanties overwegend geleid werden door Amerikanen, wat de onderlinge communicatie beslist ten goede kwam.⁴⁷⁷

474 HQ15, 16, 17.

475 HQ5.

476 HQ29.

477 HQ18.

Deze liaisons onderhielden alleen contact met de militaire elementen van de operatie; zij onderhielden geen contacten met niet-militaire actoren in de regio's.⁴⁷⁸

Contacten met de hogere niveaus. Bij HQ-ISAF werd vooral veel data verzameld uit de regionale hoofdkwartieren. Deze data dienden voor het bewaken van de voortgang van de operatie in de regio's, uitgaande van de effecten die men wilde realiseren. Na analyse en rapportage binnen HQ-ISAF werden deze rapportages in de NAVO-hiërarchie naar boven, dat wil zeggen naar *Joint Forces Command* Brunssum gestuurd. Hier is al stil bij gestaan in paragraaf 6.3, 'Knowledge Development'.

Contacten met andere actoren. De contacten die vanuit HQ-ISAF werden gelegd met andere actoren buiten de NAVO-structuur werden omschreven als 'moeizaam'. HQ-ISAF bleek bijvoorbeeld het contact met IO's, NGO's en andere actoren, die van belang waren voor de *Lines of Operations Development* en *Governance* te onderhouden via vier teams van ieder twee liaisons voor elke van deze twee operatielijnen⁴⁷⁹. Uit het interview dat met één van de leden van een liaisonsteam (een majoor) werd gehouden, kwam het volgende beeld naar voren:⁴⁸⁰

- Buiten ISAF werd overwegend contact onderhouden met de verschillende Afghaanse ministeries, en veel minder met de IO's en NGO's.
- Veel contactgegevens van IO's en NGO's ontbraken of bleken incorrect te zijn. Voorgaande liaisons hadden weinig bewaard en ook sturen IO's en NGO's geen berichten over wijzigingen aan hun kant, zodat de liaison steeds diende te zoeken naar de juiste contacten.
- Er was geen vervanger als één van de twee leden van een team door ziekte niet beschikbaar was. Ten tijde van het gesprek met deze liaison bleek, dat zijn collega al enige tijd met ziekteverlof in diens eigen land verbleef, waardoor hij als enige de liaison taken van zijn team diende uit te voeren.
- Respondent had geen specifieke opleiding gehad om contacten te leggen en relaties op te bouwen met deze actoren, die het militaire apparaat niet per definitie gunstig gezind waren. De betreffende respondent beschikte over een duidelijke 'recht door zee' mentaliteit die vaak bij beroepsmilitairen van het *US Marine Corps* kan worden aangetrof-

478 HQ18.

479 HQ33.

480 HQ30.

fen en die men niet direct zou verwachten in een situatie waar goede communicatieve vaardigheden en gevoel voor diplomatiek optreden van belang zijn.

- De liaisons dienden te worden aangestuurd door de *development advisor* (DEVAD), maar deze was niet duidelijk in die sturing, zodat de respondent zelf z'n weg maar had gezocht. De bezoeken die hij aflegde, karakteriseerde hij als volgt: “*You talked, drank their nasty tea and had a good time with them, but there was no guidance on where to focus on.*” Het gebrek aan richtlijnen werd door respondent als volgt opgevangen: “*You have to rely on your own judgement to determine if something is important.*” Als er geen duidelijke richtlijnen zijn, geen doctrine, geen plan, dan zijn mensen voornamelijk overgelaten aan hun eigen gezonde verstand om zo grip te krijgen op de omgeving.
- Sommige NGO's (bijvoorbeeld OXFAM en War Child) zijn uitgesproken anti-militair en waren dan ook niet geïnteresseerd in het onderhouden van contact. Andere (zoals de *International Committee of the Red Cross* en Cordaid) wilden geen geüniformeerd of anderszins duidelijk als militair herkenbaar bezoek bij hun *compound*, maar waren wel bereid HQ-ISAF te bezoeken. Om toch zoveel mogelijk in contact te komen met NGO's organiseerde HQ-ISAF iedere zondag een bijeenkomst waarvoor ca. honderdzestig instanties werden uitgenodigd. In de regel gaven tien tot vijftien van hen gehoor aan de uitnodiging. De bijeenkomst werd georganiseerd op het terrein van het HQ-ISAF, wat vooral voor de uitgenodigde Afghanen een obstakel vormde, omdat zij over drie verschillende identificatie documenten (ID's) dienden te beschikken om het terrein op te kunnen.⁴⁸¹ Uit veiligheidsoverwegingen was het organiseren van deze bijeenkomsten buiten het terrein van HQ-ISAF niet mogelijk.

Uit het bovenstaande is af te leiden dat één van de meest belangrijke elementen van de *Comprehensive Approach*, zoals die bij HQ-ISAF werd ingevuld (te weten, het onderhouden van contacten met andere actoren) bij in totaal acht personen was belegd. Uit het gesprek met een van deze liaisons bleek dat deze had daarvoor geen speciale training of opleiding gehad, nauwelijks in zijn activiteiten werd aangestuurd, geen richtlijnen had, over een relatief lage militaire status beschikte en contact diende te onderhouden met een groep die daar eigenlijk niet toe gemotiveerd was. Het onderhouden van contacten met andere actoren door een liaison met een relatief lage status wekte de indruk vooral voor de vorm te worden uitgevoerd en weinig gewicht, importantie of prioriteit te genieten bij HQ-ISAF.

481 HQ28.

Hiermee is echter niet gezegd dat geen van de NGO's contacten wilden hebben met ISAF. Desgevraagd gaf meer dan de helft van de NGO's aan nooit te zijn benaderd door ISAF.⁴⁸² Een meer proactieve houding van ISAF, zou verbetering in dit aspect kunnen brengen: “[...] *als deze actoren niet naar ons komen, dan moeten wij naar hun gaan en ook hun taal leren spreken.*”⁴⁸³. Dat laatste is echter iets wat militairen niet gewend zijn om te doen; er lijkt dus een cultuuromslag nodig te zijn.

4. Amerikaanse dominantie

Er is bij HQ-ISAF een groot aantal verschillende nationaliteiten werkzaam. Verschillende respondenten gaven aan dat de Verenigde Staten als grootste leverancier van troepen (en financiële middelen) in Afghanistan ook bij HQ-ISAF een dominante rol speelt. Vier voorbeelden van Amerikaanse dominantie:

1. Het eerste voorbeeld is gericht op de betrokkenheid van het Afghaanse ministerie van Defensie bij de missie van ISAF. Dit ministerie wordt intensief betrokken bij het realiseren van effecten op het vlak van *security*. Deze samenwerking vindt plaats in het kader van een organisatie met de naam *Combined Security Transition Command Afghanistan*. Dit is een Amerikaanse organisatie die buiten ISAF om samenwerkt met regering van Afghanistan. De commandant ISAF heeft derhalve formeel geen zeggenschap over dit gedeelte van de missie.⁴⁸⁴
2. De ambassadeur van de Verenigde Staten, de commandant ISAF en de directeur van de *US Agency for International Development* vormden een sterk Amerikaanse blok in de internationale gemeenschap binnen Afghanistan. Hoewel dit op zich niet zo opmerkelijk was, gezien de grote inzet van de Verenigde Staten aan mankracht en financiële middelen, voelden andere nationaliteiten zich toch gedomineerd door de Amerikanen. Hoewel andere landen in relatieve zin ook forse bijdragen leverden, speelden belangrijke beslissingen zich buiten hun gezichtsveld af. Kleinere landen kregen hierdoor het gevoel “*aan het werk te worden gezet*” in plaats van “*samen te werken*”.⁴⁸⁵
3. Vanaf 2009 begonnen de Amerikanen met het overbrengen van drie brigades vanuit de Verenigde Staten naar Afghanistan. Het feit dat de Amerikanen brigades naar Afghanistan stuurde ten behoeve van de gevechtsinspanning was illustratief voor een

482 HQ23.

483 RC10.

484 HQ21, 22. Zie ook: <http://www.vredesmissies.nl/cstc-a.htm> (bezoekt op 29 mei 2010).

485 HQ1.

afnemende invloed van de NAVO in de missie.⁴⁸⁶ De Verenigde Staten accentueerde op deze manier de *Line of Operations* van *Security*, terwijl de NATO juist bezig was het accent te verschuiven naar *Governance* en *Development* en minder gericht was op het versterken van de militaire positie.

4. De communicatie in de NAVO-hiërarchie met (rapportage aan) de hogere niveaus wordt gedomineerd door hoge Amerikaanse militairen. De commandant van ISAF is een Amerikaanse viersterrengeneraal, evenals de commandant van SHAPE (het militair strategische niveau). Daartussen bevindt zich nog het operationele niveau (*out of theater*) van *Joint Forces Command Brunssum*, dat wordt aangevoerd door een Duitse viersterrengeneraal, die volgens de respondent⁴⁸⁷ gemakkelijk wordt overgeslagen in de hiërarchie als gevolg van een sterk Amerikaans '*old boys network*'.⁴⁸⁸

Het belangrijkste gevolg van deze Amerikaanse dominantie was dat de US in hoge mate bepaalde wat er gebeurde in ISAF. Terugkijkend naar de niet erg gunstige visie van de militaire top inzake EBAO (zie Hoofdstuk 2) wekt het weinig verbazing dat EBAO lastig uit de startblokken is gekomen in Afghanistan. Het is de vraag of EBAO daarvoor wel de kans heeft gekregen, aangezien het bij de belangrijkste speler aan de wil daartoe heeft ontbroken.

5. Invloed van nationale politiek

ISAF is een missie die wordt uitgevoerd door de NAVO en een aantal coalitiepartners, zoals bijvoorbeeld Australië. De zeggenschap van de NAVO loopt tot en met het regionale operationele niveau. Over het laatste gedeelte van de operationele hiërarchie, het tactische niveau, heeft de NAVO nauwelijks controle. De plannen die vanuit de regionale hoofdkwartieren worden gemaakt voor de provincies dienen door de *Task Forces* in principe wel te worden uitgevoerd, tenzij de plannen activiteiten bevatten die niet in overeenstemming zijn met het mandaat dat men heeft meegekregen van het eigen nationale politieke niveau. Hiermee wordt bedoeld dat ieder land dat troepen levert aan een *Task Force* dat doet op speciale voor dat land belangrijke voorwaarden, neergelegd in een mandaat. Zodra de plannen aanleiding geven tot activiteiten die niet onder het mandaat vallen, kan het desbetreffende land weigeren deze activiteiten uit te voeren. Er wordt in zo'n geval gesproken van *national caveats*. Deze *caveats* maken het efficiënt werken van een coalitieorganisatie

486 HQ2.

487 HQ1.

488 HQ3.

als ISAF moeilijk: “*The structure of the coalition forces makes this campaign so difficult: there is a lot of high level politics and many national caveats.*”⁴⁸⁹ Een voorbeeld hiervan is te vinden in de provincie Kandahar, waar de *Task Force* bestaat uit Canadese militairen. In het mandaat dat Canada heeft afgegeven, is bepaald dat Canadese troepen niet mogen worden ingezet bij activiteiten in het kader van *counter-narcotics*. Dat betekent dat activiteiten die hier wel betrekking op hebben geblokkeerd worden door de Canadese *red card holder* en vervolgens uitgevoerd dienen te worden door Amerikaanse militairen.⁴⁹⁰ De Amerikanen beschikken wat dit betreft over een ruimer mandaat. Dit leidt bijvoorbeeld tot het ongewenste effect, dat bepalende personen in de Afghaanse narcoticahandel van deze *caveats* op de hoogte zijn en hun handel bewust naar die provincies verplaatsen.⁴⁹¹ De bestrijding van de narcoticahandel wordt daardoor een stuk lastiger.

Voor de *Provincial Reconstruction Teams*, die deel uitmaken van de *Task Force*, geldt de invloed van de nationale politieke niveaus nog sterker. De *Provincial Reconstruction Teams* worden geheel bemand en gefinancierd door een bepaald land. Dit land bepaalt de inzet en prioriteitstelling van de inzet van mens en (rollend) materieel. ISAF heeft hier geen zeggenschap over. Het voeren van een integrale aansturing van de activiteiten en effectmeting wordt daardoor negatief beïnvloed.⁴⁹² Dit werkt door in de kwaliteit van de rapportages en *assessments* die vanuit deze gebieden naar HQ-ISAF worden gestuurd. Er zijn ook landen die alleen over de activiteiten van de *Provincial Reconstruction Teams* rapporteren aan het eigen nationale politieke niveau en niet aan ISAF.⁴⁹³

Er werd vanuit HQ-ISAF wel geprobeerd om een vinger aan de pols te houden van wat zich op het niveau van de *Provincial Reconstruction Teams* in de provincies afspeelt. Eén respondent, een hoog geplaatste functionaris bij HQ-ISAF, vertelde dat hij weliswaar formeel niets te maken had met de *Provincial Reconstruction Teams*, maar desondanks betrokken was bij de coördinatie van de activiteiten van die *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's).⁴⁹⁴ Het is opmerkelijk dat iemand die met een bepaalde activiteit niets te maken heeft, toch de behoefte voelt om zich daarin te mengen en binnen de context van een militaire organisatie

489 HQ21, 22.

490 HQ18, 23.

491 HQ24.

492 HQ2.

493 HQ5, 15, 16, 17.

494 HQ23.

de ruimte krijgt om dit te doen. Deze functionaris had daarvoor het zogenaamde *Provincial Reconstruction Team Executive Steering Committee*, dat al 17 maanden niet meer bij elkaar was geweest, nieuw leven ingeblazen.

Daarnaast wordt *Provincial Reconstruction Teams* regelmatig en door veel verschillende instanties gevraagd te rapporteren over hun feedback. Een respondent die commandant is geweest van een *Provincial Reconstruction Team* had hierover het volgende te melden: *“Ik had bijna een dagtaak aan het opstellen van rapportages. Allereerst moest gerapporteerd worden aan het eigen nationale politieke niveau en aan het eigen krijgsmachtdeel. Vervolgens ontving ik vanuit HQ-ISAF van ca. zeven verschillende instanties verzoeken tot het leveren van, veelal dezelfde, informatie. En ten slotte wilde het hoofdkwartier nog allerlei zaken van het regionale hoofdkwartier weten, die door het Provincial Reconstruction Team beantwoord moesten worden. Dit waren de feedbackverzoeken van één week. Ik had destijds niet de tijd en ook niet de middelen om aan alle aanvragen te voldoen. Ik leverde dus dezelfde informatie aan al die instanties en maakte daarbij flink gebruik van ‘copy and paste’. Het kwam ook wel voor dat van een eerder gestuurde rapportage alleen de datum werd veranderd en vervolgens opnieuw werd ingeleverd. Daarnaast werd de info die ik gaf erg oppervlakkig, omdat meer detail en spectaculaire veranderingen ook meer vervolgvragen opleverden. Meer bureaucratie dus. Verder kregen we vanuit HQ-ISAF nooit een reactie terug. Dat stimuleerde ook niet echt om veel moeite te stoppen in de rapportages. De enige die wel steeds snel en actuele info kregen, waren het eigen nationale politieke niveau en het eigen krijgsmachtdeel.”*⁴⁹⁵

Hieruit blijkt dat de prioriteit ten aanzien van het leveren van feedback vanuit de *Provincial Reconstruction Teams* bij het eigen nationale politieke niveau ligt, en niet bij NATO. Dit komt overeen met de constatering van Krasner, dat staten vanuit de betekenis die zij hechten aan soevereiniteit, de eigen belangen en de eigen macht meer prioriteit geven dan die van een internationaal opererende groep.⁴⁹⁶ Het verstrekken van verkeerde (non)informatie omdat mensen het nut van de gevraagde informatie niet inzien, is al eerder beschreven door de Bruyn als een ‘pervers effect’ van prestatiemeting.⁴⁹⁷ Kijkend naar de situatie geschetst door de hierboven geciteerde voormalige PRT-commandant, zou men het verstrekken van onnauwkeurige data, omdat men niet beschikt over voldoende mankracht en (noodgedwongen?) gebruik maakt van *copy and paste* om toch maar een antwoord te

495 HQ35.

496 Krasner, S.D., *“Sovereignty; Organized Hypocrisy”*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1999.

497 De Bruyn, 2007.

geven op een gestelde vraag,⁴⁹⁸ ook kunnen opvatten als een ‘pervers effect’ van prestatiemeting.

6.6 Assessment

Het HQ-ISAF is een belangrijke schakel in de coördinatie van de activiteiten van ISAF in Afghanistan – en dient in het kader van een *comprehensive approach* dus ook betrokken te zijn (zij het niet als eerste verantwoordelijke) bij de coördinatie van de activiteiten van andere actoren die in Afghanistan actief zijn. In deze paragraaf wordt de manier waarop het meten van effecten op het niveau van het HQ-ISAF was ontworpen vergeleken met de manier waarop deze meting werd uitgevoerd.

6.6.1 Assessment zoals ontworpen

Het proces van EBAO zoals dat in Afghanistan wordt uitgevoerd, is voor de NAVO voortdurend onderwerp van evaluatie. Dit leidt tot soms ingrijpende maar noodzakelijke veranderingen in de organisatie van ISAF. Vlak voor de uitvoering van het onderzoek in Afghanistan (januari 2009), is bij HQ-ISAF een nieuwe organisatie geïmplementeerd voor het uitvoeren van geïntegreerde metingen. Deze nieuwe organisatie diende geïntegreerde metingen uit te voeren om de voortgang van de realisatie van de effecten die ISAF in Afghanistan wil bereiken, in kaart te brengen. De *Afghan Assessment Group* (AAG), zoals deze nieuwe organisatie werd genoemd, is per december 2008 actief geworden. Deze *Afghan Assessment Group* heeft tot doel de commandant van ISAF te voorzien van *assessments*, analyses en aanbevelingen van geïntegreerde effecten op het operationele niveau van de missie: “AAG ensures the ISAF analytic and assessment framework, data, metrics, analyses and assessments are synchronized across the staff and are nested and transparent to subordinate and higher headquarters as possible.”⁴⁹⁹

In deze uitspraak zijn vooral de woorden ‘*synchronized*’, ‘*nested*’ en ‘*transparent*’ interessant. Deze geven de essentie van EBAO weer, namelijk, dat door het militaire instrument uitgevoerde acties en bewerkstelligde effecten niet op zich staan, maar gezien moeten worden in verband met effecten die door andere actoren worden bereikt.

Om invulling te geven aan de doelstelling van de *Afghan Assessment Group* werden de volgende acties ondernomen: het opzetten van een *Campaign Assessment Plan* (CAP), het

498 HQ12.

499 SOP 1080, HQ-ISAF, Kabul Afghanistan, Afghan Assessment Group, January 2009.

ontwikkelen van duidelijke MoE's, het ontwikkelen van een procedure voor het verzamelen van data, het opstellen van een database waarin alle data verzameld kan worden, het formuleren van duidelijke definities en het ontwikkelen van een uniforme manier om de data te presenteren.⁵⁰⁰

Met de implementatie van de *Afghan Assessment Group* is er één organisatie-element in HQ-ISAF aan te wijzen als verantwoordelijke voor het meten en in kaart brengen van de voortgang van de missie aan de hand van de drie *Lines of Operations* (LoO): *Security, Governance* respectievelijk *Development*.⁵⁰¹ Hiermee dient in ieder geval duidelijker te worden welk deel van de ISAF-organisatie verantwoordelijk is voor het meten van de voortgang, hetgeen de inzichtelijkheid van dit proces in positieve zin zou kunnen beïnvloeden. Daarnaast is met het instellen van de *Afghan Assessment Group* de integratie van metingen van resultaten van ISAF met externe partners geïnstitutionaliseerd.⁵⁰²

Integratie van informatie en *assessments* van niet-militaire actoren is in de *Afghan Assessment Group* vastgelegd in de vorm van drie civiele *operational analysts*, die de producten van de afdeling '*Operational Analysis*' *comprehensive* moeten maken (zie figuur 6.5).

Een niet onbelangrijk detail is de toevoeging aan de *Afghan Assessment Group* van een element dat zich bezighoudt met *lessons learned*. Aangezien EBAO zich vooral in de praktijk van NAVO-operaties dient te ontwikkelen, is het van groot belang welke lessen omtrent het uitvoeren van acties in het kader van EBAO kunnen worden geïdentificeerd en geleerd, zodat het proces in positieve zin kan groeien.

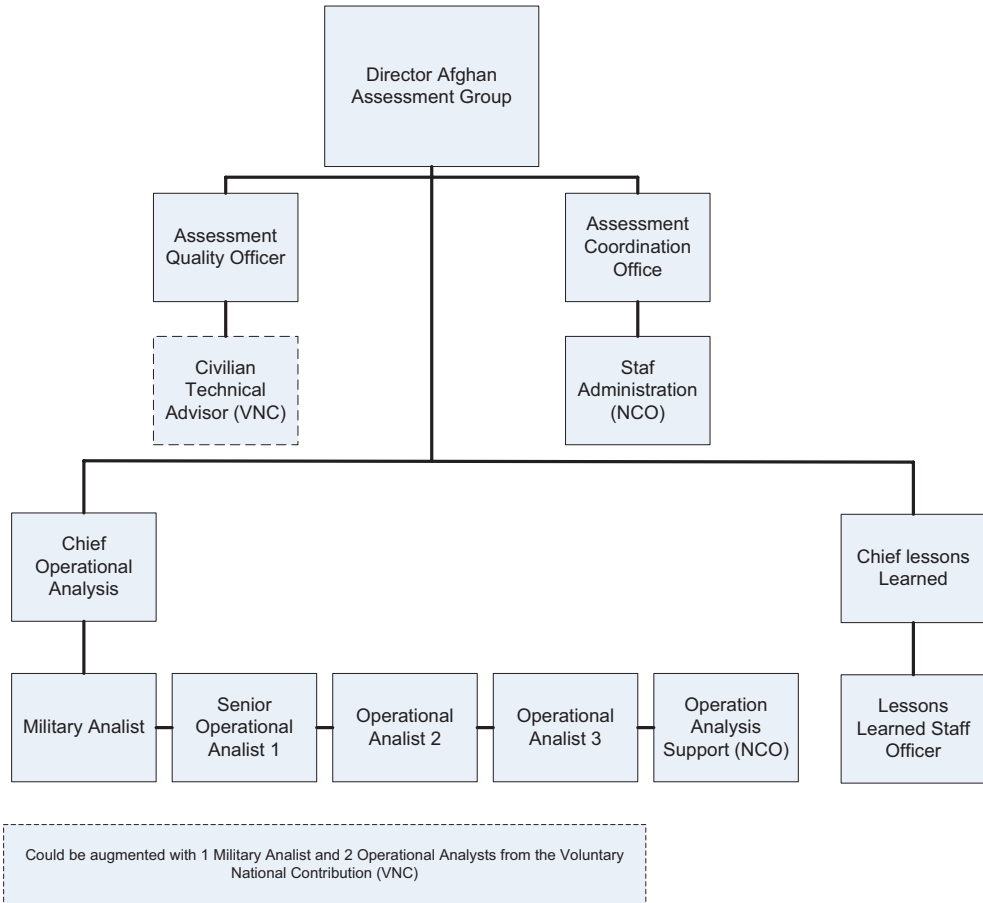
Assessments werden uitgevoerd door het *Campaign Assessment Proces* (CAP), dat *assessments* leverde over de voortgang van de missie op routinematige basis en op aanvraag. De routinemetingen bestaan uit wekelijkse rapportages van verschillende regionale hoofdkwartieren over de vorderingen op de drie *Lines of Operations*, die binnen ISAF worden gebruikt. Uit deze wekelijkse rapportages werd om de dertien weken het *Quarterly Campaign Assessment* (QCA) samengesteld, die één van de belangrijkste bronnen van informatie was voor de commandant van ISAF inzake de voortgang van de missie in heel Afghanistan. De *Afghan Assessment Group* kon, in bijzondere gevallen, ook buiten de

500 HQ6.

501 SOP 1080, Appendix 1 to annex C, p. C-1-1. Zie ook tabel 6.1.

502 Ibid, p. 3.

routine om *assessments* leveren aan de commandant van ISAF en daarmee maatwerk leveren, als dat nodig was.

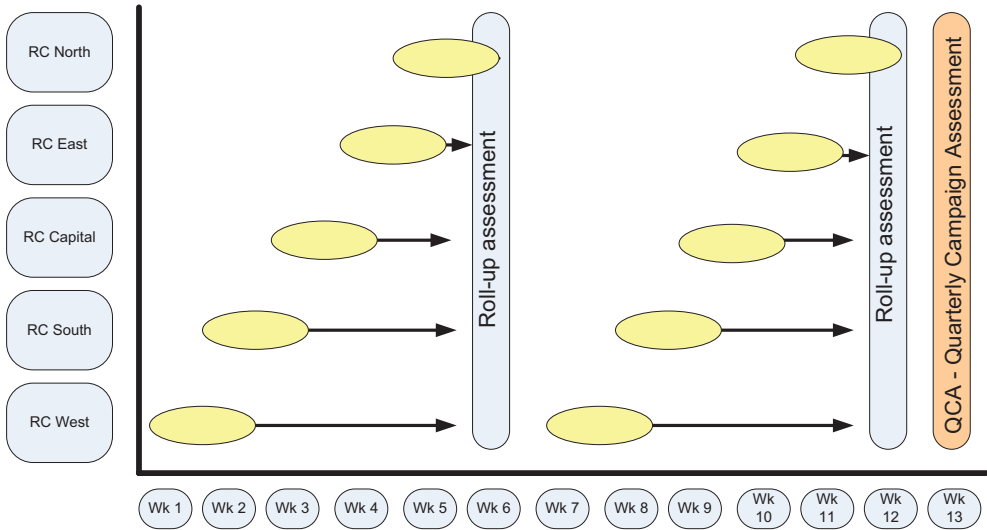


Figuur 6.5 Organisatie structuur van de *Afghan Assessment Group*⁵⁰³

Het *Afghan Assessment Group* proces werkte binnen HQ-ISAF volgens een zeker ritme: het *Campaign Assessment Battle Rhythm* (zie figuur 6.6). Dit ritme volgde een periode van steeds dertien weken. Binnen die dertien weken leverde ieder van de vijf regionale hoofdkwartieren tweemaal een rapport in over de actuele stand van zaken in die regio met betrekking tot de elf effecten.

⁵⁰³ Ibid, p. A-1.

Het proces draaide om de rapportages die men binnen kreeg van de regionale hoofdkwartieren. Als voorbeeld wordt nu de rapportage van *RC-South* gevolgd. *RC-South* leverde een rapportage in omtrent de stand van zaken over de afgelopen vijf weken, voor alle elf effecten.

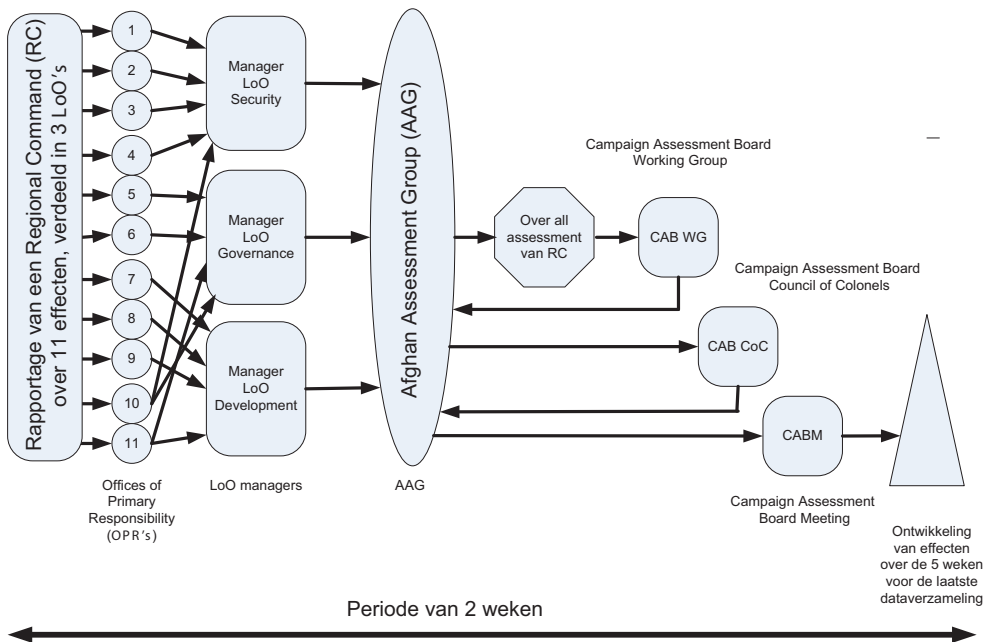


Figuur 6.6 Campaign Assessment Battle Rhythm

Deze rapportage werd geanalyseerd door de *Effect Offices of Primary Responsibility* (OPR's – zie figuur 6.7). Deze filteren en analyseren de data voor ieder van de elf effecten die door *RC-South* worden aangeleverd en die betrekking hadden op de meest recente vijf weken. Het resultaat van deze *assessments* door de *Effect Offices of Primary Responsibility* ging naar de drie *Line of Operations* managers. Deze bestuderen de *assessments*, bepalen de validiteit ervan en bewerken de verschillende effect-*assessments* tot één rapportage. Deze rapportage had betrekking op de separate *Lines of Operations* (*Security, Governance* respectievelijk *Development*) van *RC-South* over de afgelopen vijf weken. Daarnaast voorzag de *Line of Operations* manager de *assessment* van zijn *Line of Operations* van aanbevelingen inzake eventueel uit te voeren acties op de korte termijn.

Vervolgens leverden de *Line of Operations* managers hun rapportages samen met informatie omtrent *Measures of Effectiveness* aan de *Afghan Assessment Group*. Deze voerden een validatie uit over de aangeleverde *assessments*, bekeek de gegeven aanbevelingen per *Line of Operations* en voegde daar zo nodig eigen aanbevelingen aan toe. Nu was alles klaar om door de *Afghan Assessment Group* te worden voorgelegd aan de *Campaign Assessment*

*Board Working Group (CAB WG: achtentwintig leden)*⁵⁰⁴, die de resultaten over de elf effecten en de drie *Lines of Operations* van *RC-South* doorlazen, bediscussiëerden en aanbevelingen toevoegden of aanvulden. Dan kwam de *assessment* weer terug bij de *Afghan Assessment Group* die de commentaren van de *Campaign Assessment Board Working Group* verwerkte en vervolgens de *assessment* overdroeg aan de *Campaign Assessment Board Council of Colonels (CAB CoC: zesentwintig leden)*⁵⁰⁵, die er een eigen reactie aan toevoegde, waarna de *Afghan Assessment Group* ook deze inputs verwerkte en de *assessment* eventueel aanpaste. Nu was de *assessment* van *RC-South* klaar om te worden besproken in de *Campaign Assessment Board Meeting (CABM: zevenentwintig leden, onder wie alle vlagofficieren bij HQ-ISAF inclusief COMISAF)*⁵⁰⁶ die de *assessment* besprak, bijstelde, aanbevelingen gaf en ten slotte vaststelde.



Figuur 6.7 Tweewekelijkse cyclus die een rapportage van een regionaal hoofdkwartier doorloopt binnen HQ-ISAF⁵⁰⁷

504 Zie bijlage 6-2.

505 Ibid.

506 Ibid.

507 Eigen interpretatie auteur.

Dit proces van het maken van een *assessment* voor één regionaal hoofdkwartier nam twee weken in beslag. Aangezien er iedere week een *assessment* van een regionaal hoofdkwartier binnenkwam, overlapte het proces steeds twee regionale hoofdkwartieren (zie figuur 6.6). Volgens deze methodiek was aan het eind van iedere week een *assessment* van een regionaal hoofdkwartier klaar om te worden besproken in de *Campaign Assessment Board*, die iedere week bij elkaar kwam. In de zesde, de twaalfde en de dertiende week van de cyclus werd gewerkt aan het opstellen van een *assessment* voor het hele land, waarbij de *assessments* van alle regionale hoofdkwartieren worden gecombineerd tot één rapportage. In de dertiende week mondt dit uit in een *Quarterly Campaign Assessment*.

Het proces dat de *Afghan Assessment Group* in beheer heeft, het *Campaign Assessment Process* (CAP), omvat ook een feedbackgedeelte (zie figuur 6.3).

6.6.2 Assessment in de praktijk

Het uitvoeren van assessments door tussenkomst van de *Afghan Assessment Group* was op het moment dat het onderzoek bij HQ-ISAF werd uitgevoerd (januari 2009) net geïmplementeerd. De cyclus waarmee de assessments dienden te worden uitgevoerd, was toen nog niet geheel doorlopen en kon op dat moment niet worden onderzocht. Het assessmentproces zelf (dat wil zeggen het meten van effecten) is wel onderzocht en het bleek dat dit, ondanks de instelling van de *Afghan Assessment Group*, onveranderd is doorgegaan. Uit het onderzoek naar het meten van effecten bij HQ-ISAF zijn enkele zaken aan het licht gekomen die niet zijn verlopen zoals oorspronkelijk was bedoeld. Het betreft hier de constructie en het gebruik van een instrument waarmee effecten werden gemeten en onregelmatigheden rondom het proces van het meten zelf.

Onregelmatigheden bij het meten van effecten. Vanuit de *Measures of Effectiveness* worden de vragen geformuleerd die voor de daadwerkelijke meting zorgen. De *Measures of Effectiveness* die door ISAF werden gebruikt, stelden één hoofdvraag en als vervolgvraag wat de uitwerking was op de *Line of Operations* waarvan dat effect onderdeel was. Zo werd bijvoorbeeld gevraagd of de watervoorziening was veranderd en vervolgens welk effect dat had op de stabilisatie.⁵⁰⁸ Het gevolg van een dergelijke dubbele vraagstelling was dat de beantwoording voorbij ging aan allerlei causale (dwars)verbanden; stabiliteit heeft niet alleen te maken met watervoorziening en omgekeerd. Door de vraag toch op deze manier

508 HQ1.

te stellen, ontstaat een schijnrelatie tussen watervoorziening en stabiliteit, een relatie die in werkelijkheid veel complexer is.

In de praktijk bleek ook dat het gebrek aan duidelijke definities binnen ISAF over wat een effect precies is, en op welke wijze het tot stand komt, geen gunstige invloed heeft gehad op het construeren van *Measures of Effectiveness*. Als niet duidelijk is wat gemeten dient te worden, heeft het construeren van een meetinstrument en uitvoeren van een meting geen zin.⁵⁰⁹

Hieruit volgt dat de *Measures of Effectiveness* die werden gebruikt bij het meten van effecten niet goed waren geconstrueerd en aanleiding hebben gegeven tot foutieve interpretaties van metingen en tot metingen die weinig te maken bleken te hebben met het effect waarvoor zij waren geconstrueerd.

Bij het meten van effecten deden zich een viertal problemen voor:

1. De missie mikt op effecten op lange termijn, terwijl de rapportage is ingericht op korte termijn. De missie van ISAF staat te boek als een *Counter Insurgency* missie. De doelen die in een *Counter Insurgency* missie dienen te worden bereikt, liggen over het algemeen op de lange termijn, zeker als die gepaard gaan met fundamentele veranderingen in de maatschappij.⁵¹⁰ Binnen ISAF wordt gerapporteerd per kwartaal, door middel van de *Quarterly Campaign Assessments*. Deze periode is te kort om veranderingen in effecten te kunnen meten; het duurt in de meeste gevallen veel langer voordat effecten meetbaar worden.⁵¹¹
2. Het ontbreekt aan duidelijke richtlijnen en instructies voor effectmeting. Het gevolg was, dat metingen en rapportages vaak werden uitgevoerd met methoden die ieder voor zich had bedacht,⁵¹² waardoor er weinig of geen geldige generalisaties gemaakt kunnen worden. Het beeld dat dan door de metingen ontstaat, is daarmee wellicht geen representatieve weergave van de werkelijkheid.⁵¹³ Daar komt bij dat sommige presentaties die over deze metingen werden gegeven er bedrieglijk goed uit zagen. De hoge *face validity* leidde de aandacht van de lezer af van de werkelijke inhoud van de presentatie,

509 HQ24.

510 Shy, J., Collier, T.W., "Revolutionary War", in "Makers of Modern Strategy; from Machiavelli to the Nuclear Age" by Peter Paret (edt), Princeton University Press, 1986, p. 815–862; Beckett, I.F.W., "Modern Insurgencies and Counter-Insurgencies; Guerrillas and their Opponents since 1750", Routledge, London, 2001.

511 HQ19.

512 HQ14.

513 HQ15, 16, 17.

de *content validity*.⁵¹⁴ Dit versterkt het probleem van een rapportage die is gebaseerd op onbetrouwbare informatie.

3. Kwantitatieve en kwalitatieve data worden niet consequent van elkaar gescheiden. Metingen waarbij melding werd gemaakt van aantallen operaties die ISAF had uitgevoerd samen met de *Afghan National Army* zeggen niets over de manier waarop die operaties werd uitgevoerd en evenmin over de kwaliteit van de *Afghan National Army*. Deze metingen werden wel opgevoerd in een poging om de ontwikkeling van de *Afghan National Army* aan te geven en konden ten onrechte het beeld doen ontstaan dat *Afghan National Army* goed op weg was om een bijdrage te leveren aan de veiligheid in Afghanistan.⁵¹⁵
4. Ervaringen in de regio's kunnen niet zonder meer worden vertaald in landelijk beleid. In *RC-West*, bijvoorbeeld, werd de Italianen door hun eigen nationale politieke niveau verboden om offensieve operaties uit te voeren.⁵¹⁶ Het gevolg was, dat de Italianen nauwelijks buiten hun basis kwamen. Hierdoor konden zij geen waarnemingen doen en rapporteerden zij aan HQ-ISAF dat er geen veranderingen waren in hun regio.

6.6.3 Gevolgen voor EBAO in ISAF

De voortgang van de missie werd bepaald door effecten te meten en in feite gebeurt dat nu nog. De onvolkomendheden die zich hier voordeden hadden direct gevolgen voor het beeld dat ontstond over de wijze waarop de missie zich ontwikkelde. Door de verkeerde zaken juist te meten of door de juiste zaken verkeerd te meten nam de kans toe dat er een foutief beeld ontstond van de vorderingen die in werkelijkheid werden gemaakt. Dat had tot gevolg dat de kans dat verkeerde beslissingen werden genomen om de missie al dan niet bij te sturen of, als uiterste consequentie, onterecht bepalen dat de einddoelstellingen waren gehaald en de missie kon worden beëindigd, eveneens toenam.

6.7 Adjustment

In het ontwerp van EBAO binnen ISAF wordt niet expliciet rekening gehouden met de mogelijkheid en noodzaak om te kunnen bijsturen. Desondanks zijn er vergaande maatregelen

514 HQ15, 16, 17. Zie ook Tufte, E.R., "The Visual Display of Quantitative Information", Graphics Press, Connecticut, 2001.

515 HQ 20, 21.

516 In *RC-West* waren ten tijde van de uitvoering van het onderzoek ongeveer 4600 mensen van NATO werkzaam, waarvan 3150 Italianen; <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf>, benaderd op 29 mei 2010.

getroffen om er voor te zorgen dat de missie van ISAF op koers kan blijven. Deze paragraaf gaat nader in op geconstateerde verschillen tussen ontwerp en praktijk van het *adjustment* van de organisatie.

6.7.1 *Adjustment zoals ontworpen*

In paragraaf 6.6 zijn de processen rondom het uitvoeren van *assessments* en rapportages uitgebreid beschreven. Op basis van deze *assessments* kon de commandant van ISAF besluiten om de missie zelf bij te sturen of om de organisatie aan te passen. De resultaten van de *assessments* dienden te worden geanalyseerd en de resultaten van die analyse werden vergeleken met de *end state* die gerealiseerd diende te worden. Daarnaast was het ook mogelijk dat *Joint Forces Command* Brunssum aangaf dat de gerealiseerde resultaten niet in lijn waren met de te bereiken *end state* en dat de missie op het operationele (in-theater) niveau moest worden bijgestuurd. In het ontwerp ervoor, was het *adjustment* van de missie in feite een vrij overzichtelijke activiteit: de bestaande toestand werd op een zeker moment vergeleken met de toestand waar men naar toe wilde. Bij HQ-ISAF was de commandant van ISAF daarvoor verantwoordelijk, ondersteund door zijn staf en gebruik makend van de eerder beschreven *assessment*-processen.

6.7.2 *Adjustment in praktijk*

In de processen die een rol spelen bij het opstellen van de *assessments* en de rapportages wordt er impliciet van uitgegaan dat de gegevens, die aan de *assessments* en de rapportages ten grondslag liggen, valide en betrouwbaar zijn. Er zijn tijdens het onderzoek geen procedures aangetroffen om de gebruikte informatie te controleren op validiteit en betrouwbaarheid. Hierdoor bestaat het risico dat de organisatie al dan niet wordt bijgestuurd op grond van verkeerde informatie. Dit risico werd door één van de officieren, die speciaal was aangesteld om orde op zaken te stellen ten aanzien van de resultaatmetingen binnen HQ-ISAF, als volgt onderkend: “*Our metrics suck!*”⁵¹⁷ Hij baseerde deze uitspraak op zijn observatie dat metingen gebaseerd waren op definities die onduidelijk, vaag en verschillend waren. Zo was het bijvoorbeeld niet duidelijk wat werd verstaan onder ‘corruptie’, terwijl dit wel werd gemeten. Bovendien veranderden de tijdsperioden op basis waarvan ontwikkelingen vastgesteld zouden moeten worden soms per dag en per persoon die het woord voert.⁵¹⁸

517 HQ6.

518 Soeters, J.M.M.L., Rietjens, S.J.H., Klumper, W.M., “EBAO is dood! Leve EBAO!”, Het Marineblad, een uitgave van de Koninklijke Vereniging van Marineofficieren, Den Haag, december 2009,

Om dit te verbeteren, zijn twee veranderingen aangebracht: ten eerste in het formuleren van de einddoelen van de missie, en ten tweede in de structuur van de organisatie.

1. Verandering van de einddoelen van de missie. Na de aanstelling van generaal Petraeus als commandant van ISAF op 4 juli 2010 verlegde HQ-ISAF de koers. In plaats van toe te werken naar vooraf opgestelde einddoelen werd het streven nu om ISAF gaandeweg te vervangen door eigen bestuur door de Afghanen zelf. Het sleutelwoord hierbij is *transition*. De opzet is in zoverre anders, dat de voortgang nu wordt bepaald per district en niet langer voor Afghanistan als geheel.⁵¹⁹ Zodra een district voldoet aan de vooraf opgestelde eisen voor transitie, wordt deze daadwerkelijk uitgevoerd en kunnen ISAF-troepen uit dat district elders worden ingezet. Daarbij werd door de commandant van ISAF besloten dat bij de metingen per district alleen gebruik gemaakt wordt van informatie waar ISAF over kan beschikken. Alle informatie die in Afghanistan aanwezig is, maar die niet door ISAF gebruikt kan of mag worden, wordt niet langer relevant geacht voor het meten van voortgang. De commandant van ISAF neemt hiermee afstand van de metingen die door NGO's en *Provincial Reconstruction Teams* worden uitgevoerd en die niet ter beschikken (kunnen) komen van ISAF.

2. Veranderingen in de structuur van de organisatie van HQ-ISAF. In de organisatie van HQ-ISAF zijn twee belangrijke veranderingen aangebracht. Het gaat hier om het opzetten van de *Afghan Assessment Group*⁵²⁰ en het aanbrengen van een extra bestuurslaag in de vorm van een operationeel hoofdkwartier onder de naam *ISAF Joint Command*.⁵²¹ De *Afghan Assessment Group* is opgezet om regelmaat en eenduidigheid aan te brengen in de uit te voeren metingen. Het *ISAF Joint Command* is ontstaan om de lijnen naar de politiek en de periferie van de ISAF-missie te kunnen scheiden van het militaire gedeelte van de operatie.

In tabel 6.2 worden op het niveau van HQ-ISAF het ontwerp van EBAO en de bevindingen daarvan in de toepassing opgenoemd.

p 16 – 20.

519 Presentaties door LTC David Pursley (US ARMY, HQ-ISAF, CJ5, Plans) en BG Wayne Goodman (Aus, HQ-ISAF) dd 30 augustus 2010 ter gelegenheid van de NATO conferentie "Allied Information Sharing Strategy; Support to ISAF Population Metrics and Data", 30 augustus – 3 september 2010, Joint Forces Command Brunssum.

520 Zie paragraaf 6.6.1; HQ6.

521 Zie paragraaf 6.5.1

Tabel 6.2 EBAO op het niveau van HQ-ISAF; ontwerp en bevindingen in toepassing

EBAO-fasen	Fasen die op het operationele (in-theater) niveau in het ontwerp van EBAO doorlopen dienen te worden	Bevindingen op het operationele (in-theater) niveau in de toepassing van EBAO
Knowledge Development	<p>1. Het verzamelen van informatie uit de regio om de voortgang van de missie te kunnen bepalen</p>	<p>Procedurele belemmeringen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Informatiesystemen worden over en weer niet voldoende geraadpleegd 2. Gebruik van een andere taal dan het in de coalitie gangbare Engels 3. Nationale (US) belangen prevaleren 4. Interpretatieverschillen door verschillen in activiteit tussen de regio's 5. Niet alle regionale hoofdkwartieren leveren feedback 6. Bestaande feedback voldoet niet aan de (nationale) politieke behoefte
Knowledge Development Planning	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het verzamelen van informatie uit de regio om de voortgang van de missie te kunnen bepalen 2. Het leveren van informatie aan het naast hogere hoofdkwartier (JFC Brunssum) als input voor voortgangscntrole en om de eigen activiteiten te kunnen verantwoordwoorden. 	<p>Inhoudelijk:</p> <p>De informatie beslaat niet alle variabelen die van invloed zijn op de ontwikkeling van een effect. De gekozen methodiek levert veel administratief werk op.</p> <p>Procedurele belemmeringen:</p> <p>Bottom-up wordt beschikbare feedback geleverd. Daarnaast stelt het hogere niveau (JFC Brunssum) eisen aan assessments die in-theater niet zijn te realiseren; er wordt ook data gevraagd die niet geleverd kan worden</p>
	<ol style="list-style-type: none"> 2. Het leveren van informatie aan het naast hogere hoofdkwartier (JFC Brunssum) als input voor voortgangscntrole en om de eigen activiteiten te kunnen verantwoordwoorden. 3. Het verzamelen en combineren van informatie over de gezamenlijke inspanning van de andere actoren, door gebruik te maken van een database waarin informatie over de voortgang van gezamenlijke effecten wordt verzameld (<i>Afghan Country Stability Picture</i>). 	<p>Inhoudelijk:</p> <p>Door gebrek aan uniformiteit over methodes van meten en gebruikte indicatoren, wordt getwijfeld aan de betrouwbaarheid en validiteit van de verzamelde data. Reeds opgeslagen informatie kan moeilijk worden terug gevonden.</p> <p>Procedurele belemmeringen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Het ontbreken van een uniform format. 2. Te weinig capaciteit om <i>Afghanistan Country Stability Picture</i> actueel te houden. 3. De toegang tot het <i>Afghanistan Country Stability Picture</i> is beperkt. 4. Niet alle relevante actoren doen mee aan <i>Afghanistan Country Stability Picture</i> of maken een alternatief. 5. Integratie met andere databases.

Tabel 6.2 Vervolg

EBAO-fasen	Fasen die op het operationele (in-theater) niveau in het ontwerp van EBAO doorlopen dienen te worden	Bevindingen op het operationele (in-theater) niveau in de toepassing van EBAO
Execution	<p>3. Het verzamelen en combineren van informatie over de gezamenlijke inspanning van de andere actoren, door gebruik te maken van een database waarin informatie over de voortgang van gezamenlijke effecten wordt verzameld (<i>Afghan Country Stability Picture</i>).</p> <p>Proces wordt bepaald door de visie van de commandant van ISAF. Tijdens het onderzoek werd gewerkt met twee <i>Lines of Operations: security en stabilization</i>. De te realiseren effecten zijn verdeeld tussen deze twee <i>Lines of Operations</i>. Voor ieder effect is een effectenkantoor opgezet die de ontwikkeling van het effect plannen en bewaken.</p> <p>Verticale contacten: liaisons en enkele speciale functies (Polad, Devad, Legad, de commandant van ISAF)</p> <p>Horizontale contacten: twee liaisons, drie fora voor het uitwisselen coördineren en delen van informatie over planning, identificeren van belangrijke organisatie om meer samen te werken.</p>	<p>Inhoudelijk: Er is feitelijk geen sprake van gezamenlijke rapportages. Deze volgen veelal de politieke en de financiële structuur van de hedendaagse opbouwmissies en gaan buiten ISAF om.</p> <p>Onduidelijkheid over een centraal geleide strategie.</p> <p>Integratie van plannen met andere actoren vindt niet of nauwelijks plaats. Gebrek aan duidelijke doctrines en definities; zowel binnen ISAF als tussen ISAF en andere actoren is niet duidelijk wie wat dient te bereiken en hoe dat gemeten moet worden.</p> <p>Door een combinatie van niet optimaal communiceren en het ontbreken van grondige kennis van essentiële onderdelen van de operatie (de effecten), kan niet worden aangegeven hoe acties en effecten aan elkaar te linken zijn.</p>
		<p>Probleemgebieden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. kennis over andere actoren, waarmee samenwerkingsverbanden moeten worden opgezet, is beperkt 2. benodigde capaciteit voor EBAO is zowel bij ISAF als bij de niet-militaire actoren niet in voldoende mate aanwezig; aanwezige expertise wordt niet optimaal gebruikt; onvoldoende voorhanden zijn van intellectuele capaciteit bij de relevante GO's 3. contacten buiten HQ-ISAF; liaisons houden contact met de regio's allen over militaire zaken; het contact met IO's en NGO's is verloopt moeizaam 4. doordat de US de voornaamste leverancier is van financiële en personele middelen is sprake van US dominantie 5. invloed van NATO neemt af bij het tactische niveau; hier is de controle van de nationale politiek groter.

EBAO-fasen	Fasen die op het operationele (in-theater) niveau in het ontwerp van EBAO doorlopen dienen te worden	Bevindingen op het operationele (in-theater) niveau in de toepassing van EBAO
Assessment	<p>Is neergelegd bij een speciaal daarvoor in het leven geroepen organisatie-eenheid: de <i>Afghan Assessment Group</i> (AAG). Het doel van deze <i>Afghan Assessment Group</i> is om de commandant van ISAF te voorzien van <i>assessments</i>, analyses en aanbevelingen van geïntegreerde effecten op het operationele niveau van de missie.</p> <p>De MoE is het feitelijke meetinstrument om de ontwikkeling van effecten in kaart te kunnen brengen.</p>	<p>Probleemgebieden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. MoE houdt te weinig rekening met dwarsverbanden, waardoor de meting een eenvoudige weergave is van een veel complexere werkelijkheid 2. Moeilijkheden op het gebied van validiteit en betrouwbaarheid van de data die de metingen opleveren: het ontbreken van duidelijke richtlijnen en instructies over wat op welke wijze gemeten diende te worden; het inconsistent onderscheiden van kwantitatieve en kwalitatieve data
Adjustment	<p>– de commandant van ISAF beslist zelf op basis van assessments of de missie al dan niet dient te worden bijgestuurd, indien de voortgang niet in lijn is met de te realiseren <i>end state</i>.</p> <p>– de commandant van ISAF krijgt opdracht van <i>Joint Forces Command Brunsum</i> om de missie bij te sturen, indien de voortgang niet in lijn is met de te realiseren <i>end state</i>.</p>	<p>– de validiteit en betrouwbaarheid van de assessments zijn twijfelachtig. de commandant van ISAF beslist om de organisatie aan te passen om de kwaliteit van de assessments te verbeteren. Dit leidt tot de implementatie van de <i>Afghan Assessment Group</i>.</p> <p>– de commandant van ISAF beslist op basis van een veranderd politiek klimaat om de na te streven <i>end state</i> te veranderen in een <i>end date</i>.</p>

6.8 Afsluiting

Beschreven wordt in hoeverre de bevindingen uit het onderzoek, waarin het ontwerp van het proces van EBAO werd vergeleken met de manier waarop het in de praktijk is gebracht, een bijdrage levert aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

6.8.1 Hoe is EBAO ontworpen?

Het ontwerp van de processen rondom EBAO op het niveau van het hoofdkwartier van ISAF in Kabul volgde een logische opzet. Om toe te kunnen werken naar een te realiseren *end state* werden vanuit het beeld van de bestaande situatie plannen gemaakt om te komen tot de situatie die men wilde bereiken. De in hoofdstuk 4 beschreven processen van *Knowledge Development, Planning, Execution, Assessment* en *Adjustment* werden in het HQ-ISAF terug gevonden. Het proces van *knowledge development* was in het ontwerp gericht op drie richtingen: informatie betrekken uit het onderliggende niveau (het niveau van de regio's in Afghanistan), het rapporteren van de bereikte resultaten aan het niveau direct boven HQ-ISAF (het operationele hoofdkwartier *out-of-theater, Joint Forces Command Brunssum*) en het verzamelen van informatie over activiteiten die al dan niet in samenwerking met andere, niet-militaire actoren werden uitgevoerd. Deze activiteiten passen in het model over de ontwikkeling van EBAO in organisaties (figuur 1.7); zij dragen bij aan het verkleinen van de kloof tussen *Knowing* en *Doing* door de 'gerealiseerde EBAO' in kaart te brengen en die te vergelijken met de 'ontworpen EBAO' om te zien of de missie nog op koers ligt. Om het proces te kunnen faciliteren dat gericht was op het verzamelen van informatie over activiteiten die al dan niet in samenwerking met andere, niet-militaire actoren, was een grote database opgezet (*Afghan Country Stability Picture*) waarin alle beschikbare informatie werd verzameld. Afgaand op de informatie die men zelf verzamelde en de aanwijzingen van het niveau waar HQ-ISAF direct onder viel en aan rapporteerde werd de ISAF-missie bijgestuurd.

ISAF deed zich voor als één organisatie die met één gezicht naar buiten een bijdrage wil leveren aan de opbouw van Afghanistan. Dit bleek uit de concept-doctrines, aanwijzingen en richtlijnen die op papier waren gezet en vorm gaven aan de bovenstaande processen rondom EBAO. Op papier leek daarom het proces rondom EBAO vrij goed 'op poten' te staan. Er leek weliswaar een vrij volledige procesbeschrijving te zijn, maar dat er verder niet of veel te weinig was nagedacht over de capaciteit die moest worden ingezet om die processen naar behoren te kunnen uitvoeren.

6.8.2 Hoe wordt EBAO gerealiseerd in de praktijk?

In de praktijk bleek dat juist het zoeken naar een praktische manier om gezamenlijk effecten te realiseren een belangrijke oorzaak was voor het niet soepel verlopen van bepaalde processen, omdat een geïntegreerde aanpak tussen militaire en niet-militaire actoren grotendeels ontbrak. In het ontwerp van de processen rondom EBAO was wel beschreven welke processen doorlopen dienden te worden en in welke volgorde, maar er werd niet voldoende aangegeven hoe men deze processen diende uit te voeren. Evenmin werd aangegeven hoe deze processen geïntegreerd konden worden. In de praktijk kon dan ook worden geconstateerd dat de verschillende regionale hoofdkwartieren, en ook het uitvoerende tactische niveau, hun eigen meet-, communicatie- en rapportageprocessen inrichtten. Daardoor slaagde het coördinerende element in de organisatie van ISAF (in dit geval HQ-ISAF) er niet of nauwelijks in, een globaal beeld te krijgen (en te rapporteren) omtrent de voortgang van de ISAF-missie als geheel. Daar kwam bij dat de verschillende actoren ieder hun eigen data verzamelden omdat niet (voldoende) duidelijk was wat op welke manier diende te worden gemeten en omdat zij geen toegang hadden tot elkaars informatiesystemen. Door dit alles was de informatie die werd ontvangen over de ontwikkeling van de verschillende effecten waar naartoe werd gewerkt, niet erg valide en betrouwbaar. De *Knowing-Doing Gap* werd hierdoor niet kleiner, in tegendeel.

Een ander aspect dat de ogenschijnlijke eenheid van het optreden van ISAF in de weg zat was het feit dat de operatie sterk werd gedomineerd door de Verenigde Staten. Strikt rationeel gesproken was dat niet vreemd, gezien de omvang van personele en financiële middelen die de Amerikanen inbrachten en nog steeds inbrengen. In de praktijk van ISAF viel echter te constateren, dat er door de dominantie van de Amerikanen zowel ten aanzien van EBAO als in het algemeen communicatieprocessen en -kanalen ontstonden waar alleen Amerikanen gebruik van (konden) maken en waarlangs zaken snel en eenvoudig geregeld (konden) worden zonder dat ISAF er als zodanig in werd betrokken.

In de praktijk werd verder geconstateerd dat de samenwerking en het coördineren van activiteiten en informatiestromen met andere relevante, niet-militaire actoren niet goed verliep. Laterale verbindingen waren afhankelijk van een klein aantal liaisons die vaak onvoldoende kennis hadden over de actoren waarmee zij contacten dienden te onderhouden. Daar komt bij, dat veel niet-militaire actoren niet of nauwelijks interesse toonden om contact te onderhouden met ISAF en veelal hoofdzakelijk hun eigen agenda uitvoerden en hun eigen doelstellingen trachtten te realiseren.

HQ-ISAF bleek geen soepele processen te hebben om de voortgang van EBAO te meten en in de geest van de *Comprehensive Approach* samen met niet-militaire actoren beoogde effecten tot stand te brengen.

6.8.3 Analyse van afwijkingen tussen ontwerp en realisatie

Er werden op het operationele niveau volop plannen gemaakt. Deze plannen kwamen op een gestructureerde manier tot stand, waarbij voornamelijk werd uitgegaan van het realiseren van de militaire bijdragen voor effecten. Samenwerking met andere actoren werd wel van belang geacht, maar hoe dat diende te worden gerealiseerd, bleef onduidelijk. In de praktijk bleek deze samenwerking, alhoewel een cruciaal aspect voor een goed verloop van *Comprehensive Approach* en EBAO, niet erg soepel te verlopen. Zo was er op het politieke niveau én op het militair-strategische niveau nauwelijks contact tussen de relevante actoren. Op het operationele niveau vonden wel contacten plaats, maar niet in voldoende mate om structureel tot een succesvolle samenwerking te kunnen komen. Het viel op, dat een voor *Comprehensive Approach* en EBAO zo belangrijk onderdeel als het onderhouden van onderling contact bij HQ-ISAF was belegd bij een betrekkelijk kleine groep, acht liaisonsteams van ieder twee personen. De kwetsbaarheid van deze constructie bleek overduidelijk toen ten tijde van het onderzoek ter plaatse werd geconstateerd dat bij een team één van de twee liaisons langdurig ziek was en de enige verbinding kwam te liggen bij één enkele persoon. Bovendien wekte het relatief lage functieniveau⁵²² (lees: de militaire rang, in dit geval majoor) van de leden van de liaisonsteams niet de indruk dat de organisatie veel belang hechtte aan deze rol.

Verder viel op dat organisatorische en culturele verschillen tussen de actoren groot waren en vooralsnog moeilijk overbrugbaar leken. Praktisch gevolg hiervan was dat verschillende actoren gewoon werden genegeerd onder het motto 'je doet mee op onze voorwaarden of je doet helemaal niet mee', waardoor een belangrijke voorwaarde voor *Comprehensive Approach* werd weggeslagen. De doelstellingen van ISAF bleven daardoor vooral gericht op de militaire bijdrage aan de realisatie van effecten. Dit laatste kwam sterk tot uiting in de recente koerswijziging die door de in 2010 aangestelde commandant van ISAF, Generaal Petraeus, werd aangebracht. Als dit wordt afgezet tegen de huidige bestuurskundige filosofie (*Results-Based Management* – RBM) waar transparantie een belangrijke rol speelt, dan ligt hier een aanwijzing dat de gevraagde transparantie niet geleverd kan worden als men zich op dit operationele niveau alleen bezighoudt met de militaire bijdrage aan de

522 HQ30.

realisatie van effecten. Het is juist de opzet van *Comprehensive Approach*-achtige operaties dat effecten gerealiseerd worden door geïntegreerde inspanning van de relevante actoren. Deze opzet wordt hier feitelijk genegeerd, wat gevolgen heeft voor het beeld dat ontstaat over de voortgang van de missie.

Wanneer nader wordt gekeken naar de wijze waarop EBAO op het operationele niveau van HQ-ISAF wordt uitgevoerd, dan valt op dat vooral tekortkomingen worden geconstateerd in het bepalen van de resultaten van de inspanningen en de wijze waarop die al dan niet leiden naar de realisatie van effecten en het uiteindelijke einddoel. Er werd onvoldoende gewerkt met een duidelijke en door alle actoren gebruikte set van definities van effecten, Measures of Effectiveness, verantwoordelijkheden, informatiedeling en rapportages. Hierdoor hadden de betrokken actoren veel ruimte om zelf te bepalen wat men belangrijk vond, en kwam het hele idee van een geïntegreerd realiseren van doelen onder druk te staan. De data op basis waarvan HQ-ISAF rapportages opstelde ten behoeve van de hogere niveaus waren eenzijdig, onvolledig en nauwelijks betrouwbaar en valide. Hierdoor kon worden getwijfeld aan het beeld dat het hogere niveau van de NAVO had over de werkelijke ontwikkelingen in Afghanistan. Een op wetenschappelijke leest geschoeide methode van dataverzameling en rapportage zou in deze situatie verbetering kunnen aanbrengen.

Uit de theorie rondom strategie-ontwikkeling in organisaties en de rol daarin van wat de organisatie weet en wat de organisatie doet, kan worden vastgesteld dat de samenwerking tussen de verschillende relevante actoren die voor een goede uitvoering van EBAO in de praktijk van groot belang is, in de 'gerealiseerde EBAO' onvoldoende werd teruggevonden.⁵²³ Omdat de organisatie weinig moeite leek te doen om hier verbetering in te krijgen, bleef ook het vermogen om middels 'ad hoc EBAO' een verbetering te kunnen maken achterwege. Het is opmerkelijk dat (in termen van Pfeffer en Sutton) de organisatie op het operationele niveau van HQ-ISAF wel weet wat ze moet doen, maar dat in de praktijk eigenlijk niet laat zien. De kloof die door Pfeffer en Sutton wordt beschreven tussen *knowing* en *doing* wordt niet kleiner maar groter.

Omdat de resultaten van EBAO niet goed in kaart werden gebracht, kon de organisatie ook geen duidelijk beeld krijgen van het gedeelte 'niet gerealiseerde EBAO'. Dat betekent dat de organisatie op het operationele niveau van HQ-ISAF ook niet in staat is om tot een degelijke evaluatie te komen tussen wat de organisatie weet en was ze doet. Het resultaat is dat de organisatie feitelijk niet weet wat ze doet.

⁵²³ Zie paragraaf 1.7.

Na het onderzoeken van EBAO op het operationele (in-theater) niveau is onderzocht welke processen voor EBAO zijn ontworpen respectievelijk zich afspelen op het regionaal-operationele niveau. De bevindingen uit dat gedeelte van het onderzoek worden beschreven in het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 7, over de EBAO-processen bij het hoofdkwartier van ISAF in de zuidelijke regio van Afghanistan, *RC-South* in Kandahar.