



Universiteit
Leiden
The Netherlands

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

Klumper, W.M.

Citation

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

Version: Corrected Publisher's Version

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

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

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

Cover Page



Universiteit Leiden



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

Author: Klumper, Willem Maarten

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

Issue Date: 2014-04-16

7

EBAO binnen Regional Command South – RC-South

7.1 Inleiding

Het hoofdkwartier van Regional Command South (*RC-South*) is gelegen in Kandahar. Van hieruit wordt de hele zuidelijke regio bestreken. De zuidelijke regio beslaat een zestal provincies: Hilmand, Kandahar, Zabul, Uruzgan, Day Kundi en Nimroz en grenst in het zuiden aan Pakistan. De stad Kandahar en de naaste omgeving is van oudsher een belangrijk cultureel centrum voor de bevolking in Zuid-Afghanistan.

In militair opzicht richt de aandacht van *RC-South* zich op de provincies Hilmand, Kandahar, Zabul, Uruzgan en het grensgebied met Pakistan. Behalve militaire teams (*battlegroups*) zijn in de zuidelijke regio verder nog zogenaamde *Provincial Reconstruction Teams* actief die uit vier verschillende landen afkomstig zijn.⁵²⁴ De *Provincial Reconstruction Teams* spelen een belangrijke rol bij de (re)constructieactiviteiten in de regio en vormen een voorname spil in de samenwerking tussen militaire en civiele actoren. De Commandant van *RC-South* heeft weinig zeggenschap over deze *Provincial Reconstruction Teams*. Zij worden veelal door de eigen nationale regeringen aangestuurd. De *battlegroups* (BG's) die in de provincies gelegerd zijn, dienen een bijdrage te leveren aan stabiliteit en veiligheid in de provincie zolang het Afghaanse leger (*Afghan National Army*) en de politie (*Afghan National Police*) nog niet in staat zijn dit zelfstandig te doen. De *Battle Group* en het *Provincial Reconstruction Team* zijn opgenomen in de *Task Force* (TF), die het eigenlijke werk in de provincie uitvoert. In totaal maken ca. 12.000 militairen deel uit van de verschillende *Task Forces* in *RC-South*.⁵²⁵ Dit gedeelte van het verslag van de gegevensverzameling ter plekke richt zich op de processen die zich afspelen binnen *RC-South* en die betrekking hebben op het realiseren van effecten.

524 *Provincial Reconstruction Teams* in de zuidelijke regio: Hilmand (Lashkar Gah, Verenigd Koninkrijk), Kandahar (Kandahar-stad, Canada), Zabul (Qalat, USA) en Uruzgan (Tarin Kowt, Nederland).

525 RC9: In heel *RC-South* zitten totaal ca. 23000 man (TF's ca. 12000 en Kandahar Airfield – KAF – ca. 11000). In 2009 komen daar nog 15000 man bij en in 2010 nog eens 10000. Verdere verdeling van de provincies in RC(S): Kandahar (4000 mensen), Helmand (3500), Uruzgan (1700), Zabul (1600) en daarnaast zijn in Helmand ca. 1000 man *Special Forces* gelegerd en biedt Kandahar tevens plaats aan een *Regional Battlegroup South* (RBGS – een tactische reserve – van 200 man).

7.2 Taken van RC(S)

Op het moment van onderzoek (januari 2009) was er nauwelijks verbetering in de veiligheidssituatie in de zuidelijke regio waarneembaar. Een reden voor president Obama om in de loop van 2009 en 2010 30.000 extra troepen naar de regio te sturen.⁵²⁶ Evenwel was op dat moment binnen *RC-South* de *Line of Operations Governance* het meest belangrijk. De achterliggende gedachte was dat een sterke overheid die door de Afghaanse bevolking wordt geaccepteerd de andere operatielijnen mee zou trekken.⁵²⁷ Bij *RC-South* kwam dat tot uiting in de wijze waarop men de missie in het zuidelijke gedeelte van Afghanistan aan het plannen en coördineren was. Veiligheid en stabiliteit waren toen – en zijn nu nog steeds – cruciaal voor het boeken van vooruitgang bij wederopbouw en versterking van het bestuur. Het grootste gedeelte van de planningsactiviteiten die bij *RC-South* werden uitgevoerd, had dan ook betrekking op veiligheid. Dit is een belangrijk aspect voor militaire planning en planning volgens de uitgangspunten van EBAO: vanuit een in voldoende mate veilige situatie werken aan (re)constructie van bestuurskundige, juridische, infrastructurele en faciliterende structuren (onderwijs, gezondheidszorg, energievoorziening, etc.) van het land.

Binnen *RC-South* wordt militaire planning vormgegeven door middel van samenwerking met een groot aantal landen, zowel NAVO-lidstaten als landen die geen deel uitmaken van de NAVO. Vanwege het internationale aspect van de missie, zowel binnen als buiten het bondgenootschap, is het niet eenvoudig om de missie richting te geven en die richting vervolgens ook aan te houden. Iedereen bij *RC-South* benadrukt in gesprekken voortdurend dat men uitsluitend kijkt naar het belang van ISAF, en niet naar het nationale belang van het land waartoe men behoort.

Het plannen, realiseren, evalueren en bijstellen van activiteiten bij *RC-South* is een bijzonder complexe aangelegenheid. Er moet rekening worden gehouden met een groot aantal variabelen, waardoor de behoefte aan relevante informatie erg groot is; tegelijkertijd

526 Flanagan, S., Cipoletti, T.J., Tuninetti, A., “Afghanistan: A Stress Test For Transatlantic Security Cooperation.”, in: EU-US Security Strategies; comparative scenarios and recommendations, a project implemented by Istituto Affari Internazionali (IAI), Swedish Institute of International Affairs (UI), Fondation pour la Recherche Strategique (FRS) and the Center for Strategic and International Studies (CSIS), p 189-190, obtained by internet march 2012, http://csis.org/files/publication/110614_Conley_EUUSSecurity_WEB.pdf

527 RC15.

kunnen de beslissingen die worden genomen grote consequenties hebben in een bredere internationale context en voor de Afghanen zelf.

De staf van *RC-South* speelt een belangrijke rol in het plannen, realiseren, evalueren en bijstellen van activiteiten in de zuidelijke regio van Afghanistan. Deze heeft drie hoofdtaken: 1. informeert en adviseert de commandant, 2. maakt planningen van beslissingen en orders en bereidt deze voor, en 3. voert *Command en Control* uit en coördineert, ondersteunt en bewaakt de actuele operaties in de *Area of Operations* (AO) van *RC-South*.

7.3 Knowledge Development

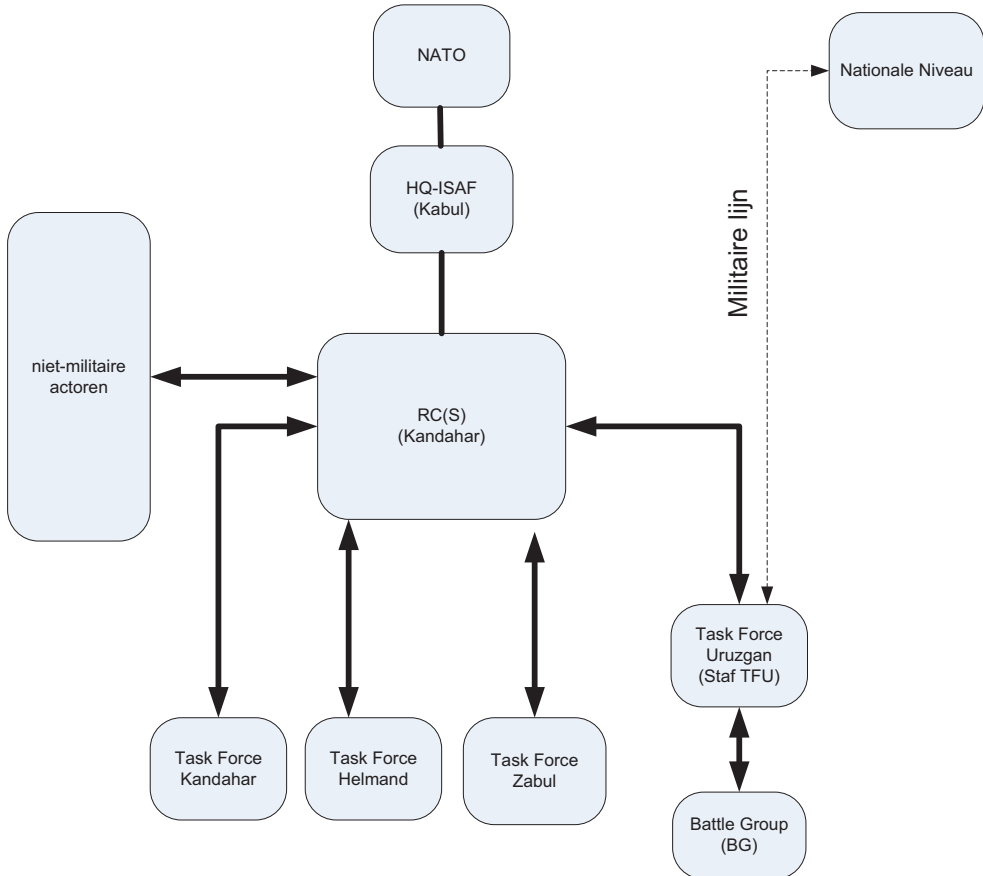
Vanuit het regionale hoofdkwartier van *RC-South* wordt de missie van ISAF in de zuidelijke regio van Afghanistan bestuurd. Dat betekent dat men zich bij *RC-South* een beeld dient te vormen van de toestand in de zuidelijke regio en de wijze waarop de effecten van de uitgevoerde operaties zich daar ontwikkelen. Om deze taak te kunnen vervullen, heeft *RC-South* informatie nodig die uit het onderliggende (tactische) niveau moet komen. Concreet betekent dit dat de Task Forces in de provincies van de zuidelijke regio in deze informatiebehoefte dienen te voorzien. Het is de bedoeling dat alle informatie uit de provincies bij elkaar wordt gebracht, waardoor een overzicht ontstaat dat de situatie in de zuidelijke regio van Afghanistan weergeeft. Doordat de overige vier regio's in Afghanistan een soortgelijke informatiestructuur hebben, kan de informatie uit de (in totaal vijf) regio's uiteindelijk bij HQ-ISAF worden gecombineerd tot een overzicht dat heel Afghanistan beslaat (zie hierover hoofdstuk 6).

Evenals dat het geval is bij HQ-ISAF zijn ook op regionaal niveau drie processen te identificeren. Deze drie processen worden in het ontwerp van *knowledge development* nader beschreven.

7.3.1 Knowledge Development zoals ontworpen

Het ontwerp voor *knowledge development* bij *RC-South* is een belangrijk onderdeel bij het uitvoeren van de missie in de geest van EBAO op regionaal niveau, maar staat niet als zodanig op papier. Uit de interviews die in het kader van het onderzoek bij *RC-South* zijn verricht, is het oorspronkelijke ontwerp gereconstrueerd; dit is afgebeeld in figuur 7.1 Opvallend hierbij is dat het *Provincial Reconstruction Team* nog niet in de *knowledge development* structuur is opgenomen. Tevens valt op dat vanuit de *Task Force Uruzgan* een communicatielijn loopt naar het nationale niveau, om meer precies te zijn met de Directie Operaties van het Ministerie van Defensie. De lijn van de *Task Force Uruzgan* naar het nationale

niveau is bedoeld om te controleren of de militaire activiteiten uitgevoerd onder de regie van *RC-South* wel binnen het mandaat passen zoals dat op nationaal niveau (de landen die troepen leveren aan ISAF, in het geval van Nederland verloopt deze communicatie tussen de *Task Force Uruzgan* en het Ministerie van Defensie in Den Haag) is vastgelegd.⁵²⁸



Figuur 7.1 Het ontwerp van *Knowledge Development* in RC-South⁵²⁹

De belangrijkste lijnen lopen binnen de NAVO-organisatie. Evenals bij HQ-ISAF (hoofdstuk 6) zijn hier drie processen te onderscheiden: vanuit de onderliggende niveaus naar *RC-South*, van *RC-South* naar de bovenliggende niveaus via HQ-ISAF en tussen *RC-South* en

528 Klep, 2011, p 81-84.

529 Eigen interpretatie auteur.

de niet-militaire actoren die in de zuidelijke regio actief zijn. Deze drie processen worden hieronder verder uitgewerkt.

1. Informatievoorziening over de voortgang van de missie vanuit het tactische provinciale niveau

Om de voortgang van de missie in de zuidelijke regio in kaart te kunnen brengen, is *RC-South* afhankelijk van gegevens die vanuit het tactische niveau, dat wil zeggen de provincies en de districten, worden verzameld. Hierbij zijn de *Task Forces* de belangrijkste toeleveranciers van informatie. De informatie komt bij *RC-South* binnen bij de *Joint Effects Assessment Cell* (JEAC), die een centrale rol heeft in dit proces van informatieverzameling.⁵³⁰ De *Joint Effects Assessment Cell* initieert het versturen van vragenlijsten aan het tactische provinciale niveau. Hiermee wordt het proces van *knowledge development* bij *RC-South* gestart: een cyclus met een doorlooptijd van dertien weken. De vragen in deze vragenlijst zijn gebaseerd op de *Decisive Points* (DP's) in het *Regional Plan* (Regplan) en worden per *Line of Operations* aan de desbetreffende *staff branches* van het tactische niveau in de provincies toegestuurd.⁵³¹ Een *Task Force* ontvangt dus vier keer per jaar vier vragenlijsten, voor iedere *Line of Operations* één.⁵³² De vragenlijsten zijn semi-gestructureerd. De *Task Forces* dienen de vragen te beantwoorden met een cijfer, waarmee de situatie die de vraag beschrijft wordt beoordeeld (een '1' betekent 'slecht' en een '5' betekent 'uitstekend'). Vervolgens dient de score gemotiveerd te worden door gebruik te maken van een bijgeleverd format. De scores en het bijbehorende commentaar vormen de basis voor de analyse die door de bij *Joint Effects Assessment Cell* werkzaam zijnde *Operational Analysts* (OA's) wordt uitgevoerd.

De *Staff Branches* van *RC-South* ontvangen van *Joint Effects Assessment Cell* dezelfde vragenlijsten die ook aan de *Task Forces* zijn gestuurd, met het verzoek deze vanuit de optiek van *RC-South* in te vullen. Zodra de *Joint Effects Assessment Cell* vragenlijsten vanuit de *Task Forces* terug heeft gekregen, worden deze aan de *Staff Branches* van *RC-South* doorgestuurd.⁵³³ Het is de bedoeling om de uitkomsten te vergelijken en in het oog springende verschillen te onderzoeken. Men maakt hierbij ook gebruik van tactische informatie die

530 De *Joint Effects Assessment Cell* valt onder de *Deputy Chief of Staff Operations* (DCOS Ops) en werkt nauw samen met de CJ5-organisatie.

531 SOP 5004, p 5/8; RC5, RC8, RC16.

532 *RC-South* werkt op dat moment met vier Lines of Operations: 1. Governance (Gov), 2. Reconstruction and Development (R&D), 3. Security System Reform (SSR) en 4. Security (Sec). Zie paragraaf 7.4.1.

533 SOP 5004, ISAF *RC-South*, 'Campaign Management', dec 2008, p. 5/8–8/8.

vanuit de *Task Forces* komt in de vorm van *After Action Reports* en *Mission Reviews* die aan *RC-South* zijn gestuurd. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de *Staff Branch* in een *Task Force* die verantwoordelijk is voor ‘Plannen’ een situatie beoordeelt met een ‘1’, terwijl de *Staff Branch* van ‘Plannen’ van *RC-South* dezelfde situatie beoordeelt met een ‘3’. Beide instanties dienen dan in onderling overleg te bepalen welke score de realiteit het beste weergeeft. Als deze exercitie is voltooid, gaan de vragenlijsten weer terug naar *Joint Effects Assessment Cell*, die de scores analyseert. Het resultaat van deze analyse wordt voorgelegd aan de eigenaars van de *Lines of Operations* van *RC-South*, die vervolgens op basis daarvan een eigen *assessment* maken.

De verzameling van informatie over de voortgang van de realisatie van effecten komt voor een groot deel van het tactische niveau. Waardevolle aanvullende informatiebronnen zijn de onderzoeken die worden uitgevoerd onder de bevolking in de provincies en districten, de zogeheten *polls*, en de reeds bestaande databases waarin informatie wordt verzameld over intensiteit en inhoud van berichtenverkeer van de tegenstander, het eventuele aantal slachtoffers van acties onder de burgerbevolking, gemelde pogingen tot intimidatie, etc.⁵³⁴

2. Informatievoorziening/verantwoording door *RC-South* aan het naast hogere hoofdkwartier (HQ-ISAF) over de voortgang van de missie in de regio

De zoëven genoemde analyses van de respons op de vragenlijsten van *Joint Effects Assessment Cell* komen samen in de zogeheten *Regional Common Operational Picture* (RCOP).⁵³⁵ Deze *Regional Common Operational Picture* is op te vatten als een database die een ‘foto’ of ‘momentopname’ kan maken van de missie in de zuidelijke regio. Deze ‘foto’ wordt vervolgens vergeleken met het plan waarmee bij *RC-South* wordt gewerkt, het *Regional Plan*. Uiteindelijk worden de resultaten van de analyse besproken in de *Joint Command Board*.⁵³⁶ De commandant van *RC-South* geeft hierin zijn algehele (*overall*) beoordeling van de situatie in de zuidelijke regio weer, waarbij hij – indien nodig – ook informatie uit de andere bronnen betreft. Aan de hand van deze algehele beoordeling benoemt hij wat volgens

534 Deze informatie voor verzameld door het organisatie onderdeel van *RC-South* dat verantwoordelijk is voor inlichtingen of wel ‘intel’ (de J2).

535 Het *Regional Common Operational Picture* speelt een centrale rol in het delen van informatie. Vrijwel alle verzamelde informatie komt er na te zijn geanalyseerd in terecht, behalve de geheime operationele informatie en informatie die relevant is voor de zeer korte termijn. De *Regional Common Operational Picture* wordt voornamelijk gebruikt door de commandant van *RC-South* en zijn staf als een bijdrage aan het sturen van operaties die door *RC-South* gecoördineerd worden.

536 Zie 7.4.1. ‘Plannen zoals ontworpen – horizontale verbanden’.

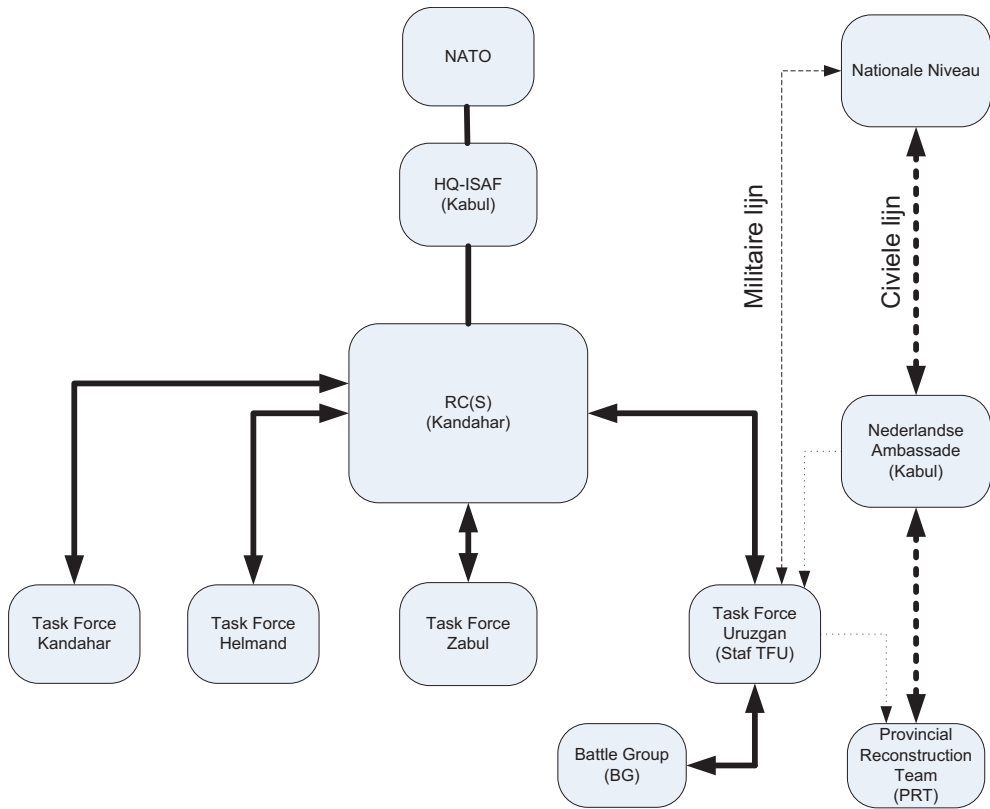
hem prioriteit verdient bij uit te voeren acties in de komende periode en de afstemming (synchronisatie) van die acties met de activiteiten die de andere leden van de *Joint Command Board* in de komende periode denken te gaan uitvoeren. *Regional Common Operational Picture* dient ook als basis voor de informatie die vanuit *RC-South* aan HQ-ISAF wordt gestuurd.

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

De wijze waarop dit derde proces wordt ingericht is in feite een zaak van de commandant van *RC-South*. Hij kan daarbij gebruik maken van de afdelingen binnen zijn staf, vooral de CJ9 (CIMIC) zou daar een bijdrage in kunnen leveren. Voor dit gedeelte van het proces is niets specifiek ontworpen. Bij de bespreking van *knowledge development* in de praktijk wordt nader stilgestaan bij de manier waarop de commandant van *RC-South* ten tijde van het onderzoek invulling gaf aan dit proces.

7.3.2 *Knowledge Development in praktijk*

In militaire zin vormen het meten van resultaten en de terugkoppeling een integraal onderdeel van de *Command and Control*-cyclus, en wel onder de naam *Battle Damage Assessment* (BDA). Voor *RC-South* is dat niet anders. Het meten van resultaten en terugkoppeling in termen van geïntegreerde acties en de resultaten daarvan is een nieuwe vorm van feedback waar ten tijde van het onderzoek geen geaccepteerde doctrine voor bestond. Het is aan de commandanten van de regionale hoofdkwartieren om hier invulling aan te geven. Daarnaast verschijnt een nieuwe speler in het *knowledge development* proces: het (in de inleiding al even genoemde) *Provincial Reconstruction Team*. Het *Provincial Reconstruction Team* heeft belangrijke banden met het nationale niveau van het land dat het *Provincial Reconstruction Team* levert, omdat het uitvoering geeft aan reconstructie-activiteiten die door dat nationale niveau worden geïnitieerd. De ISAF-organisatie heeft dan ook vrijwel geen controle over deze speler, ook al zijn de staven van de *Battle Group* en het *Provincial Reconstruction Team* veelal onder hetzelfde dak ondergebracht. In ieder geval loopt er een duidelijke communicatielijn vanuit het *Provincial Reconstruction Team* via de ambassade naar het nationale niveau, die geheel buiten de ISAF-organisatie om gaat.



Figuur 7.2 Het Knowledge Development proces in de praktijk

1. Informatievoorziening over de voortgang van de missie vanuit het tactische provinciale niveau

In dit deel van het *knowledge development* proces blijkt er sprake te zijn van drie informatiestromen:

Als eerste levert het tactische niveau in de provincie naast de informatieverzameling door middel van vragenlijsten (zie daarvoor par. 7.3.1, “Knowledge Development zoals ontworpen”) ook informatie in de vorm van verschillende rapportages (*daily sitreps*, *after action reports* en wekelijkse *assessments*) van de pelotons die ‘buiten de poort’ zijn geweest. Deze informatie gaat verder dan militaire informatie alleen en heeft ook betrekking op maatschappelijke activiteit, bijvoorbeeld de mate waarin Afghanen de bazaar bezoeken.

Ten tweede blijkt mondelinge communicatie ook een belangrijke rol te spelen. Dit betreft mondelinge terugkoppeling in de militaire *chain of command* in de vorm van directe communicatie *face to face*. Deze vorm van terugkoppeling wordt bijzonder waardevol geacht,

ondanks het tijdrovende karakter ervan als gevolg van de lange afstanden die ervoor moeten worden afgelegd in Afghanistan. Een respondent verwoordt dit als volgt: *“Belangrijkste bron van feedback zijn de face-to-face contacten die ik heb met de commandanten van de verschillende Task Forces. Kost wel vrij veel tijd maar levert erg veel informatie. De persoonlijke waarnemingen vullen mijn beeldvorming in belangrijke mate aan. Het aantal winkels dat open is op de bazaar, het aantal Afghaanse vlaggen die er waaien of het aantal mensen die bezig zijn hun huizen te onderhouden of te repareren; zijn goede indicaties van hoe veilig men zich voelt”*.⁵³⁷ De belangrijkste meerwaarde van communicatie *face to face* is dat informatie wordt gegeven in context. Deze context levert extra informatie op, die helpt om betekenis te geven aan de ingewonnen informatie. Het inschatten van de ontwikkeling van resultaten en effecten en het vinden van de juiste betekenis van informatie is belangrijk, zeker wanneer het gaat om kwalitatieve informatie.⁵³⁸

De derde informatiestroom wordt gevormd door de *polls* die worden gehouden onder de bevolking van de regio; deze blijken een belangrijke aanvulling te zijn voor het *knowledge development* proces bij *RC-South*. Ze worden uitgevoerd door een lokaal bureau dat gebruik maakt van lokale enquêteurs. Over deze *polls* werd het volgende opgemerkt: *“ondanks het feit dat in deze polls het gevaar van sociale wenselijkheid schuilt, zijn er toch trends in te ontdekken die een positieve bijdrage leveren in termen van feedback. Zo leverde bijvoorbeeld de aanstelling van een nieuwe gouverneur in een bepaalde regio gelijk een positieve trend op in die regio”*.⁵³⁹ De resultaten van de *polls* worden geanalyseerd door de *Joint Effects Assessment Cell* en verwerkt in het *Regional Common Operational Picture*.

2. Informatievoorziening en verantwoording door *RC-South* aan het naast hogere hoofdkwartier (*HQ-ISAF*) over de voortgang van de missie in de regio

Opmerkelijk is dat de respondenten over de wijze waarop feedback tussen *RC-South* en *HQ-ISAF* plaatsvindt anders dan via *Regional Common Operational Picture*, niet erg positief zijn: *“Een formele feedbacklijn tussen het regionale hoofdkwartier en HQ-ISAF is er niet. Redenen hiervoor zijn enerzijds dat Kabul fysiek ver weg is, maar ook omdat HQ-ISAF nogal US dominated is. De US is niet geïnteresseerd in slecht nieuws en is bovendien veel meer gericht op het militaire zwaartepunt van de operatie. Beste manier van feedback geven zou zijn als de mensen van HQ-ISAF regelmatig naar RC-South zouden komen om te kijken en te praten.*

537 RC15.

538 Weick, 2001.

539 RC15.

*Dat gebeurt niet.*⁵⁴⁰ Hier komt een door De Bruijn beschreven bijwerking van prestatie-meting naar voren, namelijk het niet open willen staan voor slecht nieuws.⁵⁴¹

Feitelijk blijken er twee groepen van informatiestromen te lopen vanuit *RC-South* die allebei betrekking hebben op de voortgang, maar ieder bestemd zijn voor een ander publiek. De eerste informatiestroom is af te leiden uit figuur 7.2. Zo gaan er vanuit de *Task Force Uruzgan* twee directe communicatielijnen naar het nationale niveau: één militaire lijn en één civiele lijn. De militaire lijn loopt naar het Ministerie van Defensie (i.c. Directie Operaties) in Den Haag. De *Political Advisor* (POLAD) en de *Development Advisor* (DEVAD) rapporteren hun eigen bevindingen langs de civiele lijn naar de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking via de ambassade in Kabul. Deze categorie van informatie (bestaande uit de informatiestroom naar het Ministerie van Defensie en de informatiestroom naar de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking) wordt in Nederland gebruikt om de missie op de gewenste koers te houden: *“In Nederland wordt bijna wekelijks overlegd tussen de beleidsdirecties van de departementen BuZa, OS en Defensie over wat er in Uruzgan aan de hand is. Er ligt al veel vast wat men wil bereiken (Roadmap Uruzgan). In dit overleg wordt gecontroleerd en waar nodig een beetje bijgestuurd.*^{542”}

De tweede categorie betreft de informatie uit de *Regional Common Operational Picture*. De commandant van *RC-South* kan uit de *Regional Common Operational Picture* een overzicht laten maken van de gegevens die zijn organisatie heeft verzameld over de voortgang van de missie. De *Regional Common Operational Picture* is ook te benaderen via het ‘intranet’ dat HQ-ISAF en de andere regionale hoofdkwartieren in staat stelt informatie uit te wisselen. HQ-ISAF en de andere regionale hoofdkwartieren kunnen daardoor informatie betrekken over de gang van zaken in de zuidelijke regio.⁵⁴³ De informatie die in de *Regional Common Operational Picture* is verzameld kan door iedereen in *RC-South* en op HQ-ISAF, die daarvoor geautoriseerd is, worden ingezien en biedt een brede basis voor effectieve terugkoppeling. Het praktische nut van de *Regional Common Operational Picture* blijkt in de praktijk echter beperkt te zijn omdat de meeste personeelsleden slechts betrekkelijk kortstondig bij *RC-South* zijn gestationeerd. Er wordt informatie verzameld en opgeslagen op het ‘intranet’, maar alleen degene die dit heeft gedaan weet waar die informatie te vinden is. Zodra hij/zij aan het eind van zijn/haar uitzending weer vertrekt, weet niemand

540 RC15.

541 De Bruijn, 2007, p 17 – 28.

542 RC4.

543 RC5, RC7, RC15, RC19.

meer welke informatie waar op ‘intranet’ is opgeslagen. Zo gaat veel informatie verloren, omdat die niet meer kan worden teruggevonden of omdat men niet weet dat die informatie bestaat. Hierdoor wordt de inhoudelijke kwaliteit van de *Regional Common Operational Picture* nadelig beïnvloed.⁵⁴⁴

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

Informatie-uitwisseling blijkt in het algemeen een zwak punt te zijn. In de praktijk wordt geconstateerd dat *“het wederzijds vertrouwen tussen militaire en niet-militaire deelnemers aan de missie niet groot genoeg is om alle informatie met elkaar te delen. Men laat niet zo snel het achterste van de tong zien. Dit geldt trouwens ook voor militairen onderling: de US heeft veel meer middelen om informatie te verzamelen, doet dat ook, maar deelt dat niet graag met andere militairen.”*⁵⁴⁵ Het is van belang hierbij op te merken dat terughoudendheid in het delen van informatie niet alleen geconstateerd wordt in samenwerking tussen militaire en niet-militaire actoren, maar ook in samenwerking tussen militaire actoren onderling. Te weinig onderling vertrouwen is niet de enige reden waarom informatie tussen militaire en niet-militaire actoren niet goed gedeeld wordt. Er bestaan ook beperkingen op het vlak van compatibiliteit van communicatie- en informatiesystemen in ISAF, die doorwerken in *RC-South*.⁵⁴⁶ Hierdoor kan informatie in de gehele ISAF-organisatie niet optimaal worden gedeeld, evenmin als met niet-militaire actoren buiten ISAF. Verder wordt ‘geclassificeerde’ (lees: vertrouwelijke/geheime) informatie niet uitgewisseld met actoren buiten de ISAF-organisatie.⁵⁴⁷ Aangezien *RC-South* lang niet altijd de ‘eigenaar’ is van die geclassificeerde informatie, kan zij niet zelf beslissen wat wel en wat niet gedeeld kan worden.⁵⁴⁸

Wanneer wordt uitgegaan van een geïntegreerde benadering en gewerkt wordt met EBAO, dan ligt het voor de hand dat ook de feedback een geïntegreerd karakter heeft. Bij *RC-South* was ten tijde van het onderzoek slechts op één moment sprake van geïntegreerde feedback, namelijk bij de *Partner Coordination Board*.⁵⁴⁹ Deze *Partner Coordination Board*

544 RC6.

545 RC6.

546 RC5.

547 RC17.

548 RC6: “Om een stuk geclassificeerd te krijgen is niet zo moeilijk. In veel gevallen doet men dat al in geval van twijfel. Het is veel lastiger om een classificatie weer van een stuk af te krijgen. Hierdoor groeit het aantal geclassificeerde stukken gestaag.”

549 Zie paragraaf 7.4.1.

werd ingesteld door de toenmalige commandant van *RC-South*. Dat betekent dat deze contacten in de oorspronkelijke doctrines niet werden beschreven, maar het resultaat waren van individueel initiatief. Daarnaast valt op dat *RC-South* eigenlijk geen civiel equivalent bij de Afghaanse overheid heeft om mee te praten. De naast liggende niveaus van *RC-South* hebben die contacten wel: HQ-ISAF heeft contact met de verschillende Afghaanse ministeries en het niveau van de president van Afghanistan, Hamid Karzai, en de *Task Forces* onderhouden contacten met de provinciale gouverneurs⁵⁵⁰.

7.4 Planning

Militaire *Command and Control* gericht is op het in stand houden en gecoördineerd inzetten van het militaire apparaat. Voor het uitvoeren van de missie in de zuidelijke regio van Afghanistan betekent dit voor *RC-South* dat *Command and Control* een hoofdtaak is. Dat in de ISAF-missie wordt gewerkt met EBAO geeft een extra dimensie aan *Command and Control*, namelijk dat men niet uitsluitend te maken heeft met de militaire aspecten van de missie in de zuidelijke regio, maar ook met de inspanningen van de andere actoren.

Command and Control in militaire organisaties is gebaseerd op gevestigde doctrines die als basis dienen voor het *Command and Control* proces. Voor een *Command and Control* proces dat gericht is op het realiseren van effecten zou dat niet anders moeten zijn. Men verwacht dan ook dat het *Command and Control* proces op *RC-South* uitgaat van een gevestigde doctrine. Daarnaast dient bij het personeel van *RC-South* voldoende draagvlak en kennis aanwezig te zijn om EBAO in de praktijk te kunnen brengen.

Het plan dat *RC-South* bereikt vanuit het HQ-ISAF in Kabul geeft weer welke doelstellingen moeten worden bereikt in de zuidelijke regio. Het is verder aan de commandant van *RC-South* om deze doelstellingen te vertalen in effecten en vervolgens te bepalen hoe deze effecten gerealiseerd moeten gaan worden. Bij *RC-South* leidt dit tot een op effecten gebaseerde benadering van militaire operaties (EBAO), die is ontworpen als een *Planning en Control* cyclus. Deze cyclus begint met het ontwikkelen van kennis over de missie, de taken die moeten worden uitgevoerd, de partijen waarmee dient te worden samengewerkt, de bevolking, etc. In de vorige paragraaf is het ontwikkelen van die kennis (*Knowledge Development*) voor *RC-South* uitgebreid in kaart gebracht. De processen die daarop volgen zijn:

⁵⁵⁰ Onder *RC-South* vallen vier provincies: Kandahar, Uruzgan, Zabul en Daykundi. Iedere provincie wordt bestuurd door een gouverneur.

planning, execution, assessment en het proces van bijsturing.⁵⁵¹ Deze processen worden nu achtereenvolgens besproken.

7.4.1 Planning zoals ontworpen

RC-South werkt met de standaard planningsmethodiek van de NAVO.⁵⁵² Ook maakt *RC-South* deel uit van de hiërarchische structuur van de NAVO, waardoor het in die structuur feitelijk ondergeschikt is aan het HQ-ISAF in Kabul en boven de provinciale hoofdkwartieren staat. Hieruit kan worden afgeleid dat het planningsproces binnen ISAF gekenmerkt wordt zich door een sterke top-down-structuur.

Voor de prestatie van *RC-South* is enerzijds de planningsinspanning van belang en anderzijds de feedback over de resultaten van de acties die voortvloeien uit de plannen. Voor dit onderzoek is daarom vooral het proces *Campaign Management* (zie hieronder) van belang, door de centrale functie die dit proces speelt in het planningsproces.⁵⁵³ Vervolgens worden de voornaamste bouwstenen van het planningsproces bij *RC-South* beschreven: de *Lines of Operations*, de elementen van militaire planning en de relatie van het planningsproces van *RC-South* binnen de NAVO-hiërarchie en met niet-militaire actoren die in de omgeving actief zijn.

Campaign Management

Het proces waarmee binnen *Command and Control* bij *RC-South* de campagne van de commandant van *RC-South* wordt ontwikkeld en geïmplementeerd, voortgang wordt vastgesteld en eventuele aanpassingen worden aangebracht, wordt samengevat onder de term *Campaign Management* (CM).⁵⁵⁴ Voor de missie die *RC-South* uitvoert is dit het kloppend hart. Het *Campaign Management* proces bestaat uit een zeker ritme⁵⁵⁵ aan acties, rapportages, *assessments* en formele adviesronden. Dit ritme bestaat uit drie stappen die samen in een cyclus van dertien weken worden doorlopen: *Campaign Effects Assessment* (CEA),

551 Het gebruik van soortgelijke cyclus die gebaseerd is op de OODA-loop is aan de orde gekomen in paragraaf 4.3. Ondanks het feit dat de OODA-loop regelmatig in de militair-strategische literatuur voorkomt, wordt deze in de beschrijvingen van processen binnen *RC-South* niet aangetroffen. Hier wordt gebruik gemaakt van terminologie die wel binnen *RC-South* worden gehanteerd.

552 Het gaat hier om de NATO Guidelines for Operational Planning (GOP) Final Revision June 2005, die in hoofdstuk 4 aan de orde zijn gesteld.

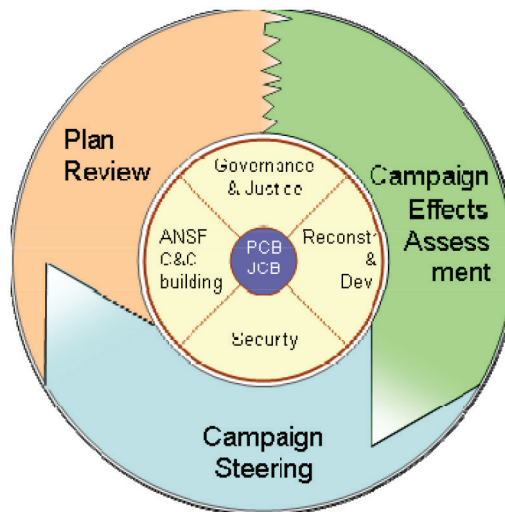
553 SOP 5004, ISAF, HQ *RC-South*, Kandahar, december 2008.

554 Ibid, 'Campaign Management', ISAF, HQ *RC-South*, Kandahar, 19 december 2008, p. 3-8.

555 Dit ritme wordt, zoals in militaire Command and Control gebruikelijk is, aangeduid met het 'battle rhythm'.

Campaign Steering (CS) en *Plan Review* (PR). Deze cyclus van *RC-South* wordt gelijktijdig doorlopen met het ontworpen *Battle Rhythm*⁵⁵⁶ van eveneens dertien weken dat HQ-ISAF aanhoudt.

In figuur 7.3 wordt het *Battle Rhythm* van het *Campaign Management*-proces weergegeven. De figuur geeft, van binnen naar buiten, weer: de overlegfora waarin de voortgang van het realiseren van effecten in de *Area of Operations* van *RC-South* wordt besproken (de *Joint Command Board* en de *Partner Coordination Board*);⁵⁵⁷ de vier *Lines of Operations*, die bij *RC-South* worden gebruikt; en de drie stappen van het *Campaign Management*-proces.



Figuur 7.3 *Battle Rhythm* van het proces *Campaign Management* in een cyclus van 13 weken⁵⁵⁸

Lines of Operations

Ten tijde van het onderzoek werd op *RC-South* gewerkt met vier *Lines of Operation*: 1. *Governance* (Gov), 2. *Reconstruction and Development* (R&D), 3. *Security System Reform* (SSR)⁵⁵⁹

556 Zie paragraaf 4.2 van Hoofdstuk 4.

557 Zie wat verder in deze paragraaf bij "Horizontale verbanden".

558 SOP 5004, ISAF, HQ *RC-South*, Kandahar, p. 5

559 In de context van de Comprehensive Approach wordt het acroniem SSR voornamelijk gebruikt om Sector Security Reform mee aan te geven. Hier staat SSR nadrukkelijk voor Security System Reform, vanwege het feit dat de eerste een te grote politieke lading werd toegedicht en daarvoor niet zomaar als extra *Line of Operations* aan de plannen kon worden toegevoegd en zo onder militaire controle zou komen te vallen. Door onder SSR Security System Reform te

en 4. *Security (Sec)*.⁵⁶⁰ Dit is een opmerkelijk verschil met de twee *Lines of Operations* die bij HQ-ISAF werden gehanteerd tijdens het commando van Generaal McKiernan en de drie *Lines of Operations* tijdens het commando van Generaal McChrystal.⁵⁶¹ In het recente verleden werd bij *RC-South* ook gewerkt met drie *Line of Operations*, maar op gegeven moment besloot een commandant van *RC-South*⁵⁶² om er een *Line of Operations* aan toe te voegen; dit is een treffende illustratie van de ruimte die de commandant van *RC-South* heeft om de plannen naar zijn ideeën vorm te geven.⁵⁶³

Elementen van militaire planning

De meeste militairen zijn actief in de *Line of Operations Security*, de operatielijn die het dichtst tegen de traditionele militaire taken aan ligt. De organisatie die invulling moet geven aan de militaire planning is opgezet aan de hand van de *Lines of Operations* die bij *RC-South* worden onderscheiden.

De elementen die direct bij het plannen van de militaire taken betrokken zijn, vallen onder de *Deputy Chief of Staff Operations (DCOS Ops)*, de ‘eigenaar’ van de *Line of Operations Security*. Het opstellen van de militaire planning is organisatorisch ingedeeld aan de hand van de tijdspanne waarop de planning betrekking heeft. Net zoals in de meeste militaire staven staan deze elementen van militaire planning bekend als de CJ5, de CJ35 en de CJ3:

- De CJ5 maakt plannen voor de lange termijn, ofwel voor de duur van acht weken tot drie jaar, en vormt het meest strategische element in de planningscyclus van *RC-South*. Het uitgangspunt hierbij zijn de plannen afkomstig van HQ-ISAF; deze worden bij de CJ5 van *RC-South* overgenomen en aangepast aan de specifieke dynamiek van de regio.
- De CJ35 is de schakel tussen het plan dat door de CJ5 wordt gemaakt en het faciliteren en coördineren bij de uitvoering van dat plan door de CJ3. Zij richten zich op de

verstaan wordt duidelijk gemaakt dat het hier niet om de politieke kant van Security gaat maar om het gedeelte dat betrekking heeft op het opbouwen van een eigen Afghaanse instantie die zorg kan dragen voor binnenlandse veiligheid. Dit omvat het opbouwen van een Afghaanse krijgsmacht (Afghanistan National Army – ANA), een Afghaanse politiemacht (Afghanistan National Police – ANP) en een Afghaanse grensbewaking (Afghanistan Border Police – ABP).

560 SOP 5004, HQ *RC-South*, dec. 2008, p 3/8, note 1.

561 Zie paragraaf 6.4.

562 Het betreft hier de Canadese generaal-majoor J.G.M Lessard die C-RC(S) is geweest in de periode januari – november 2008.

563 Het gaat hierbij om de *Line of Operations Security System Reform*, die door deze C-RC(S) zo belangrijk werd gevonden dat hij hiervoor een aparte *Line of Operations* heeft geconstrueerd. De achterliggende motivatie hiervoor was dat het actief bouwen aan een Afghaanse organisatie die zelfstandig voor de veiligheid in het land zou kunnen zorgen, in hoge mate zou kunnen bijdragen aan het uitvoeren van een succesvolle ‘exit-strategy’.

middellange termijn (tussen 72 uur en acht weken vanaf het actuele tijdstip). De CJ35 converteert de plannen van de CJ5 tot *deliverable* operaties. Men voert in feite de operationalisatie uit van het plan dat de CJ5 levert en bekijkt wat haalbaar is in termen van capaciteiten (aanwezig materiaal en mensen).⁵⁶⁴ In voorkomende gevallen onderzoekt de CJ35 hoe capaciteiten beschikbaar kunnen komen voor de operaties die de CJ5 heeft gepland. Indien nodig wordt de commandant van *RC-South* verzocht deze capaciteiten aan te vragen bij het hoofdkwartier in Kabul.

- De CJ3 (*Current Ops*) faciliteert en coördineert de planning van de operaties die op korte termijn plaatsvinden en begeleidt de lopende operaties (tijdshorizon van 72 uur). De directe aansturing van de uitvoering van de planning ligt in de meeste gevallen niet bij *RC-South*. Dit wordt over het algemeen gedaan vanuit de *Task Forces*, waarbij de CJ3 van *RC-South* tracht de *Task Forces*⁵⁶⁵ zo goed mogelijk te ondersteunen en te faciliteren bij de uitvoering van de operaties.

Deze organisatorische indeling van het plannen van militaire operaties is een beproefde manier van plannen bij de NAVO⁵⁶⁶. Het zorgt ervoor dat de militaire operatie wordt gepland vanuit een langere periode in de toekomst die naar het heden toe steeds concreter wordt. Op deze manier kunnen recente ontwikkelingen en al bereikte doelen of juist tegenvallers in de planning worden meegenomen. De militaire planning krijgt daardoor een dynamiek die de actuele situatie laat passen in de plannen voor de langere termijn.⁵⁶⁷

Verticale verbanden

De planning die *RC-South* opstelt heeft een duidelijke *top-down*-benadering. Plannen worden binnen de NAVO-hiërarchie doorgegeven aan de niveaus die de plannen uiteindelijk moeten uitvoeren. In deze hiërarchie is *RC-South* te vinden tussen het HQ-ISAF in Kabul en de vier *Task Forces* in de zuidelijke regio.⁵⁶⁸ *RC-South* werkt dus met de plannen die het vanuit HQ-ISAF in Kabul ontvangt.

De plannen die door het HQ-ISAF worden afgeleverd, hebben steeds betrekking op een periode van ongeveer zes maanden. Zo stond bijvoorbeeld het plan dat werd gemaakt voor

564 RC3, RC17.

565 Dit zijn de *Task Forces* in de provincies Zabul, Kandahar, Helmand en Uruzgan.

566 NATO Guidelines for Operational Planning (GOP) Final Revision June 2005.

567 Joint Publication 5.0, Joint Operation Planning, December 2006 http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp5_0.pdf (benaderd 21 juli 2009), p. III55 – III59.

568 Deze *Task Forces* zijn die in Kandahar, Helmand, Zabul en Uruzgan.

de periode van maart tot oktober 2008 bekend onder de naam Operatie Tolo.⁵⁶⁹ In de periode dat deze operatie werd uitgevoerd, is op het hoofdkwartier in Kabul gewerkt aan het plan voor de volgende periode van zes maanden.

Feedback van de actuele resultaten vormt een belangrijke input voor de koers die de opvolgende operatie moet gaan volgen. Als wordt geconstateerd dat de doelstellingen van de halfjaarlijkse plannen niet of in onvoldoende mate zijn behaald, dan wordt besloten om de looptijd van de operatie te verlengen. Dat is dan ook gebeurd voor de looptijd van Operatie Tolo, die werd verlengd tot maart 2009 omdat de doelstellingen niet voldoende bleken te zijn behaald.⁵⁷⁰

De regionale hoofdkwartieren moeten daarop weer hun plannen bijstellen. Dat gebeurt ook om de zes maanden voor ieder regionaal hoofdkwartier. Een kanttekening die hierbij dient te worden gemaakt, is dat er onderlinge verschillen kunnen optreden tussen de verschillende regionale hoofdkwartieren en het HQ-ISAF. Dat heeft te maken met de mate van internationale betrokkenheid in de regio, maar veel belangrijker is de persoonlijkheid van de commandant van de regio en diens perceptie van de situatie; wat hij meent te moeten bereiken en de manier waarop.⁵⁷¹

Op het niveau dat zich in de hiërarchie onder *RC-South* bevindt, de *Task Forces*, wordt gepland voor een periode van twee maanden. De afstemming hiervan vindt vooral mondeling plaats in de vorm van een *backbrief* naar de Commandant van het desbetreffende regionale hoofdkwartier. De commandanten van de *Task Forces* hebben vrij veel vrijheid om dit plan zelf vorm te geven: “*zolang het maar ongeveer in de algemene plannen past*”. Belangrijkste voorwaarde is dat de Regionale Commandant “*er mee moet kunnen leven*”.⁵⁷²

Horizontale verbanden

Behalve een verticale relatie in de plannen die bij ISAF worden ontwikkeld, is ook een horizontale dimensie te ontdekken die specifiek het gevolg is van de geïntegreerde benadering.

569 Tolo (letterlijk: ‘dageraad’): “ISAF’s next phased operations plan, Operation TOLO, will commence on November 1st and will run through April 1st. It will build on the current Operation SHAMSHIR and will advance our shape, clear, hold, and build strategy by focusing efforts on key population areas and infrastructure, securing the population and separating the insurgency from it”, NATO in Afghanistan; Master Narrative as at 6 October 2008, Media Operations Centre (MOC), Press and Media Service, NATO HQ Brussels, <http://wikileaks.org/leak/nato-master-narrative-2008.pdf>. Benaderd 22-07-2009.

570 RC15.

571 RC13.

572 RC13.

Zoals al is opgemerkt in hoofdstuk 2 is juist de samenwerking met andere actoren, zoals NGO's, GO's, IO's en LGO's, een belangrijk 'werkzaam bestanddeel' van EBAO.⁵⁷³ De meeste effecten die men in ISAF⁵⁷⁴ wil bereiken, kunnen alleen tot stand worden gebracht door samen te werken met andere actoren.

Bij *RC-South* wordt beseft dat een gezamenlijke aanpak de enige manier is om effecten te kunnen realiseren en in Afghanistan verder te komen.⁵⁷⁵ In het planningsproces van *RC-South* komt dat tot uiting door andere actoren te betrekken bij het *Campaign Management*-proces. Het *Campaign Management*-proces draait om twee overlegfora (zie figuur 7.3): de *Joint Command Board* en de *Partner Coordination Board*.⁵⁷⁶ De *Joint Command Board* is ingesteld door de commandant van *RC-South*⁵⁷⁷ en komt in ieder geval vier keer bij elkaar in de periode van één cyclus van het *Campaign Management*-proces. In de *Joint Command Board* hebben zitting: de commandant van *RC-South*, zijn beide plaatsvervangers, de commandanten van de *Task Forces* die onder *RC-South* vallen, de commandant van Kandahar Airfield, een vertegenwoordiger van de *US Special Forces*, de commandant van de *Regional Battle Group South*, de hoofden van de verschillende *Provincial Reconstruction Teams*, de *Civilian Representatives* (CivRep's) en vertegenwoordigers van de *Afghan National Army*, de *Afghan National Police* en de *Afghan Border Police*. Dit overlegplatform heeft geen besluitvormende taak, maar heeft ten doel iedereen zijn visie te laten geven op de stand van zaken die het *Campaign Management*-proces op dat moment heeft opgeleverd. Voor de commandant van *RC-South* is het van belang kennis te nemen van deze visies en tegelijk zijn eigen gezichtspunten en beslissingen toe te lichten.

De *Partner Coordination Board* is een soortgelijk platform, maar dan bestaand uit de commandant van *RC-South*, zijn beide plaatsvervangers, de commandanten van de *Task Forces* die onder *RC-South* vallen, de *Civilian Representatives* en vertegenwoordigers van de *International Committee of the Red Cross* (ICRC), *US Agency for International Development*

573 LGO staat voor Local Governmental Organisation, wat kan worden vergeleken met de lagere overheden. NATO in Afghanistan; Master Narrative as at 6 October 2008, Media Operations Centre (MOC), Press and Media Service, NATO HQ Brussels, pag. 18, <http://wikileaks.org/leak/nato-master-narrative-2008.pdf>. Obtained 22-07-2009.

574 Zie tabel 6.1 in paragraaf 6.4.

575 RC10, RC13, RC12, RC15.

576 SOP 5004, p. 5–8 en ook figuur 7.3.

577 Dat wil zeggen de C-RC(S) ten tijde van het onderzoek (januari 2009): generaal-majoor M.C. de Kruif.

(USAID), *UN Assistance Mission Afghanistan* (UNAMA) en Artsen zonder Grenzen (AzG). Ook deze *Partner Coordination Board* is recent ingesteld door de commandant van *RC-South*.

7.4.2 *Planning in de praktijk*

Om te kunnen onderzoeken op welke manier EBAO in de praktijk werd toegepast, is onderzoek gedaan bij het hoofdkwartier van *RC-South* in Kandahar. In dit hoofdkwartier zijn ongeveer vijftig personen betrokken bij het plannen en volgen van de operaties die onder de verantwoordelijkheid van *RC-South* worden uitgevoerd. Met eenentwintig van hen is diepgaand gesproken over de rol die EBAO speelt in dit proces. Hierbij is onder meer gesproken over de mate waarin *RC-South* is gemotiveerd om zich te richten op EBAO, het product van planning dat een regionaal hoofdkwartier levert en de wijze waarop militaire planning wordt uitgevoerd (dat wil zeggen het verbinden van activiteiten aan de planning).

“State of mind” voor EBAO

Het is opmerkelijk dat, in tegenstelling tot wat in de militaire organisatie gebruikelijk is, bij *RC-South* niet wordt gewerkt aan de hand van een duidelijk omschreven doctrine.⁵⁷⁸ *“Er is geen doctrine of handboek EBAO. Vanuit Brunssum is wel een ‘Bi-Strategic handbook’ gemaakt, maar dat stuk is niet geaccepteerd binnen NATO als echte doctrine.”*⁵⁷⁹ De reden hiervoor is gelegen in het feit dat een eenduidige en geaccepteerde doctrine inzake EBAO (nog) niet bestaat binnen de NAVO.⁵⁸⁰

Bij *RC-South* geven respondenten aan dat EBAO eigenlijk een *mindset* betreft, waarin de betrokken militairen hun eigen rol uitsluitend en haast automatisch benaderen vanuit een

578 RC1, RC8. In dit verband wordt ook wel opgemerkt dat het bij EBAO gaat om het hebben van de juiste ‘State of Mind’ (RC2, RC3, RC10, RC12).

579 RC1: De Engelsen komen nog het dichtst bij een doctrine over EBAO, “De oorspronkelijke Britse doctrine inzake EBAO was niet goed te begrijpen. Er is veel over gediscussieerd en daardoor is het begrip geleidelijk aan gegroeid.” Deze Engelse doctrine staat bekend onder de naam Effects Based Approach (EBA): ‘The way of thinking and specific processes that, together, enable the integration and effectiveness of the military contribution within a *Comprehensive Approach*’. Uit: Great Britain, Ministry of Defence, “The UK Military Effects-Based Approach”. Swindon, Wiltshire, UK, Joint Doctrine & Concepts Centre, Ministry of Defence, 2005. (Joint doctrine note, 1/05). Available online at: www.da.mod.uk/JSCSC/Courses/ESDC/Pre Reading Articles/JDN 1-05 UK Mil Effects Based Approach.pdf.

580 Het “Bi-Strategic Command Pre-Doctrinal Handbook (Effects Based Approach to Operations)”, 4 December 2007 is geen echte doctrine maar een soort handleiding – samen met het “Commander’s handbook for an Effects-Based Approach to Operations”, Joint Warfighting Center, Joint Concept Development and Experimentation Directorate, Standing Joint Force Headquarters, 27 January 2006.

geïntegreerd perspectief.⁵⁸¹ Weer andere respondenten bij *RC-South* vinden EBAO niet veel anders dan “*oude wijn in nieuwe zakken*”.⁵⁸² Respondenten afkomstig uit de Australische en de Britse krijgsmacht geven aan dat hun organisaties ervaring hebben in het in de praktijk brengen van de militaire rol in een geïntegreerde aanpak, en daardoor een voorsprong hebben op hun coalitiegenoten.⁵⁸³ In Amerikaanse *Joint* doctrine wordt wel vermeld dat er in planning een relatie moet bestaan tussen militaire organisaties, effecten en andere actoren, maar hoe dit tot in detail in praktijk moet worden gebracht wordt in deze doctrine niet vermeld.⁵⁸⁴ Uit de verscheidenheid aan opvattingen kan worden afgeleid dat er binnen *RC-South* verschillende opvattingen zijn over wat EBAO precies is en hoe men met elkaar EBAO in de praktijk moet brengen. Toch wordt door enkele respondenten aangegeven dat bij het hoofdkwartier van *RC-South* alle ‘neuzen’ in dezelfde richting staan zonder dat men kan terugvallen op een duidelijke doctrine.⁵⁸⁵

De respondenten praten vooral over draagvlak binnen de eigen (militaire) kringen, en drie respondenten merken op dat ook van belang is dat er bij civiele organisaties en de Afghanen zelf draagvlak bestaat voor het werken met effecten⁵⁸⁶. Vanuit de optiek dat *Counter Insurgency* operaties (waar de ISAF-missie sterk op lijkt) vooral gericht zijn op de realisatie van doelen op de langere termijn, is juist het bestaan van een dergelijk draagvlak van groot belang.

Product van planning: Regplan, Opord's en frago's

Plannen die betrekking hebben op de ISAF-missie ontwikkelen zich vanuit SHAPE via *Joint Forces Command* Brunssum, HQ-ISAF in Kabul en *RC-South* naar de *Task Forces*. Op ieder niveau worden de plannen steeds meer in overeenstemming gebracht met de specifieke eisen van de regio en de tijdsfase waarbinnen bepaalde plannen of delen van plannen

581 RC2, RC10, RC12.

582 RC1, RC19.

583 RC3, RC10, RC11. De Australiërs refereren hierbij aan operaties op de Salomon Eilanden (start in 2003) en in Oost Timor (1999) en de Britten geven de militaire activiteiten in Noord Ierland (1968 – 1998 met een nasleep tot medio 2003) als voorbeeld.

584 Joint Publication 5.0, p. III12: “The use of effects during planning is reflected in the steps of JOPP as a way to clarify the relationship between objectives and tasks and help the *Joint Forces Command* and staff determine conditions for achieving objectives. Commanders and staffs can use commander’s intent, a systems perspective of the operational environment, and an understanding of desired and undesired effects to coordinate and promote unified action with multinational and other agency partners.”

585 RC2, RC3, RC13.

586 RC7, RC12, RC15.

komen te vallen.⁵⁸⁷ Aanvankelijk worden de plannen samengevat onder de term *Campaign Plan*. Gebaseerd op dit *Campaign Plan* maken HQ-ISAF en de regionale hoofdkwartieren hun eigen Regionale Plannen (Regplans), waaruit Operationele Orders (Opord's) worden afgeleid. Het Regional Plan wordt opzettelijk uitgebracht als een niet-geclassificeerd document, met de bedoeling het toegankelijk te maken voor andere actoren die in de regio actief zijn, zoals IO's en NGO's.⁵⁸⁸ Deze maatregel valt duidelijk binnen de gedachte van de *Comprehensive Approach*. Voor de uit het Regionale Plan afgeleide operationele opdrachten (Opord's), waarin de troepen daadwerkelijke opdrachten krijgen om bepaalde acties uit te voeren, geldt dit nadrukkelijk niet. Deze opdrachten zijn wel geclassificeerd.

Naast het *Campaign Plan* en het Regionale Plan met de bijbehorende Operationele Orders bestaat er nog een bijzondere opdrachtvorm, de zogenaamde *fragmentation order* (frago). Deze *fragmentation order* is een order voor een specifieke operatie afgebakend in tijd en ruimte en kan *top-down* of *bottom-up* worden geïnitieerd. In de ideale situatie horen deze plannen en bijbehorende opdrachten op elkaar te worden afgestemd en gehouden. In de praktijk blijkt dat echter niet altijd het geval te zijn: *“De Campaign Plans die door de verschillende hoofdkwartieren worden gemaakt, zouden het ‘wat’ moeten beschrijven. Ze kwamen niet met elkaar overeen en werden min of meer los van elkaar geschreven. Het Campaign Plan van RC-South werd meer gevoed door Joint Forces Command Brunssum dan door HQ-ISAF. Ook de frago's werden vaak niet teruggekoppeld aan de oporder of het Campaign Plan. Hierdoor werden sommige operaties redelijk ad-hoc en slecht onderbouwd uitgevoerd. Wanneer een provinciale gouverneur aangaf ergens behoefte aan te hebben, werd hier direct een operatie aan vastgeplakt. Dit werd vaak gedaan zonder te checken of deze actie in het verlengde lag met datgene wat in de oporder werd gesteld.”*⁵⁸⁹

De horizontale afstemming met civiele organisaties wordt nader behandeld in paragraaf 7.5.2, 'Execution in de praktijk – Overlegfora op RC-South'.

587 RC15.

588 RC1; het is echter niet duidelijk of de genoemde organisaties ook gebruik maken van deze mogelijkheid om kennis te nemen van wat de militairen in de regio van plan zijn.

589 RC1

Elementen van militaire planning.

De militaire planning in *RC-South* is gericht op de actuele problemen in de zuidelijke regio. De eerder beschreven CJ5-, CJ35- en CJ3-elementen leveren daar hun bijdrage aan. Dat leidt tot de volgende activiteiten.

- CJ5: Ten tijde van het onderzoek (januari 2009) werkte men met een regionaal plan dat steeds werd bijgewerkt aan de hand van de actualiteit. Daarnaast had men nog een aantal taken, waaronder *cross border activities* en *counter narcotics*. Deze activiteiten werden bestreken van het politiek-strategische tot het tactische niveau. Voor *RC-South* was dat veel extra werk, ten eerste omdat zich in het grensgebied, voornamelijk dat met Pakistan, veel afspeelde, en ten tweede omdat het zwaartepunt van activiteiten in het kader van de bestrijding van narcotica in Afghanistan zich vooral in de zuidelijke regio bevond. Verder diende men te reageren op veranderingen in het buitenlandbeleid van verschillende betrokken nationaliteiten. Indien bijvoorbeeld bij een van de betrokken militaire partners een nieuwe regering aantrad met een ander (militair) beleid voor Afghanistan dan dat van haar voorgangster, diende de CJ5 dit in de plannen van *RC-South* aan te passen. Daarnaast is de CJ5 actief geweest bij het maken van plannen voor bijzondere gebeurtenissen, zoals verkiezingen, en met “*het opzetten van een database met biometrische gegevens van Afghanen om de herkomst van IED’s [Improvised Explosive Devices; wk] beter te kunnen vaststellen*”.⁵⁹⁰
- CJ35: Op het moment dat dit onderzoek op *RC-South* plaatsvond, werkte de CJ35 aan de planning van de operatie voor de maanden februari en maart 2009. Met ingang van eind februari werd echter ook al de operatie die eind maart 2009 zou aanvangen en tot eind mei zou doorlopen meegenomen in de planning, dit om de ervaringen van de lopende operatie direct mee te nemen in de plannen voor de volgende operationele periode. Op deze manier probeerde de CJ35 de plannen voor twee opeenvolgende periodes optimaal op elkaar te laten aansluiten.
- CJ3: Als *Current Ops* volgde de CJ3 het uitvoeren van de plannen die door de *Task Forces* in de zuidelijke regio werden uitgevoerd. Men coördineerde en anticipeerde waar nodig voor een goede uitvoering op het tactische niveau voor de periode tot 72 uur vooruit, en voor die periode werd gewerkt volgens het principe van actie-reactie, dat wil zeggen, voornamelijk reactief.

⁵⁹⁰ RC2, RC12.

Effecten maken van meet af aan deel uit van het planningsproces. Naarmate het plan verder ‘afdaalt’ naar de regio, wordt het steeds specifiek en steeds verder toegespitst op de kenmerken van de regio. De vertaalslag van de meer algemeen geformuleerde effecten naar de meer specifieke effecten wordt in eerste instantie gemaakt door de CJ5 en de CJ35: *“De CJ5 zet de effecten die HQ-ISAF heeft opgesteld in de juiste context, in die zin veranderen zij er wat aan. Er wordt nu niet meer gepraat in termen van hoe, maar in termen van gewenst resultaat. Dat betekent dat er meer elementen bij dat denkproces betrokken dienen te worden. Men moet spelen met de mogelijkheden die er zijn. In feite is dit creatief werk: nieuwe mogelijkheden bedenken in plaats van toepassen van kennis.”*⁵⁹¹ De opmerking van deze respondenten dat men hier bezig is met creatief werk is van belang. Juist de aard van deze creativiteit dwingt de militair buiten zijn ‘militaire comfortzone’ te gaan. Een voorbeeld van waar men zich op het moment van het onderzoek bij de CJ5 mee bezig hield: *“Men heeft in de regio momenteel te maken met een zachte winter. Er is weinig sneeuw gevallen, wat voor de zomer betekent dat er een droogte verwacht kan worden. Dat kan weer leiden tot vluchtelingenstromen en dat kan de situatie in de regio belangrijk beïnvloeden. Bijvoorbeeld doordat de bevolking gaat denken dat ISAF niets voor ze doet en men net zo goed af is met Taliban. Kortom; verlies van draagvlak. Men is nu aan het bekijken waar men in de zomer waterputten moet slaan en hoeveel om ongewenste migratie van mensen te voorkomen. Daarbij moet rekening gehouden worden met de sociale structuur van de regio, zodat de waterputten die worden geslagen niet tot ongewenste onderlinge spanningen gaan leiden. Anticiperen en preemtief te werk gaan. Dus creatief denken.”*⁵⁹²

7.5 Execution

De plannen die door *RC-South* worden gemaakt, worden feitelijk niet door *RC-South* zelf uitgevoerd. De uitvoering van de plannen en daarmee ook de realisatie van de bedoelde effecten wordt overgelaten aan het tactische niveau in de provincies, in dit geval de *Task Forces*. Toch is ook op het niveau van *RC-South* een *execution*-fase te onderscheiden in het EBAO-proces, maar dan meer op het vlak van het faciliteren van de *Task Forces* bij het uitvoeren van de plannen. Dit komt tot uiting in de vorm van operationele orders en fragmentatieorders en de rol binnen *RC-South* van de ‘eigenaars’ van de verschillende *Lines of Operations*.

591 RC2, RC12.

592 RC12.

7.5.1 Execution zoals ontworpen

Het door *RC-South* ontwikkelde operationele plan wordt ook wel het Regionale Plan (Regplan)⁵⁹³ genoemd. Dit plan beslaat een periode van drie jaar en geeft weer wat men in die periode wil bereiken in de zuidelijke regio.⁵⁹⁴ De verschillende *Task Forces* leiden hieruit hun plannen af en geven zelf een naam aan die plannen (*TF-Uruzgan: Focal Paper; TF-Helmand: Helmand Road Map, TF-Kandahar: Kandahar Action Plan*). Hierdoor ontstaat een reeks van op de streek afgestemde plannen die allemaal de oorsprong vinden in het Regionale Plan en uiteindelijk in de plannen die door HQ-ISAF en *Joint Forces Command* Brunsum zijn opgesteld. Het Regionale Plan bepaalt hoe de operatie er binnen *RC-South* uitziet, definieert de missie en het proces waarlangs de *end state* wordt bereikt door nauwkeurig dwarsverbanden te bestuderen en synchronisatie aan te brengen tussen de vier *Lines of Operations*. Het Regionale Plan, de Operationele Orders en de *fragmentation* orders komen voort uit de dynamiek die zich binnen *Campaign Management* afspeelt en worden ook binnen dit raamwerk geïmplementeerd. Door er voor te zorgen dat alle actoren begrijpen wat er gedaan moet worden, en waarom, krijgt de synchronisatie binnen *Campaign Management* gestalte. Op deze manier moet de inspanning van alle actoren uiteindelijk in elkaar passen en moet het einddoel in de zuidelijke regio van Afghanistan worden bereikt.⁵⁹⁵

Lines of Operations

Om binnen *RC-South* duidelijkheid te krijgen over de verantwoordelijkheden voor de verschillende *Lines of Operations*, is aan iedere *Line of Operations* een 'eigenaar' verbonden. Deze eigenaar dient zorg te dragen voor het bereiken van de doelen binnen zijn *Line of Operations* mede gelet op de beoogde bijdragen van de overige *Lines of Operations* aan het totale plan en het overkoepelende plan van *RC-South*, het Regionale Plan. Juist deze

593 SOP 5004, ISAF, HQ *RC-South*, Kandahar, dec 2008, p. 3: "The REGPLAN sets the context, defines the mission and the process to achieving the required end-state by the linkage and synchronization of the four lines of operations (LoO). The REGPLAN guides the production of operations orders (OPORDs) and fragmentary orders (FRAGOs). It is essential there be unity of thought, purpose and action to deliver real progress. The CM process required to support, measure, and prioritize this work must be widely understood and straightforward enough to be implemented at all levels (Region, Province and District), across all departments (MoD, MoI, MoJ, etc.), with GIRoA and *Afghan National Security Force* and throughout all contributing nations. In due course, this process has to develop into one which the Afghans will contribute to and eventually own."

594 De reikwijdte van het plan naar een periode van drie jaar is een toevoeging die door de C-RC(S) ten tijde van het onderzoek is gemaakt.

595 Zie SOP 5004, 'Campaign Management', ISAF, HQ *RC-South*, Kandahar Airfield, 19 dec 2008, p. 1-8.

laterale afstemming is een essentieel onderdeel van EBAO. De *Lines of Operations* zijn verdeeld onder de verschillende *Deputy Chiefs of Staf* (DCOS) aan de hand van hun functionaliteit. De *Deputy Chief of Staf Governance en Reconstruction & Development* (DCOS G/R&D) is de eigenaar van twee separate *Lines of Operations* (*Governance en Reconstruction & Development*), de *Deputy Chief of Staf Security System Reform* (DCOS SSR) is eigenaar van de *Line of Operations Afghan National Security Force Capability Development* en *Deputy Chief of Staf Ops* (DCOS Ops) is eigenaar van de *Line of Operations Security*.

7.5.2 Execution in de praktijk

Zoals al eerder is opgemerkt liggen de belangrijkste taken van *RC-South* op het gebied van *Command and Control* en vooral op het gebied van het plannen van activiteiten. Verder is men bij *RC-South* actief met het coördineren en faciliteren van acties op het tactische niveau.

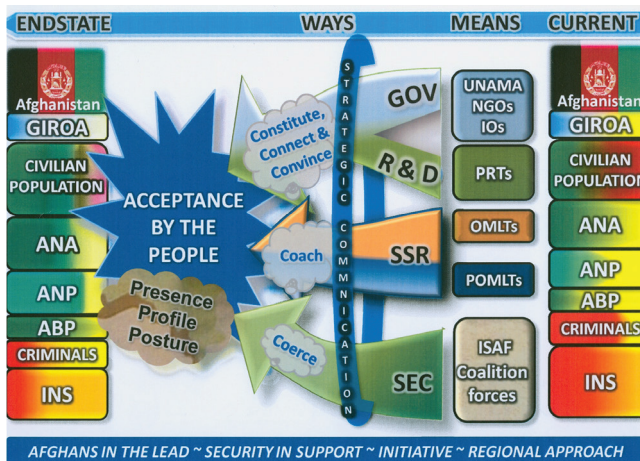
Hieronder wordt beschreven hoe EBAO in praktijk wordt gebracht. De staf van *RC-South* dient in dit proces actief mee te denken over de vraag, hoe activiteiten tot effecten kunnen leiden. Om dit te kunnen doen, dient er bij *RC-South* voldoende kennis van en draagvlak voor EBAO te zijn. De plannen die *RC-South* maakt, worden uiteindelijk – onder primaire verantwoordelijkheid van de eigenaren van de *Lines of Operations*, maar ook rekening houdend met de opvattingen van andere actoren in de regio – uitgevoerd op het tactische niveau. De eindverantwoordelijkheid voor EBAO in de regio berust bij de commandant van *RC-South*, die in die capaciteit een belangrijke rol speelt bij de realisatie van de plannen.

Lines of Operations

De commandant van *RC-South* ten tijde van het onderzoek (januari 2009) had de vier *Lines of Operations* die hij bij zijn aantreden had aangetroffen (zie par. 7.4.1, 'Planning zoals ontworpen, Lines of Operations') in stand gehouden maar wel de volgorde van prioriteit erin veranderd. De *Line of Operations Governance* verdiende in zijn optiek de hoogste prioriteit, gevolgd door *Reconstruction and Development*, *Security System Reform* en ten slotte *Security*: "het idee hierachter is dat als er een goede regering is, die geaccepteerd wordt door de bevolking, de andere lijnen mee gaan lopen en binnen 'security' alleen het accent op 'coercion' komt te liggen. Essentieel in het plan is dat actief naar samenwerking met Afghanen wordt gezocht."⁵⁹⁶ Om deze visie binnen *RC-South* uit te dragen, werd een model zoals weergegeven in figuur 7.4 gebruikt. Deze figuur dient van rechts naar links te worden

596 RC15.

gelezen. Ze geeft aan hoe de commandant van *RC-South* denkt de huidige situatie (*current*) om te zetten in de gewenste situatie (*end state*) en welke middelen (*means*) hij daarvoor denkt nodig te hebben en hoe (*ways*) hij de endstate denkt te bereiken. De gebruikte kleuren in deze figuur zijn van belang: rood staat voor een ongewenste situatie, groen voor een gewenste situatie. Hierdoor krijgt een vergelijking van de huidige situatie met de gewenste situatie meer diepgang en wordt duidelijk wat men in *RC-South* wil bereiken. Zo dient bijvoorbeeld de factor *insurgents* (INS) in de gewenste situatie te verbeteren ten opzichte van de huidige situatie, en daarbij speelt ISAF een belangrijke rol in de *Line of Operations Security*. Afschrikking (*coercion*) is de methode die daarbij dient te worden toegepast.



Figuur 7.4 Schematische voorstelling van de missieopvatting in RC(S)⁵⁹⁷

Overlegfora op RC-South

Samenwerking tussen alle bij de missie betrokken actoren is voor EBAO van groot belang. Om die samenwerking vorm te geven, waren er (althans ten tijde van het onderzoek (januari

⁵⁹⁷ Bron: Cdt *RC-South* Gen Maj de Kruijf. In deze figuur worden de volgende afkortingen gebruikt: GIROA (Government Islamic Republic of Afghanistan), *Afghan National Army* (Afghan National Army), ANP (Afghan national Police), ABP (Afghan Border Police), INS (Insurgents), GOV (Government), R&D (Reconstruction and Development), SSR (Security System Reform), SEC (Security), UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan), NGO's (National Governmental Organizations), IO's (International Organizations), *Provincial Reconstruction Team* (Provincial Reconstruction Team), OMLT (Operational Mentor and Liaison Team), POMLT (Police Operational Mentor and Liaison Team).

2009)) een tweetal overlegfora in het proces van *Campaign Management* opgenomen: de *Joint Command Board* en de *Partner Coordination Board*.⁵⁹⁸ Evenals de *Joint Command Board* had de *Partner Coordination Board* geen formele status in de besluitvorming; deze *boards* waren overlegorganen en namen geen beslissingen. De *Partner Coordination Board* gaf de deelnemers aan het betreffende overleg de gelegenheid om elkaar te vertellen wat men van plan was. De opkomst werd gekwalificeerd als goed, dat wil zeggen dat de meeste deelnemers inderdaad aanwezig waren: “*Partner Coordination Board wordt vrij goed bezocht door de partners, maar men heeft wel heel sterk de houding van “blijf van m’n plan af”. Ieder verdedigt zijn eigen stukje. De Partner Coordination Board heeft daarom het karakter van informatie uitwisselen: we vertellen aan elkaar wat we van plan zijn.*”⁵⁹⁹ Opmerkelijk is, dat deze *Partner Coordination Board* in het hele proces rondom effecten op *RC-South* het enige ‘formele’ platform bleek te zijn waar contact werd gelegd met niet-militaire actoren. Een respondent merkt op dat eigenlijk de *UN Assistance Mission Afghanistan (UNAMA)* een dergelijk platform zou moeten opzetten, maar daartoe niet in staat is vanwege tekort aan personeel. De hier beschreven *Partner Coordination Board* is ontstaan op initiatief van de commandant van *RC-South*.⁶⁰⁰ De andere contactmomenten waren meer persoonlijk van aard en bestonden uit de liaisonfunctie van de verschillende adviseurs van de commandant van *RC-South*,⁶⁰¹ de informele contacten van de commandant van *RC-South* zelf en de contacten van de eigenaar van de *Line of Operations* die belast was met *Reconstruction and Development*.⁶⁰² De functionaliteit van *Campaign Management* inzake het synchroniseren van militaire activiteiten met niet-militaire actoren, een belangrijke doelstelling van EBAO, krijgt hierdoor meer het karakter van mededelen wat men gaat doen, dan actief elkaars plannen afstemmen.

598 Zie 7.4.1 Planning zoals ontworpen, Horizontale verbanden.

599 RC19; RC15 merkt hierover op: “Op *RC-South* wordt maandelijks een PCB (Partner Coordination Board) georganiseerd. In deze bijeenkomst, die ook door NGO’s vrij goed wordt bezocht, worden de plannen besproken met elkaar en worden alle groepen zoveel mogelijk op de hoogte gehouden”.

600 RC19.

601 Deze adviseurs staan in feite dagelijks ter beschikking van de commandant. LEGAD: geeft advies op juridisch gebied en vormt liaison met IO’s als ICRC en UNAMA. POLAD: geeft advies op politieke zaken die de missie van C-RC(S) kunnen beïnvloeden, zoals Afghaanse nationale en lokale politieke aangelegenheden, is liaison met de ambassades van andere nationale actoren en daardoor bekend met hun buitenlandpolitieke aspecten. Verder zijn er nog een MEDAD, een MEDIAD en een SOFAD die adviezen geven op hun vakgebieden (medisch, media en special ops).

602 RC15, RC19.

De contacten tussen militaire en niet-militaire actoren laten kennelijk te wensen over. Bij *RC-South* wordt verschillend gedacht over de redenen hiervan. Genoemd wordt “*gebrek aan wederzijds vertrouwen*”,⁶⁰³ “*gebrek in informatiemanagement*”,⁶⁰⁴ overmatig gebruik van powerpoint-presentaties⁶⁰⁵ en het onvermogen van de *UN Assistance Mission Afghanistan* om zelf een dergelijk platform op te zetten. Uit het feit dat de militairen initiatieven nemen op dit gebied, terwijl dit niet direct tot hun taken behoort, blijkt dat er wel behoefte is aan informatie-uitwisseling tussen militaire en niet-militaire actoren, maar dat niemand dit wil of kan opzetten. In militair jargon wordt dit op eigen initiatief uitbreiden van het takenpakket ook wel *mission creep*⁶⁰⁶ genoemd.

RC-South en de Comprehensive Approach

Ondanks het gegeven dat *RC-South* opereert vanuit de *Comprehensive Approach*, waarbij geweld slechts één van de te gebruiken instrumenten is, kan worden geconstateerd dat kinetische effecten en daardoor ook kinetische operaties⁶⁰⁷ een vooraanstaande rol spelen. Dit blijkt onder meer door het veelvuldig gebruiken van termen als *Shape, Clear, Hold and Build* in plannen en procedures. Een respondent gaf in dit verband aan dat “*wij op RC-South al van het begin af aan proberen te werken met effecten, maar hoe dichterbij de uitvoering van onze plannen komen, hoe minder wij in staat zijn om die plannen uit te voeren op een niet-kinetische manier.*”⁶⁰⁸ Een andere respondent gaf te kennen dat “*nog niet alle militairen klaar zijn voor het effecten werk*”,⁶⁰⁹ waarmee hij in wezen zegt dat kinetisch denken hier en daar nog de boventoon voert. Ook wordt door sommige respondenten gerefereerd aan bepaalde eigenschappen die veelal aan de militair worden toegeschreven, zoals zijn pragmatische instelling⁶¹⁰ of de constatering dat kinetisch optreden in de “*comfort zone*” ligt van de militair en hij daar “*goed in is*”⁶¹¹.

603 RC6.

604 RC13.

605 RC8.

606 Er is sprake van ‘*mission creep*’ als de einddoelstelling van de missie in gevaar dreigt te komen, doordat er allerlei al dan niet oneigenlijke doelstellingen aan de oorspronkelijke missie worden toegevoegd.

607 Met kinetische operaties worden operaties bedoeld waarbij (militair) geweld wordt gebruikt. Kinetische effecten zijn effecten die ontstaan als gevolg van kinetische operaties.

608 RC3.

609 RC2.

610 RC2, RC8.

611 RC19.

Dit betekent overigens niet dat het plannen en coördineren van kinetische effecten, zoals dat bij *RC-South* gebeurt, geen bijdrage zou leveren aan de *Comprehensive Approach*. Kinetische effecten worden aangebracht door het militaire instrument en kunnen een goed waar te nemen bijdrage leveren aan de realisatie van andere effecten.

Het personeel van *RC-South* is bereid de kinetische effecten in dienst te stellen van effecten in een breder perspectief. Een respondent zei wel degelijk kansen te zien om samen te werken met niet-militaire actoren: *“Samenwerking komt ook wel tot stand op basis van een behoefte. Als men [lees: een niet-militaire actor; wk] inschat dat het eigen functioneren in gevaar kan komen, wordt een beroep gedaan op de militairen om voor veiligheid te zorgen. Dit is een voorzichtige vorm van samenwerking geboren uit noodzaak, maar het geeft een goed beeld hoe de sterke kanten van de ene actor kunnen bijdragen aan het compenseren van een zwakte van de ander. Het uiteindelijke doel wordt gediend: het verder helpen van de Afghaanse bevolking.”*⁶¹² Dit geeft aan dat ondanks het bestaan van ideologische verschillen tussen militaire en niet-militaire actoren, er wel degelijk een basis voor samenwerking kan bestaan.

Bovendien kan worden geconstateerd dat een benadering die uitgaat van het realiseren van effecten zoals EBAO door het grootste deel van de ondervraagde militairen op *RC-South* als zeer relevant werd gekwalificeerd,⁶¹³ zeker in de context van *Counter Insurgency* operaties (COIN-operations) waarbij het onderscheid tussen militanten en niet-militanten evenals tussen veiligheid en opbouw niet duidelijk is. De achterliggende gedachte hierbij is dat in het geval van *Counter Insurgency* operaties een directe confrontatie met een militaire tegenstander niet mogelijk is omdat deze zich niet als militaire tegenstander presenteert. Het ontbreken van een duidelijke tegenstander staat dan grootschalig militair optreden in de weg, en er moet in dat geval worden naar andere, indirecte methoden om de tegenstander aan te pakken en de doelen te realiseren. Een voorbeeld daarvan is het wegnemen van draagvlak bij de bevolking voor de tegenstander en het verstevigen van het eigen draagvlak. In de huidige ISAF-operatie wordt dat aangeduid met het winnen van de *hearts and minds* van de bevolking.

612 RC17.

613 RC1, RC2, RC3, RC5, RC7, RC8, RC10, RC12, RC13, RC15, RC16, RC18, RC19.

De commandant RC-South

De commandant van *RC-South* kan het proces van operationele planning zodanig aanpassen als hij denkt dat nodig is, voor een goede uitvoering van de opdracht van HQ-ISAF. Daarnaast blijkt in de praktijk dat zowel bij *RC-South* als bij de *Task Forces* de plannen enigszins worden aangepast om conflicten in belangen met de verschillende nationale politieke entiteiten te voorkomen.⁶¹⁴ Zo had de commandant van *RC-South* die ten tijde van het onderzoek (januari 2009) in functie was bij zijn aantreden de prioriteitstelling van de *Lines of Operations* veranderd, waarbij de *Line of Operations Governance* in de planning de hoogste prioriteit kreeg. Dat wil zeggen dat deze *Line of Operations* werd gezien als *supported* en de andere als *supporting*.⁶¹⁵ Deze keuze ligt niet direct voor de hand bij een militaire commandant die redeneert vanuit een meer traditionele taakopvatting voor het militaire instrument, maar onderstreept de bredere focus waarmee commandanten onderling naar de missie kunnen kijken. Voor een op EBAO gerichte invulling van de taken van *RC-South* is dat van essentieel belang.⁶¹⁶ De visie van de commandant en de mate waarin hij bereid is om zijn taakuitoefening in een bredere context te plaatsen, is bepalend voor de wijze waarop EBAO op *RC-South* functioneert.

Daarnaast heeft de commandant een belangrijke rol in het bepalen van de sfeer waarin wordt gewerkt. Door een sfeer te creëren waarin eigen meningen en gevoelens over de voortgang van de realisatie van effecten vrijelijk kunnen worden geuit, kan hij ertoe bijdragen dat EBAO in *RC-South* tot het gewenste resultaat (de realisatie van effecten en uiteindelijk het realiseren van de *end state*) leidt, zeker ook gelet op het feit dat er eigenlijk geen doctrine is waarop men kan terugvallen. Juist bij het ontbreken van een aanvaarde doctrine en een geringe communicatie tussen de verschillende actoren is EBAO gebaat bij het creatieve proces binnen de staf van *RC-South*. De commandant die ten tijde van het onderhavige onderzoek (januari 2009) in functie was, leek goed te slagen in het creëren van de juiste sfeer die ruimte geeft aan het genoemde creatieve proces binnen de staf van

614 RC11.

615 In hoeverre deze wisseling van prioriteit van *Lines of Operation* het gewenste resultaat zal opleveren, zal waarschijnlijk pas op langere termijn duidelijk worden. Het realiseren van een adequaat bestuur in de zuidelijke provincies van Afghanistan zal langer duren dan de periode van het ene jaar dat een persoon commandant van *RC-South* is. Het is in theorie ook mogelijk dat een volgende commandant weer een heel ander koers wenst te varen, waardoor de gevolgen van beleidswijzigingen nog moeilijker zijn aan te tonen.

616 Zie de gehanteerde definitie van EBAO paragraaf 2.2.2.

RC-South.⁶¹⁷ Dit bleek onder meer uit de wijze waarop hij bereid was om verantwoordelijkheden te delegeren binnen zijn staf, open stond voor andere meningen, en discussie stimuleerde.⁶¹⁸

7.6 Assessment

Meting en terugkoppeling van de prestatie en het resultaat van de inspanningen van *RC-South* is een belangrijk onderdeel in het afleggen van verantwoording naar HQ-ISAF. Voor *RC-South* betekent dit terugkoppeling van resultaten van acties in de verschillende provincies van de regio. Praktisch gezien gaat het hier om de resultaten van acties die één niveau lager, bij/door de *Task Forces*, worden gerealiseerd. Immers, *RC-South* heeft vooral een coördinerende en faciliterende rol, terwijl de acties worden uitgevoerd door de *Task Forces*.

7.6.1 Assessment zoals ontworpen

Na de planning en de realisatiefase wordt in het *Campaign Management*-proces bij *RC-South* aandacht besteed aan het meten van de resultaten. In de fase van *Campaign Effects Assessment (CEA)*⁶¹⁹ worden gegevens verzameld over de stand van zaken van de missie op dat moment. De gegevens worden verzameld en geanalyseerd, zodat de volgende vragen kunnen worden beantwoord:

- Wat is er in de afgelopen periode gebeurd, en waarom (*what and why*)?
- Waar bevindt de missie zich ten opzichte van het Regionale Plan (*where*)?
- Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de voortgang van de missie (*so what*)?

Bij *RC-South* werden de assessments uitgevoerd in de vorm van vragenlijsten die werden uitgezet bij de hoofdkwartieren van de vier provincies van de zuidelijke regio. Dit gebeurde ieder kwartaal voor iedere *Line of Operations*. In de praktijk betekende dit dat ieder provinciaal hoofdkwartier elk jaar zestien vragenlijsten invulde. De resultaten werden verwerkt door de *Joint Effects Assessment Cell* van *RC-South*. Deze vulde de verzamelde informatie aan met de visie van de staf van *RC-South* zelf, met de uitkomsten van de onderzoeken die

617 RC2, RC3, RC8, RC13, RC16.

618 Dit is naar voren gekomen tijdens de interviews en door observaties in de staf van HQ-RC(S) in Khandahar.

619 SOP 5004, 'Campaign Management', ISAF, HQ *RC-South*, Kandahar, 19 december 2008, p. 5.

onder de Afghaanse bevolking werden gehouden (de zogeheten *poll's*) en de informatie die was opgedaan door persoonlijke contacten en bezoeken in 'het veld'.

7.6.2 *Assessment in de praktijk*

Als gekeken wordt naar de wijze waarop bij *RC-South* assessments worden uitgevoerd, dan springen twee zaken in het oog. Ten eerste het gebruik van de zogeheten 'operationeel analisten', mensen met een wetenschappelijke achtergrond (geen beroepsmilitairen met uitzondering van enkele reservisten) die een bijdrage leveren aan het *assessment*-proces. Alleen de aanwezigheid van deze operationeel analisten geeft al aan dat het meten van effecten niet iets is wat de militair er zomaar even bij doet, maar dat een serieuze *assessment* meer specialistische kennis van zaken vraagt. De aanwezigheid van de operationeel analisten scheidt daardoor een zekere verwachting. Ten tweede zijn er bij *RC-South* in het *assessment*-proces een aantal probleemgebieden geïdentificeerd die van invloed zijn op de kwaliteit van de verrichte assessments.

Operationeel Analisten

Deze personen meetten de voortgang van effecten vanuit een wetenschappelijke invalshoek. De resultaten van die metingen werden in opdracht van de commandant van de *Task Force Uruzgan* naar *RC-South* gestuurd. Daarnaast droegen de operationeel analisten bij aan het invullen van de vragenlijsten die de *Joint Effects Assessment Cell* naar het tactische niveau stuurde. De resultaten van de metingen werden ook rechtstreeks naar het Ministerie van Defensie in Den Haag gestuurd. Het betreft hier de resultaten van metingen van effecten bereikt door zowel militaire als niet-militaire actoren, aangezien het vrijwel onmogelijk is om aan te geven welke actor verantwoordelijk is voor welk effect, en in welke mate.⁶²⁰ Deze exercitie leverde dan ook een algemeen beeld op. De waarde van metingen van de Operationeel Analisten was daarom beperkt, waardoor de vrij hoge verwachtingen omtrent hun bijdrage aan het *assessment*-proces niet geheel waar werden waargemaakt.

Meten van effecten

Van de eenentwintig respondenten bij *RC-South* was de meerderheid van mening dat het meten van effecten een probleem is. Uit de antwoorden die de respondenten bij *RC-South* gaven over de oorzaken van die problemen, komen drie probleemgebieden naar voren.

⁶²⁰ Soeters ea, 2010, p. 223–226; Soeters, J.M.M.L., Rietjens, S.J.H., Klumper, W.M., 2009.

1. Gebrek aan uniformiteit van effectmeting. *RC-South* was het enige RC dat een aparte *Joint Effects Analysis Cell* aan de organisatie had toegevoegd en op deze manier de activiteiten van het (laten) uitvoeren van acties en het meten van prestaties uit elkaar had gehaald. De andere regionale hoofdkwartieren maakten gebruik van een *effects desk* dat een onderdeel vormt van de J5-organisatie.⁶²¹ Deze *desks* maakten geen onderscheid tussen het uitvoeren van een actie en het meten van prestatie. Op deze manier meetten de CJ5 feitelijk de resultaten van het eigen optreden, wat de kans vergrootte dat zich 'ongewenste bijeffecten' van prestatie meting voor deden, zoals de Bruijn dat beschrijft. De Bruijn maakt in dit verband melding van acht ongewenste effecten, zoals het versterken van strategisch gedrag in prestatie (dat wil zeggen dat mensen alleen hun best gaan doen op de aspecten die gemeten worden), het doen afnemen van innovatief gedrag en ambitie, het risico dat een tegenvallende meting leidt tot negatieve sancties en het risico dat het meten een doel op zich wordt waardoor de werkelijke prestatie onvoldoende in beeld wordt gebracht.⁶²² Dit zijn allemaal effecten die de effectiviteit en efficiëntie van het actieve gedeelte (dat wil zeggen de troepen in het veld) van de ISAF-operatie in de weg kunnen staan.

Uit de respons die is vergaard in het onderzoek blijkt, dat de negatieve effecten van prestatie meting, zoals benoemd door de Bruijn, zich in de ISAF-organisatie op regionaal niveau voor deden. Eén van de respondenten, die ten tijde van het onderzoek ter plekke (januari 2009) een centrale functie bekleedde bij *RC-South*, zei dat er in de rapportages sprake was van "*window dressing*": omdat zij promotie wilden maken, probeerden militairen indruk te maken op hun superieuren door de situatie in hun rapportages wat positiever weer te geven dan die in werkelijkheid was. Hierdoor stelden de rapportages van de *Task Force* en *RC-South* de situatie ook weer rooskleuriger voor dan ze in werkelijkheid was. Dit werd duidelijk toen werd begonnen met het uitvoeren van *polls* onder de Afghaanse bevolking zelf: de uitkomsten daarvan bevestigden niet het beeld dat uit de formele rapportages kwam.⁶²³ Hierdoor stuurden zowel HQ-ISAF als de nationale politiek in de NAVO-lidstaten en andere deelnemende landen de operatie op grond van verkeerde informatie aan. Dit probleem werd onderkend op het niveau van HQ-ISAF. Op het moment dat dit onderzoek werd uitgevoerd (januari 2009), was HQ-ISAF een organisatie-onderdeel aan het opzetten dat zich uitsluitend bezig zou houden met het organiseren van *assessments* binnen de ISAF-operatie.⁶²⁴

621 RC5.

622 De Bruijn, 2007, p. 17–28.

623 RC1.

624 Zie hoofdstuk 6, paragraaf 6.6.1.

2. Data-interpretatie. De meeste respondenten erkenden dat er bij de interpretatie van ‘harde’ data (data die het gevolg zijn van metingen) er ‘zachte’ data werden toegevoegd. Dat wil zeggen dat men van mening was dat op basis van de ‘harde’ data een interpretatie werd gemaakt van de gevolgen van die harde data (i.c. de ‘zachte’ data), waaruit de *outcome* werd bepaald. Het woord “*onderbuikgevoel*” of “*intuïtie*” viel daarbij regelmatig.⁶²⁵ Deze belangrijke stap in effectmeting – de interpretatie van data – omvat de problematiek die is omschreven in het kader van *sensemaking*.⁶²⁶ De data worden geïnterpreteerd met een zekere subjectiviteit van de persoon die de interpretatie uitvoert. Twee respondenten merkten op dat het werken met effecten juist vanwege het belang van interpretatie van informatie om de voortgang te kunnen bepalen, eerder diende te worden opgevat als een *art* en niet als *science*.⁶²⁷ Andere respondenten legden het zwaartepunt van deze *sense-making* bij de commandant. Eén respondent stelde dat als de commandant zijn intuïtieve beslissingen baseerde op de ‘harde’ data, deze data dan ook goed dienden te zijn in termen van betrouwbaarheid en validiteit.⁶²⁸ Een andere respondent waarschuwde voor forse wijzigingen in het beleid van een regionaal hoofdkwartier indien de commandant werd afgelost door een andere commandant wiens intuïtie een heel andere richting aangaf en daardoor het proces van *sensemaking* een heel andere uitkomst kon geven.⁶²⁹

3. De wijze waarop resultaten worden gerepresenteerd. Bij *RC-South* werd ten tijde van het onderzoek (januari 2009) verband gelegd tussen het proces van het meten van *output* (*Measure of Performance*) en dat van het meten van *outcome* (*Measure of Effectiveness*). Dit verband kwam tot uitdrukking in de rapportages die werden toegevoegd aan het *Regional Common Operational Picture*. Hierin werden constatering, metingen en observaties met elkaar gecombineerd in een standaard format. Door middel van een kleur werd vervolgens aangegeven of het effect zich in positieve zin (groen) of in negatieve zin (rood) ontwikkelde naar de gewenste *end state*.

De meeste respondenten zeiden dat de rapportage over prestatie metingen niet voldeed. De eenentwintig ondervraagden zeiden in meerderheid dat meetbare verschillen in de ontwikkeling van effecten zich pas over langere perioden konden voordoen; sommigen zeiden zelfs dat er wel een generatie overheen kon gaan voordat je een uitspraak kunt doen over

625 RC12, RC11, RC3

626 Zie hoofdstuk 8, paragraaf 8.2 ‘Reflectie’ de alinea over ‘sensemaking’.

627 RC3, RC8.

628 RC16.

629 RC12.

de gerealiseerde ontwikkeling. In de rapportage van de *Regional Common Operational Picture* kon een dergelijk lange-termijnperspectief niet goed tot uitdrukking worden gebracht, waardoor sommige effecten ondanks inspanningen van *RC-South* niet leken bij te dragen aan de realisatie van de *end state*. Dit leidde tot een spanningsveld tussen enerzijds de leiding van de missie als representant van de militaire inbreng en anderzijds het politieke niveau van de verschillende deelnemende landen, dat op veel kortere termijn resultaten wilde zien. Kennelijk kon de voortgang van effecten wel worden aangetoond, maar niet op de korte termijn die de respectieve politieke niveaus voor ogen stond.

In de wijze waarop bij *RC-South Measures of Effectiveness* volgen op *Measures of Performance* zitten volgens de respondenten een aantal knelpunten. Deze knelpunten liggen in het verschil van organiseren van het proces van *measurement* tussen de verschillende regionale hoofdkwartieren en het tot stand komen van een *Measure of Effectiveness*. Vooral bij dit laatste wordt het proces van *sensemaking* bij de commandant gezien als een knelpunt, juist vanwege het persoonsgebonden karakter ervan.⁶³⁰ De respondenten van de *Joint Effects Assessment Cell* bij *RC-South* onderkennen de problematiek, maar stellen “*dat er beter gewerkt kan worden met een systeem van meten van effecten dat beperkingen heeft, dan dat er helemaal niet wordt gemeten*”.⁶³¹ De punten die betrekking hebben op het zich voordoen van ‘perverse effecten van prestatiemeting’ zoals De Bruijn dat bedoelt, zijn geprobeerd aan te pakken door binnen HQ-ISAF de *Afghan Assessment Group* op te zetten.⁶³²

7.7 Adjustment

De commandant van *RC-South* paste op eigen gezag de plannen aan indien hij dat noodzakelijk is om de organisatie gericht te houden op de doelstelling van *RC-South*. Hij hoeft daarbij niet te wachten op toestemming van de commandant van het naast hogere niveau, HQ-ISAF. Deze mogelijkheid om bij te sturen is een onderdeel van de organisatie van het *Command and Control*-proces bij *RC-South*.

630 Zie Hoofdstuk 8, paragraaf 8.2 ‘Reflectie’, de alinea over ‘sensemaking’.

631 RC5, RC16.

632 Zie Hoofdstuk 6, paragraaf 6.6.1.

7.7.1 *Adjustment zoals ontworpen*

EBAO wordt bij *RC-South* bijgestuurd in de fasen *Campaign Steering (CS)* en *Plan Review (PR)*,⁶³³ de twee laatste fasen van de *Campaign Management*-cyclus.⁶³⁴ In de fase *Campaign Steering* wordt nauw samengewerkt tussen de voornaamste planners in de staf van *RC-South*, de CJ5 en de verschillende eigenaars van de LoO's. De CJ5 wordt binnen de staf van *RC-South* gezien als de 'eigenaar' van het Regionale Plan. Het is de bedoeling dat uit deze samenwerking voorstellen worden gedaan aan de commandant van *RC-South* om de campagne bij te sturen. Deze voorstellen zijn gebaseerd op de resultaten van de voorgaande fase, die van *Campaign Effects Assessment*. In de *Campaign Steering* fase worden de volgende vragen gesteld:

- Waar bevindt de missie zich nu, en waar zou de missie volgens de planning moeten zijn (*where*)?
- Hoe dient te worden gereageerd op tegenvallers (*how*)?
- Hoe kunnen kansen die zich voordoen het meest effectief worden benut, en hoe kunnen succesvolle tactieken ook in andere situaties tot succes leiden (*how*)?
- Wat moet anders in de missie (*what*), en hoe moeten die veranderingen in de campagne worden aangebracht (*how*)?

De fase *Campaign Steering* werd uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de *Chief of Staff (COS)* van *RC-South*, die daarbij werd bijgestaan door de CJ5 – het hoofd van de afdeling Plannen van *RC-South*. De beslissing om daadwerkelijk de missie bij te sturen werd genomen door de *Joint Command Board* in een zogeheten *Joint Command Board Campaign Steering meeting*.

De fase *Campaign Steering* werd uitgevoerd vanuit een viertal benaderingen:

1. het voeren van een elementaire discussie over de resultaten van de *Campaign Effects Assessment*,
2. een diepgaande analyse van de resultaten van de *Campaign Effects Assessment*, waarbij vooral wordt gezocht naar alternatieve en wellicht controversiële perspectieven om naar de missie te kijken,
3. een verdere onderverdeling van de resultaten van de *Campaign Effects Assessment* naar de verschillende eigenaren van de Lines of Operations,

⁶³³ SOP 5004, p. 7; zie ook figuur 7.3.

⁶³⁴ Zie dit hoofdstuk, paragraaf 7.4.1.

4. bespreken op welke dringende ontwikkelingen, die na analyse van de resultaten van de *Campaign Effects Assessment* eventueel aan het licht zijn gekomen, direct actie dient te worden ondernomen.⁶³⁵

In de laatste fase van het *Campaign Management*-proces,⁶³⁶ *Plan Review* (PR), werden de resultaten van de fase *Campaign Steering* opnieuw geanalyseerd en werden voorstellen voor veranderingen opgesteld in het Regionale Plan of in de operationele orders. De voorgestelde veranderingen werden voor formele goedkeuring door de *chain of command* van *RC-South* gevoerd of dienen als basis voor formele discussie in het *Command Team*, de *Command Group* en/of de *Joint Command Board Plan Review*. De commandant van *RC-South* heeft uiteindelijk het laatste woord.

7.7.2 Adjustment van EBAO in praktijk

De dynamiek tussen de J5, de J35 en de J3 binnen de staf van *RC-South* is van belang om tijdig te kunnen anticiperen op veranderingen en plannen bij te stellen. De rol van terugkoppeling in deze dynamiek is groot. De J3, J35 en de J5 hebben daarom veel contact over de aard van de plannen en de vraag of, en zo ja in hoeverre, plannen moeten worden aangepast. Alle drie de organisatie-eenheden waren ten tijde van het onderzoek in januari 2009 dicht bij elkaar gelokaliseerd, zodat de medewerkers gemakkelijk bij elkaar konden binnenlopen om met elkaar te overleggen en informatie uit te wisselen.

In het *adjustment* van het proces dat bij *RC-South* plaatsvindt op grond van de verzamelde feedback speelde het *Regional Common Operational Picture*⁶³⁷ een bescheiden rol: “*Het komt erop neer dat het Regional Common Operational Picture geen stuurmechanisme is. In ieder geval niet voor HQ-level. De top wordt er niet voldoende bij betrokken om er wat mee te doen. Eigenlijk is het Regional Common Operational Picture niet meer dan een enorme berg informatie. Het belangrijkste stuurmechanisme is de intuïtie van de commandant van de RC. Hij heeft de beste Situational Awareness en spreekt met mensen op alle niveaus, zowel in HQ-ISAF als van de Task Forces.*”⁶³⁸ Het *Regional Common Operational Picture* levert alleen informatie die voor het bijsturen van het proces wordt gebruikt. De commandant speelt een centrale rol in het proces van bijsturen.

635 SOP 5004, p. 6-7.

636 Zie ook figuur 7.3.

637 Zie paragraaf 7.3.1. ‘KD zoals ontworpen’ en 7.3.2. ‘KD in praktijk’.

638 RC13.

De rol van de commandant in het sturen van de missie van RC-South

De commandant van *RC-South* neemt beslissingen op grond van de gegevens die hem ter beschikking staan. Dat is informatie die afkomstig is uit de *Regional Common Operational Picture* en de *Intelligence Summaries* (Int Sum's). Omdat deze informatie gebaseerd is op metingen en observaties uit het veld, wordt deze informatie hier aangeduid als 'harde' data;⁶³⁹ dit zegt overigens niets over de mate waarin deze data valide en betrouwbaar zijn. Naast deze 'harde' data ontvangt de commandant mondelinge informatie uit de vele briefings, vergaderingen en andere vormen van overleg waar hij aan deelneemt.⁶⁴⁰ In de meeste gevallen gaan deze mondelinge berichten vergezeld van allerlei bedoelde en onbedoelde extra informatie, zoals non-verbale communicatie, visies, opinies, desinformatie, etc.⁶⁴¹ De commandant filtert deze informatie en haalt er datgene uit wat hij relevant acht;⁶⁴² dit wordt hier opgevat als 'zachte' data. Aangezien de commandant dat doet vanuit zijn achtergrond (cultureel en ook door ervaring en opleiding), speelt de sensemaking theorie van Weick hier een duidelijke rol.

Een belangrijke bron van 'harde' data ten tijde van het onderzoek was de *Joint Effects Assessment Cell*. Naast het 'voeden' van de *Regional Common Operational Picture* liet de *Joint Effects Assessment Cell* polls uitvoeren onder de lokale bevolking en werden er matrixanalyses uitgevoerd van gedetailleerde informatie, zoals het aantal schoten dat was afgevuurd uit bepaalde coördinaten, de aantallen, omvang en locaties van *Troops in Contact* (TIC's), de aantallen en soorten *Improvised Explosive Devices* (IED's) die werden aange troffen, etc. Deze matrixanalyses zijn te beschouwen als een statistische exercitie waaruit trends worden afgeleid. Deze trends werden van commentaar voorzien door de *Deputy*

639 Het gebruik van de term 'harde' data wil niet zeggen dat deze data daarom ook steeds in overeenstemming zijn met de werkelijkheid, als het gaat om consequenties van die data voor bijvoorbeeld de realisatie van effecten.

640 Deze activiteiten verschillen nauwelijks van de activiteiten die Mintzberg heeft beschreven in zijn onderzoek naar managers van grote organisaties. Mintzberg, H., "The Nature of Managerial Work", Harpercollins College Div, 1973.

641 RC8: "Momenteel is men in *RC-South* zover dat feiten en gevoelens over de voortgang van de missie in ieder geval intern worden besproken. Het is de bedoeling om de perceptie van de Afghanen hier meer en meer in te betrekken. Dat gebeurt tot nu toe te weinig".

642 RC14: "Tijdens Sharia's – vergaderingen met Afghaanse lokale autoriteiten – wordt veel waardevolle informatie opgedaan. Je moet alleen wel goed weten wie wat zegt, aangezien deze lokale autoriteiten in veel gevallen stromannen zijn voor andere machthebbers die van achter de schermen aan de touwtjes trekken. De informatie is alleen waardevol als je kennis hebt in deze [sociale] structuren".

Chief of Staff (de eigenaar van de *Line of Operation*) en diens staf.⁶⁴³ Op grond van deze trends stelde de commandant zichzelf in feite de *so what?*-vraag en bepaalde zijn verdere beleid. In deze zin dragen de 'harde' data bij aan het denkproces omtrent oorzaak en gevolg en kan deze informatie tot op zekere hoogte worden gezien als een sturingsmechanisme. De *Joint Command Board* speelt een belangrijke rol bij de inrichting van het proces van bijsturen. In de *Joint Command Board* kan de commandant zijn denkbeelden over de ontwikkeling van de verschillende effecten toetsen aan die van andere actoren die in de zuidelijke regio actief zijn: *"Een stuurmechanisme is de Joint Command Board. Deze wordt om de twee weken gehouden en om de vier weken wordt die gecombineerd met de Partner Coordination Board en zijn daar ook andere actoren bij. Bovendien is de Joint Command Board Comprehensive en Effects Based van karakter. De briefings voor deze Board worden gemaakt door het hoofd van de Joint Effects Assessment Cell."*⁶⁴⁴

De 'zachte' data zijn producten van de pogingen van de commandant om informatie een zekere mate van betekenis te geven. Daarnaast verzamelde de commandant veel informatie door bezoeken af te leggen, vooral aan zijn ondercommandanten, en tijdens die bezoeken *face to face* met hen te praten over de voortgang van de missie. Ook de eigen observaties van de commandant tijdens bezoeken in het veld speelden een grote rol in zijn proces om betekenis te geven aan de informatie die hij ontving. De commandant van *RC-South* die in functie was ten tijde van het onderzoek (januari 2009) hechtte veel belang aan 'zachte' data. In feite gebruikt hij deze 'zachte' informatie hier om zijn opvattingen over 'veiligheid' te vormen. Door informatie van verschillende kanten te bekijken worden inconsistenties en mismatches tussen informatiebronnen ontdekt en wordt de informatie een sterker fundament voor het nemen van beslissingen. Dit komt overeen met hetgeen in hoofdstuk 3 aan de orde is gesteld bij de bespreking van triangulatie.

In tabel 7.1 worden op het niveau van *RC-South* het ontwerp van EBAO en de bevindingen van in de toepassing daarvan opgenoemd.

643 RC5, RC16.

644 RC2, RC13 RC16.

Tabel 7.1 EBAO op het niveau van RC-South; ontwerp en bevindingen in toepassing

EBAO-fasen	Fasen die op het operationele (regionale) niveau in het ontwerp van EBAO doorlopen dienen te worden	Bevindingen op het operationele (regionale) niveau in de toepassing van EBAO
Knowledge Development	<p>1. Het verzamelen van informatie uit de provincies om de voortgang van de missie te kunnen bepalen. Het regionale hoofdkwartier vraagt actief om informatie middels vragenlijsten een voor iedere <i>Line of Operations</i>, ieder kwartaal. De data worden verzameld en geanalyseerd door de <i>Joint Effects Assessment Cell</i>. De uitkomsten worden vergeleken met de visie van de staf van het regionale hoofdkwartier.</p> <p>2. Het leveren van informatie aan het naast hogere hoofdkwartier (JFC Brunsum) als input voor voortgangscntrole en om de eigen activiteiten te kunnen verantwoorden. De verzamelde informatie wordt opgenomen in een database: <i>Regional Common Operational Picture</i>. Deze database is ook toegankelijk voor HQ-ISAF.</p> <p>3. De wijze waarop het verzamelen en combineren van informatie over de gezamenlijke inspanning met de andere actoren plaatsvindt staat niet vast. Dit is een zaak voor de commandant en kan per regionaal hoofdkwartier verschillen.</p>	<p>Hier zijn drie informatie stromen te onderscheiden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. uit het tactische niveau door middel van informatie die de vragenlijsten opleveren, door rapportages over militaire acties (<i>Dailey Sitraps, After Action Reports</i>, wekelijkse assessments) 2. <i>Face-to-face</i> communicatie in de <i>chain-of-command</i> 3. Onderzoek onder de lokale bevolking (z.g. <i>poll/s</i>) <p>Alle informatie wordt geanalyseerd en gecombineerd en uiteindelijk verzameld in de <i>Regional Common Operational Picture</i>.</p> <p>Vanuit <i>RC-South</i> naar HQ-ISAF bestaat geen formele feedback relatie anders dan de toegang die men bij HQ-ISAF heeft in de <i>Regional Common Operational Picture</i>. Door het snel rouleren van personeel is niet bij iedereen bekend op welke plaats welke informatie is opgeslagen. Daarnaast loopt een informatiestroom naar het nationale politieke niveau die bestaat uit een militair en een civiel deel. Deze gaat geheel buiten ISAF om.</p> <p>Het delen van informatie met andere (niet) militaire actoren wordt gehinderd door obstakels in de vorm van: gebrek aan wederzijds vertrouwen, incompatibiliteit van informatiesystemen en het veelal geclassificeerd zijn van militaire informatie. De commandant van <i>RC-South</i> onderhoudt deze laterale contacten middel twee overleg fora: met andere militaire actoren (<i>Joint Command Board</i>) en met andere niet-militaire actoren (<i>Partner Coordination Board</i>). Daarnaast wordt informatie verzameld vanuit de Afghaanse samenleving in de regio.</p>

Tabel 7.1 Vervolg

EBAO-fasen	Fasen die op het operationele (regionale) niveau in het ontwerp van EBAO doorlopen dienen te worden	Bevindingen op het operationele (regionale) niveau in de toepassing van EBAO
<p>Planning</p>	<p>De planning van de missie voor <i>RC-South</i> vindt plaats vanuit het proces van <i>Campaign Management</i>. In dit proces worden drie stappen doorlopen steeds in een periode van dertien weken. Deze stappen zijn: <i>Campaign Effects Assessment</i>, <i>Campaign Steering</i> en <i>Plan Review</i>. Dit is het <i>Battle Rhythm</i> van <i>RC-South</i>. Centraal staan de vier <i>Lines of Operations</i>: <i>Governance</i>, <i>Reconstruction and Development</i>, <i>Security System Reform</i> en <i>Security</i>. De meeste militairen werken binnen <i>security</i>. Planning vindt plaats in relatie tot de tijd waarop de actie dient te worden uitgevoerd (lange, middellange en korte termijn). De timing van HQ-ISAF is hierin leidend. Horizontale verbanden dienen te worden gewaarborgd door de <i>Joint Command Board</i> en de <i>Partner Coordination Board</i>.</p>	<p>Onduidelijkheid over een centraal geleide strategie.</p> <p>Er bestaat geen algemeen aanvaarde doctrine om planning vanuit EBAO vorm te geven. De effecten kunnen alleen door gezamenlijke planning en actie worden gerealiseerd. Dit vergt een zekere mate van creativiteit van het personeel waarbij een positieve attitude t.o.v. het werken met effecten in belangrijke mate bijdraagt.</p> <p>Het planningsproces levert een Regionale Plan op dat als leidraad dient, Operationele Orders die toch actie aanzetten en <i>fragmentation</i> orders waarmee acties kunnen worden bijgestuurd. Het Regionale Plan is het enige product dat niet geïnclassificeerd is en daardoor gedeeld kan worden met andere actoren. Het delen van informatie over planning en daaruit voortvloeiende acties is daardoor beperkt en leidt er toe dat de meeste actoren hun eigen planning maken en acties uitvoeren.</p>
<p>Execution</p>	<p>Het door <i>RC-South</i> ontwikkelde Regionale Plan is leidend voor de activiteiten die in de regio worden uitgevoerd. Iedere provincie geeft haar eigen invulling aan de wijze waarop zij het Regionale Plan willen uitvoeren. Hierin spelen de specifieke omstandigheden van die provincie district een belangrijke rol. Binnen het Regionale Plan zelf spelen de <i>Lines of Operations</i> een belangrijke rol. De uitvoering van de <i>Lines of Operations</i> in het kader van het Regionale Plan ligt bij de "eigenaar" van die <i>Line of Operations</i> binnen <i>RC-South</i>.</p>	<p>De commandant van <i>RC-South</i> speelt hier een belangrijke rol. Hij bepaalt de prioriteit van de verschillende <i>Lines of Operations</i> en doet dat vanuit zijn eigen visie op de wijze waarop de missie moet worden uitgevoerd. Hij laat zich daarbij leiden door zijn staf, de <i>Joint Command Board</i> en de <i>Partner Coordination Board</i>.</p> <p>Door een gebrek aan wederzijds vertrouwen en informatie uitwisseling komt de samenwerking met andere niet-militaire actoren niet goed van de grond. In de uitvoering van de plannen ligt het accent op het realiseren van kinetische effecten, omdat men daar wel alle informatie voor heeft en het dicht bij de militaire comfort zone ligt.</p>

EBAO-fasen	Fasen die op het operationele (regionale) niveau in het ontwerp van EBAO doorlopen dienen te worden	Bevindingen op het operationele (regionale) niveau in de toepassing van EBAO
Assessment	Assessment vindt plaats in de vorm van vragenlijsten die aan de provincie hoofdkwartieren worden gestuurd. Voor iedere <i>Line of Operations</i> wordt een aparte vragenlijst gestuurd. Dit gebeurt ieder kwartaal. De informatie wordt geanalyseerd gecombineerd door de <i>Joint Effects Assessment Cell</i> en opgeslagen in het <i>Regional Common Operational Picture</i> .	Er bestaat geen uniformiteit in het uitvoeren van assessments tussen de regionale hoofdkwartieren. Dit geldt voor de wat gemeten wordt en hoe, voor de wijze waarop de informatie geïnterpreteerd en geanalyseerd wordt en voor de wijze waarop informatie wordt gerepresenteerd. Het voornaamste probleem ligt op het gebied van het delen van metingen met ander actoren. Dit vindt nauwelijks plaats, waardoor de informatie die <i>RC-South</i> uiteindelijk oplevert overwegend zijn gebaseerd op militaire informatie en daardoor een eenzijdig beeld geven van de ontwikkeling en realisatie van effecten in de regio.
Adjustment	Bijsturing vindt plaats in de fasen <i>Campaign Steering</i> en <i>Plan Review</i> van de <i>Campaign Management</i> cyclus. Het hoofd van de afdeling plannen (CJ5) en eigenaar van het Regionale Plan) speelt hierin een belangrijke rol. De uiteindelijke beslissing om bij te sturen ligt bij de <i>Joint Command Board</i> en de <i>Joint Command Board Steering</i> meeting. De commandant van <i>RC-South</i> heeft het laatste woord.	Informatie wordt verzameld. Bronnen zijn <i>Regional Common Operational Picture</i> (in mindere mate) en <i>Intelligence Summaries</i> . Een belangrijke bron voor de beeldvorming van de commandant over de voortgang van de missie bestaat uit formeel en informeel verzamelde mondelinge informatie van de commandant met zijn ondercommandanten en stafleden. In de <i>Joint Command Board</i> toetst de commandant zijn beeldvorming over de missie aan de visie van de overige leden van de Board en stemt al dan niet in met de voorgestelde bijsturingsmaatregelen.

7.8 Afsluiting

Deze paragraaf is opgezet rondom de afgeleide onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd. Beschreven wordt op hoe het proces rondom EBAO, zoals dat ten tijde van het onderzoek (januari 2009) bij *RC-South* werd uitgevoerd, een bijdrage levert aan het beantwoorden van deze onderzoeksvragen.

7.8.1 Hoe is EBAO ontworpen?

EBAO krijgt vorm doordat de militaire bijdrage wordt geplaatst in de context van wat andere actoren bereiken op het gebied van te realiseren effecten. Opbouw is niet een uitsluitend militaire activiteit maar dient met andere actoren te worden uitgevoerd, waarbij de militairen in eerste instantie vooral dienen te zorgen voor veiligheid. Vervolgens hebben militairen een belangrijke taak bij het opleiden en trainen van Afghaanse eenheden die zo zelf uiteindelijk voor veiligheid kunnen zorgen. Dat betekent dat samenwerking een belangrijke plaats in het ontwerp van EBAO dient in te nemen. In het *Campaign Management*-proces was dan ook plaats ingeruimd voor een tweetal overlegfora, de *Joint Command Board* en de *Partner Coordination Board*. Deze laatste was bedoeld om de niet-militaire actoren bij de ISAF-operaties te betrekken. De *Partner Coordination Board* bezette daardoor een centrale plaats in de beoogde samenwerking, maar had verder geen besluitvormende functie. De eindverantwoordelijkheid berustte bij één persoon: de commandant van *RC-South*. Zijn visie op de ontwikkeling in de regio was van groot belang voor de richting die men opging. Van de militairen die onder *RC-South* vallen werd verwacht dat zij bekend waren met de uitgangspunten van EBAO, in de zin dat men erin was opgeleid en getraind op het stafniveau waarop *RC-South* actief was. Zonder dat dit expliciet was vermeld, werd een beroep gedaan op een gewenste uitkomst van *sensemaking* met de bedoeling dat iedereen die iets te beslissen of te bedenken had ten aanzien van de missie dat deed vanuit zelfde *mindset*. Een *mindset* die door *sensemaking* tot stand diende te komen.

De belangrijkste taken van *RC-South* liggen op het gebied van coördineren en faciliteren. Militaire operaties nemen een centrale plaats in. In het planningsproces bij *RC-South* werd uitgegaan van EBAO. Dit kwam tot uitdrukking in het *Campaign Management*-proces, waarin de effecten die men met de campagne wilde bereiken en de rol die militaire acties daarin speelden, de rode draad vormden. Het subproces *Campaign Effects Assessment* ging uit van verzamelde informatie over de voortgang van de realisatie van effecten. Op grond van dat *assessment* werd vastgesteld in hoeverre de bereikte resultaten van militaire acties

in het verlengde lagen van de oorspronkelijke plannen en, indien nodig, op welke aspecten de campagne diende te worden bijgestuurd door middel van het subproces *Campaign Steering*. Vervolgens werden de oorspronkelijke plannen bijgewerkt om de bereikte resultaten erin te verwerken en gemaakte plannen aan te passen aan de actuele situatie. Om de dertien weken begon de cyclus opnieuw met het verzamelen van informatie. Voor deze manier van werken was geen geaccepteerde doctrine voorhanden; het proces ontwikkelde zich in de praktijk.

7.8.2 *Hoe wordt EBAO gerealiseerd in de praktijk?*

De hierboven genoemde samenwerking met andere, niet-militaire actoren (zie de opmerkingen over de *Partner Coordination Board* in de vorige paragraaf, 7.9.1), was een belangrijk punt van aandacht omdat er buiten de *Partner Coordination Board* nauwelijks contactmomenten waren met niet-militaire actoren en er ook niet of nauwelijks informatie werd uitgewisseld via andere kanalen. De belangrijkste informatie over de activiteiten van de andere actoren en de eventuele resultaten van die activiteiten werden verzameld via eigen informele contacten en eigen waarnemingen. Dat betekent dat de inhoud van die activiteiten van andere actoren veelal werd overgelaten aan het idee van de betrokkenen wat wel en wat niet van belang was. Hier zit een aspect in van de ‘zachte’ kant van EBAO; waarom vindt iemand iets van belang? De sensemaking theorie wijst in dit verband op culturele achtergrond, ervaring en opleiding van deze persoon⁶⁴⁵. De procedures waarmee *RC-South* de missie in zijn regio coördineerde en faciliteerde, hadden vooral betrekking op de militaire missie. Er werd een grote hoeveelheid informatie verzameld die werd geanalyseerd en geïnterpreteerd met het oog op de te realiseren effecten. Deze informatie bestond voor het overgrote deel uit militaire informatie, terwijl de te realiseren effecten deels ook een niet-militair karakter hadden; valide en betrouwbare informatie over niet-militaire effecten was echter nauwelijks voor handen.

In de praktijk van EBAO speelde *RC-South* de rol van planner, coördinator en facilitator van voornamelijk militaire acties. Deze werden uitgevoerd op het tactische niveau in de vier provincies met de bedoeling bij te dragen aan de realisatie van de doelstellingen die vanuit HQ-ISAF waren opgesteld. Daarbij diende *RC-South* rekening te houden met de verschillende nationale belangen en beperkingen van aan ISAF deelnemende landen die in de zuidelijke regio actief waren, of die nu wel of geen deel uitmaakten van de NAVO-organisatie.

645 Weick, K.E., 2001.

Er bestond bij *RC-South* voldoende draagvlak voor het werken met effecten in de zin dat samenwerking met andere actoren belangrijk werd gevonden voor het realiseren van effecten. Het personeel was gemotiveerd inzake EBAO. Daar stond tegenover dat de ISAF-organisatie het werken met EBAO niet echt gemakkelijk maakte omdat deze niet of te weinig definities en doctrines had neergelegd voor EBAO. Bovendien schortte het aan wederzijds vertrouwen tussen de militairen bij *RC-South* en de andere, niet-militaire actoren die in de regio actief waren. Specifieke kennis over de wijze waarop deze kloof kon worden overbrugd hing sterk af van de nationaliteit van de medewerker. De voorbereiding op en training in het werken met EBAO verschilde sterk tussen de verschillende deelnemende landen. Dit 'onvermogen' om een effectieve samenwerking op te bouwen met niet-militaire actoren kan een verklaring zijn voor het feit dat men in de planning bij *RC-South* vrij snel dacht in termen van het realiseren van kinetische effecten; dat lag immers dicht bij de *comfort zone* van het personeel van *RC-South*, zodat men daar gemakkelijk op terugviel.

Een centrale rol was bij *RC-South* weggelegd voor de commandant. Hij nam alle beslissingen bij *RC-South*, daarbij geholpen door zijn staf, die hem voorzag van informatie en advies.

7.8.3 Analyse van afwijkingen tussen ontwerp en realisatie

Vier belangrijke verschillen tussen EBAO zoals het is ontworpen en EBAO zoals het in praktijk wordt gebracht, kunnen als volgt worden geformuleerd.

Ten eerste blijkt dat de behoefte op de hogere niveaus aan feedback over te realiseren effecten niet noodzakelijkerwijs het volledige scala van de te realiseren effecten dekte. Sommige effecten kunnen misschien pas na een generatie worden gemeten, maar op de hogere niveaus in de landen die deelnemen aan ISAF, en dit geldt voor het nationaal-politieke niveau in het bijzonder, wilde men zo snel mogelijk effecten zien.

Een tweede verschil tussen ontwerp en praktijk ligt op het vlak van structurele samenwerking tussen militaire en niet-militaire actoren. Het schortte aan contactmomenten en informatie-uitwisseling tussen beide kanten. Hierdoor werd er eenzijdige informatie verzameld, terwijl bij de planning van operaties wel behoefte was aan bredere, rijk geschaakte, informatie. Kortom: het operationaliseren van samenwerking met andere actoren kwam niet goed van de grond.

Het derde verschilpunt tussen de theorie en de praktijk van EBAO betreft de effectmeting. In het ontwerp van EBAO speelde de vragenlijst⁶⁴⁶ die *RC-South* stuurde naar het tactische niveau een belangrijke rol. Door middel van deze vragenlijst verzamelde *RC-South* informatie over de voortgang van de ontwikkeling van de effecten in de provincies en de

646 Zie dit hoofdstuk, paragraaf 7.3.1. 'KD zoals ontworpen'.

districten van de zuidelijke regio. De staf van *RC-South* kreeg de voor zijn beeldvorming benodigde informatie uit deze vragenlijsten en uit de reguliere rapportages die *RC-South* van het tactische niveau ontving (zoals *sitrep's*, *After Action Reports*, persoonlijke observaties en de rapportages van de Operationeel Analisten) en voegde dit toe aan het *Regional Common Operational Picture*.⁶⁴⁷ In de praktijk bleek deze erg veel informatie bevatte. Om gewenste informatie uit de database te kunnen halen, moest men er 'de weg in weten'. Juist deze moeilijke toegankelijkheid van de informatie was er de oorzaak van dat het HQ-ISAF (dat ook toegang had tot het *Regional Common Operational Picture*) nauwelijks gebruik maakte van de informatie die het te bieden had. Men wist niet welke informatie waar in *Regional Common Operational Picture* kon worden gevonden en gebruikte het daarom nauwelijks. De specialisten van de *Joint Effects Assessment Cell* van *RC-South*, die het *Regional Common Operational Picture* 'voedden' met informatie, wisten wel hoe bepaalde informatie uit de database kon worden betrokken. Hierdoor was het *Regional Common Operational Picture* een instrument dat alleen gebruikt werd door *RC-South* zelf en niet door anderen, terwijl dat laatste oorspronkelijk wel de bedoeling was. Het beeld dat hier ontstaat over een verkeerde voorstelling van de werkelijke situatie past in de visie van Mattis over EBAO, namelijk dat EBAO gemakkelijk aanleiding geeft tot een beeld van een schijnwerkelijkheid. De reden die Mattis hiervoor aanvoerde had te maken met het te meten object zelf⁶⁴⁸ en niet, zoals in de praktijk bleek, uit het verkeerd uitvoeren van metingen en data-integratie. Als een aanvullende bron van informatie werden op initiatief van *RC-South* bevolkingsonderzoeken uitgevoerd, de zogeheten *polls*. Ook deze informatie vond haar weg naar het *Regional Common Operational Picture*.

Verder valt op dat op geen van beide vormen van informatieverzameling (vragenlijsten en *polls*) controles werden uitgevoerd op validiteit en betrouwbaarheid. De informatieverzameling stond daardoor bloot aan invloeden die De Bruijn heeft beschreven als perverse effecten van prestatiemeting⁶⁴⁹. Hierdoor ontstond twijfel over de mate waarop de informatie de werkelijke situatie in de regio weergeeft.

Eveneens zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de presentatie van de informatie: de ontwikkeling van effecten, die overwegend bestonden uit kwalitatieve data, werd gepresenteerd door middel van een getal of een kleurcodering, waardoor veranderingen in de situatie van meting tot meting weliswaar snel zichtbaar werden gemaakt maar een deel van de kwalitatieve informatie verloren ging.

647 Zie dit hoofdstuk, paragraaf 7.4.1. 'Planning zoals ontworpen'.

648 Zie paragraaf 2.3.

649 De Bruijn, 2007.

Een vierde verschil tussen het ontwerp van EBAO en de uitvoering in de praktijk betreft de terugkoppeling over de voortgang aan de hogere niveaus van de organisatie. Terugkoppeling bleek langs verschillende wegen gestalte te krijgen: vanuit het tactische niveau via *RC-South* naar de operationele, militair-strategische en politieke niveaus van de NAVO, vanuit de tactische niveaus direct naar het eigen nationale militair-strategische niveau, van de *Provincial Reconstruction Teams* via de ambassade in Kabul naar het strategische niveau van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking en van daaruit naar het nationale politieke niveau. In de wijze waarop EBAO is ontworpen, werd alleen melding gemaakt van een feedback-structuur binnen de NAVO-organisatie. In de praktijk bleek dat er dus nog meer feedbacklijnen zijn, die korter waren en buiten de NAVO-structuur om liepen. Het gevolg hiervan is, dat transparantie zoals die wordt verlangd door RBM, voor NAVO een andere verschijning kent dan voor de transparantie die aan het nationale politieke niveau geleverd wordt.

Vanuit de theorie rondom strategie-ontwikkeling in organisaties en de rol daarin van wat de organisatie weet en wat de organisatie doet⁶⁵⁰, kunnen op het operationele niveau van *RC-South* een tweetal observaties worden gemaakt. Als eerste valt op dat de uitgangspunten die de organisatie had voor de missie onder tijdsdruk kon veranderen. Feitelijk veranderde hierdoor het 'ontwerp van EBAO'⁶⁵¹ (figuur 1.3). In termen van Pfeffer en Sutton betekende dit dat de behoefte aan kennis binnen de organisatie veranderde en alle activiteiten die de organisatie ontplooiden om de kennisontwikkeling te voeden weinig opleverde, omdat die activiteiten waren gericht op het verzamelen van andere informatie die diende te leiden tot andere kennis dan uiteindelijk nodig was. De kloof tussen wat de organisatie weet en wat de organisatie doet werd daardoor groter in plaats van kleiner. De tweede observatie ligt op het vlak van de wijze waarop de organisatie haar kennisniveau kon ontwikkelen. Dat kwam omdat de ontwikkeling van kennis per niveau binnen de organisatie kon verschillen. Het ene niveau (met name de nationale politieke niveaus) binnen de organisatie wist meer dan het andere (het militair-strategische en het politieke niveau binnen NAVO). Hierdoor kon binnen de ISAF-organisatie niet een eenduidig beeld ontstaan over wat aan EBAO werd gerealiseerd en wat niet. Het ontwikkelen van 'ad hoc EBAO' waarmee 'gerealiseerde EBAO' verder kan worden aangevuld was daardoor niet mogelijk. De organisatie maakte op die manier op het operationele niveau van *RC-South* geen optimaal gebruik van de corrigerende werking die uitgaat van 'ad hoc strategie', waardoor de proportie 'niet gerealiseerde EBAO' niet is afgenomen.

650 Zie paragraaf 1.7.

651 Zie paragraaf 1.7 en figuur 1.3.