

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

8

Conclusies en Aanbevelingen

8.1 Inleiding

In het EBAO-proces kunnen vijf subprocessen worden onderscheiden: *knowledge development*, *planning*, *execution*, *assessment* en *adjustment*.⁶⁵² Voor elk van de vijf subprocessen is onderzocht hoe ze zijn ontworpen voor het politieke tot en met het operationele niveau en hoe ze vervolgens in de praktijk van ISAF zijn toegepast. In dit hoofdstuk worden de conclusies, reflecties en aanbevelingen van dit onderzoek gepresenteerd. De nadruk ligt hierbij op maatregelen die dienen te leiden tot een meer doelmatige toepassing van EBAO, zoals het uitvoeren van nader onderzoek. Vervolgens worden enkele actuele toepassingen van EBAO besproken waaruit blijkt dat de toepassing van EBAO verder kan gaan dan de militaire context van internationale crisisbeheersing. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een nawoord, waarin de recente ontwikkelingen worden besproken op het gebied van EBAO binnen ISAF.

8.2 Het ontwerp van EBAO

Uit de beschrijving van de wijze waarop het proces van EBAO is ontworpen, kan de eerste afgeleide onderzoeksvraag, zoals die is geformuleerd in het eerste hoofdstuk, worden beantwoord. Deze eerste afgeleide onderzoeksvraag luidt:

Hoe is EBAO ontworpen?

EBAO is in zijn ontwerp resultaatgericht en flexibel opgezet, maar voornamelijk gericht op de militaire bijdrage aan de ontwikkeling van effecten. Het integreren – in het EBAO-proces – van plannen en activiteiten die door relevante niet-militaire actoren worden uitgevoerd, wordt in het ontwerp van EBAO wel genoemd maar zeer beperkt praktisch uitgewerkt.

In het ontwerp van EBAO zijn vijf subprocessen waar te nemen: *knowledge development*, *planning*, *execution*, *assessment* en *adjustment*. Deze subprocessen – althans, zoals ze zijn ontworpen – worden achtereenvolgens beschreven.

Knowledge Development

Het ontwerp voor EBAO voorziet in een cyclisch proces dat begint met het verzamelen van informatie en uitmondt in kennis over het probleem dat noopt tot ingrijpen. Allereerst

652 Zie paragraaf 4.4 en 4.5.

wordt op het politieke niveau informatie verzameld om een bepaald conflict, dat ergens ter wereld wordt gesignaleerd, in grote lijnen in kaart te brengen, en daarbij tevens te onderzoeken in hoeverre er mogelijkheden zijn – zowel militair als politiek – om in te grijpen. Op het militair-strategische en het operationele niveau worden informatievergaring en kennisontwikkeling concreter en gedetailleerder.

In het ontwerp wordt voor elk niveau tevens rekening gehouden met de informatiebehoefte van andere niveaus, zodat er een wederzijdse afhankelijkheid van informatie tussen de verschillende niveaus is ingebouwd in het ontwerp. Dit betekent dat ieder niveau zijn eigen informatiebehoefte heeft, zijn eigen proces van kennisontwikkeling doormaakt, en tevens informatie dient te leveren aan de aangrenzende niveaus in de vorm van feedback. De verschillende niveaus van besluitvorming hebben dus onderling een klant-leverancier relatie wat betreft informatievergaring en kennisontwikkeling.

Op het nationale niveau onderzoeken regeringen eerst of er draagvlak is voor een missie. Internationaal, in de NAVO, moet vervolgens consensus worden verkregen bij alle leden van het bondgenootschap over de politieke haalbaarheid van een NAVO-missie en welke *end state* een dergelijke operatie dient te bewerkstelligen.

Zowel de afzonderlijke NAVO-lidstaten als het NAVO-bondgenootschap blijven op het militair-strategische niveau informatie vergaren, maar dan meer toegespitst op het operatiegebied, de capaciteiten die nodig zijn om een bijdrage te kunnen leveren aan de realisatie van de *end state*, wat men als land zelf kan leveren en wat andere actoren en landen kunnen bijdragen. Het is belangrijk om vooraf een beeld te hebben van de mogelijkheden en onmogelijkheden van een militaire bijdrage.

Planning

Het proces *knowledge development* leidt tot kennis over de aard van de problematiek en over het inzetgebied. Aan de hand van deze kennis wordt in het proces van EBAO de operatie zelf gepland. Evenals het ontwerp voor de kennisontwikkeling voorziet ook het ontwerp voor de planning om te beginnen in een tamelijk abstracte planning ‘in grote lijnen’ op het politieke niveau, waarna de planning gaandeweg (op achtereenvolgens het militair-strategische resp. operationele niveau) concreter en gedetailleerder wordt, gericht op de uiteindelijke uitvoering op het operationele niveau. Dit past in de filosofie dat het uitvoeren van militaire operaties gebaseerd dient te zijn op politieke doelstellingen.⁶⁵³ Concreet betekent dit, dat militaire doelstellingen worden afgeleid uit de *end state* die op het

653 Clausewitz, 1976, p.87; Comprehensive Operations Planning Directive (COPD), Chapter 1.

politieke niveau is geformuleerd. In de planning wordt de relatie tussen het politieke en het militair-strategische niveau hierdoor gekenmerkt: het militair-strategische niveau volgt het politieke niveau. Naarmate de planning concreter wordt, verder afdalend naar het operationele niveau, wordt deze meer gericht op actie, ofwel uitvoering. Het ontwerp laat de commandanten van de operationele hoofdkwartieren (i.c. HQ-ISAF en *RC-South*) betrekkelijk vrij om de operationele uitvoering naar eigen inzicht te plannen.

In het ontwerp voor dit subproces (de planning) dient op de verschillende planningsniveaus rekening te worden gehouden met de plannen van andere *non-NATO actors*, zodanig dat hun plannen geïntegreerd worden in de planning van de NAVO-missie en de realisatie van de vastgestelde operationele doelstellingen van de missie niet kunnen hinderen of beïnvloeden.⁶⁵⁴ In het ontwerp staat echter niet hoe die integratie van plannen tot stand zou moeten komen.

Execution

De plannen die in het kader van EBAO zijn gemaakt, worden hoofdzakelijk uitgevoerd op het operationele niveau. In het ontwerp van EBAO heeft het politieke niveau in dit subproces (uitvoering) enkel de taak om andere relevante niet-militaire actoren te benaderen, en hen te verzoeken een bijdrage te gaan plannen voor zover dat voor het realiseren van de (door het politieke niveau geformuleerd) doelstellingen van de missie nodig is. Het gaat hierbij voornamelijk om *governmental organizations* (GO's).

Voor het operationele niveau begint dit subproces (uitvoering) bij het opstarten van de voorbereidingen voor de uitvoering van de activiteiten waarmee de militaire doelstellingen dienen te worden bereikt. Naarmate men dichterbij het uitvoerende (tactische) niveau komt, wordt het coördineren en sturen van activiteiten steeds meer een hoofdtaak. Militaire activiteiten worden op het operationele niveau verticaal (binnen de militaire structuur van de NAVO) afgestemd. Laterale afstemming over niet-militaire activiteiten met niet-militaire actoren vindt plaats door middel van speciaal voor dat doel ontworpen overlegorganen en informatiesystemen. Ook bij de uitvoering van militaire activiteiten hebben de militaire commandanten van de hoofdkwartieren (HQ-ISAF op grote lijnen voor heel Afghanistan, en *RC-South* meer op detail voor de zuidelijke regio van Afghanistan) een grote

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

mate van vrijheid, zolang de geplande activiteiten de geformuleerde *end state* ondersteunen.

Assessment

Om te kunnen bepalen of, en in hoeverre, uitgevoerde activiteiten tot de gewenste resultaten leiden, worden metingen uitgevoerd. Wat precies gemeten dient te worden, wordt tegelijk met het opstellen van de planning bepaald. Hierdoor wordt een direct verband gelegd tussen planning van activiteiten en behaald resultaat. Indien voor het bepalen van realisatie van doelstellingen ook resultaten van niet-militaire actoren noodzakelijk zijn, worden liaisons benut en databases gebouwd waaruit benodigde informatie kan worden betrokken. In het ontwerp van EBAO staat niet aangegeven hoe dit combineren van metingen in de praktijk plaats zou moeten vinden.

Adjustment

De resultaten van de assessments leveren een bijdrage aan *knowledge development* in het algemeen door ze consequent terug te voeren in het EBAO-proces, waardoor dat gehele proces naar behoefte kan worden bijgestuurd. Bijsturing (*adjustment*) vindt dus plaats op basis van behaalde resultaten in relatie tot de geformuleerde *end state*. Aangezien ieder niveau (politiek, militair-strategisch, operationeel en ook tactisch) zijn eigen assessments uitvoert, kan informatie over de voortgang van het proces ook op ieder niveau direct worden teruggevoerd in het proces. Hierdoor krijgt het proces de flexibiliteit die nodig is om doelgericht te blijven, ook al worden de operaties uitgevoerd in een complexe en snel veranderende omgeving. Het is van belang om te constateren dat deze bijsturing alleen betrekking heeft op de militaire activiteiten van EBAO (het gedeelte dat wordt bestuurd door de NAVO). De niet-militaire actoren zijn niet gebonden aan de NAVO-doctrine en hebben daardoor hun eigen criteria om hun operatie bij te sturen.

8.3 EBAO in de praktijk

Op grond van de bevindingen omtrent de werking van EBAO in de praktijk kan de tweede afgeleide onderzoeksvraag, zoals die is geformuleerd in het eerste hoofdstuk, worden beantwoord.

Deze tweede afgeleide onderzoeksvraag luidt:

Hoe wordt EBAO gerealiseerd in de praktijk?

De tweede onderzoeksvraag wordt beantwoord op basis van de beschrijving van de vijf subprocessen die ook bij het ontwerp van EBAO zijn geïdentificeerd.

Knowledge Development

Op het niveau van HQ-ISAF begon de beeldvorming over de situatie in het werkgebied van de missie (Afghanistan) in de rapportage aan de hogere niveaus (het militair strategische en het politieke niveau) vertoeft te raken als gevolg van verschillen in de informatie en analyses die vanuit de regio's in Afghanistan werden verkregen. Hierdoor werd het verkrijgen van een valide en betrouwbaar beeld van het gehele land geen eenvoudige opgave. Bovendien leverde het verzamelen van informatie over de ontwikkeling van effecten veel administratie op.

Daarnaast werden bij HQ-ISAF en RC South de verschillen zichtbaar tussen de belangen van de verschillende landen en de belangen van de internationale coalitie. Hierbij viel op, dat vooral de nationale belangen van de Verenigde Staten prevalerden, waarbij eveneens geconstateerd moest worden dat de Verenigde Staten ook het merendeel leverde aan mensen, logistiek en financiën.

De verticale informatiestroom, dat wil zeggen *bottom-up* van HQ-ISAF naar *Joint Forces Command* Brunssum, was duidelijk aanwezig, maar kon niet geheel voldoen aan de eisen die *Joint Forces Command* Brunssum aan die informatie stelde: HQ-ISAF leverde veel, maar niet alle informatie die het niveau direct erboven van hen wilde hebben.

De laterale informatiestroom, dat wil zeggen, informatie die moest komen van buiten de ISAF-organisatie en die van belang was om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop een effect zich ontwikkelde, werd op HQ-ISAF sporadisch aangetroffen. Deze rapportages bestonden wel, maar werden meestal geschreven om de politieke en financiële resultaten van de missie in Afghanistan weer te geven. Aangezien vanuit politiek perspectief de missie zich, althans wat de aansturing betrof, afspeelde op een niveau boven ISAF, bleven deze rapporten buiten de NAVO-organisatie. De NAVO-organisatie had en heeft nog steeds weinig te maken met de politieke verantwoording van de financiering van de opbouwmissie in Afghanistan.

De informatieverzameling in de regio zelf (*RC-South*) bevond zich vrijwel geheel binnen de militaire structuren en verliep als proces redelijk gestructureerd. Over de kwaliteit van de

informatie vielen nog wel wat kanttekeningen te maken; dit komt verderop in deze paragraaf aan bod in het onderdeel *assessment*.

De uitwisseling van informatie met andere, niet-militaire, actoren werd gehinderd door obstakels in de vorm van: gebrek aan wederzijds vertrouwen, incompatibiliteit van informatiesystemen, ontbreken van een duidelijke gesprekspartner bij de Afghaanse overheid en het gegeven dat veel militaire informatie geclassificeerd was. Hierdoor was het lastig om informatie uit militaire en niet-militaire bronnen met elkaar te combineren. Daarnaast liep een informatiestroom vanuit de provincie (dus in dit geval van de Nederlandse troepen in Uruzgan) rechtstreeks naar de Defensietop en het nationale politieke niveau in Den Haag. Deze informatiestroom bevatte zowel militaire als civiele informatie over de ontwikkelingen in de desbetreffende regio (bijvoorbeeld Uruzgan). Deze informatievoorziening ging geheel buiten ISAF om.

Planning

De oorsprong van het planningsproces voor EBAO lag op het politieke niveau. De doelstellingen die dit niveau formuleerde – de *end state* die gerealiseerd diende te worden – vormde het uitgangspunt bij de planning die het militair-strategische niveau opstelde voor EBAO. De doelstellingen die het politieke niveau opstelde waren veelal het resultaat van compromissen, aangezien er op het politieke niveau meestal zeer verschillend werd gedacht over planning-ritmes en de ‘maakbaarheid’ van de situatie in het inzetgebied. Dit gold ook voor NGO's en IO's, die vaak zelf geen politiek niveau hadden, maar geheel zelf hun te realiseren doelstellingen formuleerden. Dit maakte het voor het militair-strategische niveau moeilijk om een geïntegreerde planning op te zetten waar andere, niet-militaire, actoren in participerden. Bij de NAVO kwam daar het probleem van besluitvorming door consensus bij. In de planning op het politieke niveau van de NAVO lag het accent vooral op het verkrijgen van toezeggingen van mensen en materieel door de lidstaten, wat direct verband hield met de haalbaarheid van de missie.

Op het militair-strategische niveau viel op, zowel voor de afzonderlijke NAVO-lidstaten als voor de NAVO als geheel (Brussel), dat er nauwelijks contacten waren met andere, niet-militaire actoren. Voor het operationele niveau (HQ-ISAF en *RC-South*) waren die contacten er wel, in de vorm van enkele liaisons en overlegorganen. De meeste producten die het planningsproces opleverde, konden echter niet worden gedeeld met andere, niet-militaire, actoren, omdat ze geclassificeerd waren. Bovendien bleken er tussen de verschillende actoren verschillende opvattingen te bestaan over de *end state* die diende te worden gerealiseerd, wat een effect precies was, uit welke parameters effecten waren opgebouwd, en

hoe die parameters het best gemeten konden worden. Een geïntegreerde (lees: gecombineerde militaire en niet-militaire) planning maken en informatie uitwisselen tussen militaire en niet-militaire partijen was daarom een moeilijke zaak.

Execution

Op de politieke en militair-strategische niveaus zou de basis gelegd moeten worden voor het creëren van dwarsverbanden met andere, niet-militaire, actoren, maar dit kwam niet goed uit de verf. Door onbegrip en een zeker gebrek aan vertrouwen jegens elkaar kwamen deze dwarsverbanden niet tot ontwikkeling. Voor de NAVO kwam daar nog het argument bij, dat dit een overwegend militaire organisatie is, wat haar minder geschikt maakte om op het politieke en diplomatieke niveau dwarsverbanden te creëren en te onderhouden met andere, niet-militaire, actoren. Initiatieven om toch meer informatie over planning en uitvoering van activiteiten door niet-militaire actoren in het operatiegebied te verzamelen, werden vanuit het militair-strategische niveau op eigen gelegenheid ontwikkeld, waarbij de informatie werd betrokken uit algemeen toegankelijke (open) bronnen. De uitdrukkingen ‘gezond verstand’ en het hebben van de ‘juiste instelling’ werden in relatie tot het uitvoeren van EBAO veel gehoord op het militair-strategische niveau, aangezien men zelf op zoek moest naar deze bronnen en de daar gevonden informatie zelf op bruikbaarheid diende te onderzoeken.

Het merendeel van de inspanningen op het gebied van de uitvoering van EBAO werd geleverd door het operationele niveau van HQ-ISAF en *RC-South*. Op dat niveau liep men echter aan tegen een gebrek aan kennis over de andere actoren waarmee diende te worden samengewerkt en een gebrek aan capaciteit om deze samenwerking daadwerkelijk van de grond te krijgen. En aangezien men op het operationele niveau wel beschikte over voldoende militaire informatie en kennis, richtte men zich vooral op de realisatie van militaire effecten. Daar kwam bij dat militairen haast per definitie vertrouwd zijn met het realiseren van dit soort militaire effecten; dat is hun ‘comfort zone’. Dit leidde er toe, dat de militairen die op dit operationele niveau werkzaam waren moeite hadden om geïntegreerde effecten te (laten) realiseren.

Het was opmerkelijk dat de invloed van de NAVO op het tactische niveau (i.c. de *Task Forces*) afnam ten gunste van de verschillende nationale politieke niveaus. Hier speelde het systeem van de zogeheten *red card holders* een rol.⁶⁵⁵ Het was immers het tactische niveau

655 Zie paragraaf 4.2; 5.5.2; 6.5.2 punt 5.

waar plannings werden omgezet in activiteiten die vervolgens dienden te leiden tot de realisatie van effecten.

Assessment

De resultaten van de inspanningen die in het kader van EBAO werden uitgevoerd, kwamen door middel van feedback terug in het proces. Deze feedback kwam tot stand op basis van rapportages naar aanleiding van uitgevoerde metingen en rapportages over de toestand in het operatiegebied op een zeker moment. Het Nederlandse politieke niveau werd direct vanuit het tactische niveau (i.c. *Task Force Uruzgan*), na tussenkomst van de ambassade in Kabul, voorzien van informatie over de voortgang. Deze rapportages bleken echter zelden eenduidig te zijn en bevatten soms tegenstrijdige informatie.

In de NAVO-organisatie kwam vanuit het operationele niveau (i.c. HQ-ISAF en *Joint Forces Command Brunssum*) erg veel feedback terecht bij het militair-strategische niveau (i.c. SHAPE). Hier werd de toestroom van informatie aan de hand van 'gezond verstand'⁶⁵⁶ gereduceerd tot feedback die voor het hoogste niveau van de NAVO relevant zou zijn. De leidraad hierbij was, dat uitsluitend informatie naar het hoogste NAVO-niveau werd doorgegeven die betrekking had op de ontwikkeling van de realisatie van militaire effecten, dit vanuit het argument dat de NAVO een militaire organisatie is en daarom alleen is geïnteresseerd in militaire informatie.

Het daadwerkelijk meten van voortgang vond plaats op het operationele niveau. Daarbij viel op dat het instrument waarmee de realisatie van effecten werd gemeten (*Measure of Effectiveness*) weinig rekening hield met dwarsverbanden, waardoor de meting een vereenvoudigde weergave werd van een veel complexere werkelijkheid. Er bestond op regionaal niveau geen duidelijkheid over de validiteit en betrouwbaarheid van de uitgevoerde metingen, evenmin als dat er tussen de verschillende regio's in Afghanistan afspraken waren gemaakt over de wijze waarop metingen werden uitgevoerd. Het resultaat was dat de rapportages die het HQ-ISAF opstelde over de voortgang van EBAO in Afghanistan als geheel, waren gebaseerd op informatie waarvan de validiteit en betrouwbaarheid twijfelachtig was.

⁶⁵⁶ Hiermee wordt bedoeld dat de desbetreffende medewerkers niet kunnen terugvallen op procedurebeschrijvingen of doctrines en daarom zelf moeten bedenken wat relevant is en wat niet.

Adjustment

Vanaf alle niveaus werd informatie in het kader van feedback geleverd naar het niveau direct er boven. Op grond van deze feedback werd beoordeeld of en in hoeverre de realisatie van de doelstellingen volgens plan verliep. Feedback die geleverd werd aan het Nederlandse politieke niveau werd onderzocht op eventuele risico's voor de bewindslieden die betrokken waren bij de missie. Zo nodig werd de missie bijgestuurd, desnoods door middel van rechtstreekse instructies aan het operatiegebied, maar meestal door tussenkomst van de Stuurgroep Militaire Operaties. Op de operationele niveaus en op het militair-strategische niveau werd aan de hand van vooraf opgestelde indicatoren vastgesteld of de missie nog op koers lag.

Zoals gezegd is in dit onderzoek geconstateerd dat er getwijfeld kon worden aan de validiteit en betrouwbaarheid van de verzamelde voortgangmetingen. Dat betekent, dat het eveneens twijfelachtig is in hoeverre bijsturing plaats vond op grond van de juiste overwegingen. Desalniettemin waren op het operationele niveau (i.c. HQ-ISAF) vergaande bijsturingen aangebracht; zo werden bijvoorbeeld op dat niveau zowel het einddoel van de missie als de structuur van de organisatie veranderd. Het waren de commandanten van de operationele niveaus (de commandant van ISAF en de commandant van *RC-South*) die tot deze maatregelen voor bijsturing besloten. Hieruit bleek dat de commandanten zeer veel vrijheid hadden om de missie naar eigen inzicht vorm te geven.

8.4 Verschillen tussen ontwerp en realisatie

Nu de conclusies zijn getrokken over het ontwerp van EBAO en over de wijze waarop EBAO in de praktijk wordt gebracht, kan worden onderzocht of, en zo ja in hoeverre, ontwerp en praktijk van elkaar afwijken. In feite wordt dan duidelijk hoe groot de kloof is tussen datgene waarvan de organisatie weet wat in het kader van EBAO gedaan moet worden en datgene wat de organisatie in de praktijk daadwerkelijk doet. Dit refereert aan de kloof tussen weten en doen (*the Knowing-Doing Gap*) zoals beschreven door Pfeffer en Sutton.⁶⁵⁷ In deze paragraaf worden de verschillen geïnventariseerd tussen ontwerp en praktijk die voor ieder subproces van EBAO gevonden zijn, waardoor de derde onderzoeksvraag wordt beantwoord. Zoals geformuleerd in het eerste hoofdstuk, luidt deze derde afgeleide onderzoeksvraag als volgt:

657 Jeffrey Pfeffer and Robert I. Sutton, 2000.

Welke afwijkingen tussen ontwerp en realisatie kunnen worden geïdentificeerd en hoe kunnen deze afwijkingen worden verklaard?

Knowledge development

Het probleem dat uiteindelijk de aanleiding is om in een bepaalde crisis in te grijpen, wordt beoordeeld vanuit de politieke realiteit van het moment in de landen die de beoogde missie in het crisisgebied zullen uitvoeren). De verzamelde informatie waarmee kennis wordt opgebouwd over de crisis en de belangrijkste partijen die bij die crisis betrokken zijn, worden dan ook vanuit het perspectief van die politieke realiteit gezien. De beslissing om, al dan niet, deel te nemen aan een missie en over het doel dat die missie vervolgens dient te bereiken, wordt dus afgeleid uit de actuele politieke situatie in het land dat troepen stuurt naar het crisisgebied. Aangezien de politieke situatie in een land dat deelneemt aan een militaire missie in het buitenland meestal sneller verandert dan dat zich bij die buitenlandse interventie meetbare veranderingen voordoen, kan het politieke draagvlak voor de missie in het land dat deelneemt aan die interventie wegvallen voordat de eerder opgestelde doelstellingen zijn behaald. In dat geval wordt de deelname aan de missie stopgezet voordat de *end state* is behaald. Dit is een hard gegeven waar het ontwerp van EBAO geen rekening mee houdt. Het politieke niveau, en niet de uitkomst van *knowledge development*, heeft de belangrijkste stem in het beëindigen van de missie.

De *end state* wordt in abstracte en vage termen geformuleerd. Dit is het gevolg van de compromissen die op het politieke niveau moeten worden gesloten om een consensus te bereiken, en van de wens om geen politieke en diplomatieke speelruimte kwijt te raken door precies vast te leggen welke doelen bereikt dienen te worden. Hierdoor is het op het militair-strategische niveau niet altijd duidelijk wat precies van het militaire instrument wordt verwacht en welke informatie verzameld dient te worden. In het ontwerp van het EBAO-proces geldt de opdracht die het politieke niveau verstrekt als uitgangspunt, zonder dat daar nog speciale voorwaarden, zoals eenduidigheid en duidelijkheid, aan worden gesteld. Desondanks wordt op het militair-strategische niveau een plan gemaakt dat realistisch en haalbaar is binnen de kaders van de beschikbare capaciteiten.

Tot op dit moment in het proces is nauwelijks informatie betrokken vanuit andere, niet-militaire actoren, zoals NGO's en IO's. Wel stroomt er in de NAVO-organisatie veel informatie in termen van feedback, vooral *bottom-up*. In de praktijk is de laterale uitwisseling van informatie zwak, terwijl deze uitwisseling van informatie in het ontwerp van EBAO geldt als een essentiële voorwaarde voor de *Comprehensive Approach*, en daardoor ook voor EBAO. Tevens wordt geconstateerd dat, naarmate het EBAO-proces dichterbij het niveau van de

daadwerkelijke uitvoering van de plannen komt, de belemmeringen voor het uitwisselen van informatie ook steeds concreter worden. Op het operationele niveau (i.c. HQ-ISAF en *RC-South*) wordt bijvoorbeeld de voortgang van EBAO belemmerd doordat informatie niet vrijelijk kan worden uitgewisseld vanwege een taalbarrière of doordat men elkaars informatiesystemen niet kan raadplegen omdat die onderling niet compatibel zijn.

Aan de informatie die wordt gebruikt om kennis op te bouwen over de missie in het algemeen en de voortgang in het bijzonder worden in het ontwerp van EBAO geen eisen gesteld van validiteit en betrouwbaarheid. In de praktijk kan worden geconstateerd dat meetmethoden en rapportages van verschillende actoren en uit verschillende delen van Afghanistan zodanig van elkaar verschillen, dat het eigenlijk nauwelijks mogelijk is om accuraat te bepalen hoe de missie er op een bepaald moment voor staat.

Planning

In het ontwerp van EBAO wordt voorgeschreven om een geïntegreerde planning te maken, waarbij alle relevante actoren zijn betrokken. Nergens in het ontwerp wordt echter uitgewerkt hoe deze geïntegreerde planning dan tot stand zou moeten komen. In de praktijk kan dan ook worden geconstateerd dat de meeste actoren hun eigen *end state*, en de daaruit af te leiden doelstellingen, formuleren en aan de hand daarvan zelf hun eigen prioriteiten kiezen. Het ontbreekt dus aan een eenduidige en alom aanvaarde doctrine over de wijze waarop een geïntegreerde planning tot stand zou moeten komen. Aangezien er bovendien wel kennis voor handen is over het plannen van militaire operaties, en niet over het opstellen van een geïntegreerde planning, krijgt de planning die in het kader van EBAO wordt gemaakt vooral een militair karakter.

Omdat het militair-strategische niveau het politieke niveau volgt, is er op dit specifieke niveau wel sprake van een geïntegreerde planning tussen de politieke en de militaire actor. De *Measures of Effectiveness*, die meteen bij het opstellen van de planning worden geformuleerd, hebben dan ook uitsluitend betrekking op (het meten van) activiteiten van de politieke en de militaire actoren die aan de planning hebben gewerkt. Hierdoor blijft de beeldvorming omtrent gerealiseerde effecten beperkt tot de effecten van militaire en politieke acties.

Niet-militaire actoren worden op het strategische niveau nog niet in de planning betrokken, waardoor er niet kan worden gesproken van een geïntegreerde planning. De plannen van de betrokken actoren worden veelal afzonderlijk naast elkaar, in plaats van gezamenlijk met elkaar, ontwikkeld en opgesteld. In de praktijk worden op het operationele niveau (i.c. HQ-ISAF en *RC-South*) wel contacten waargenomen tussen militaire en niet-militaire

actoren. Het betreft dan meestal uitwisseling van oppervlakkige informatie, ingegeven door pragmatisme en niet als een onderdeel van de planning.

Execution

Het ontwerp voor het proces van EBAO schrijft een gezamenlijke uitvoering van activiteiten voor op basis van een geïntegreerde planning die begint op het politieke niveau. Dit komt in de praktijk niet genoeg tot ontwikkeling, zoals hiervoor ten aanzien van de planning geschetst, waardoor de betrokken actoren veelal afzonderlijk van elkaar activiteiten plannen maken en uitvoeren.

In het ontwerp van EBAO wordt geen rekening gehouden met tegenstellingen tussen de belangen van de coalitie van interveniërende landen (in dit geval de NAVO) en belangen op het nationale politieke niveau van elk land afzonderlijk. Deze tegenstellingen treden in de praktijk aan het licht op het tactische niveau (*Task Forces* en *Provincial Reconstruction Teams*), zoals bijvoorbeeld in Uruzgan. De commandant ter plaatse kan lokaal worden geconfronteerd met een situatie waarin hij moet kiezen tussen actie die de NAVO voorschrijft en de belangen van de nationale politiek in de NAVO-lidstaat door welke hij is uitgezonden. Soms wordt die commandant geholpen door de tussenkomst van een zogeheten *red card holder* die een actie van de NAVO kan tegenhouden.⁶⁵⁸ In dat geval zal de NAVO militairen van een andere nationaliteit moeten zoeken om de desbetreffende actie uit te voeren. In de andere gevallen kiest de commandant voor die actie, die de minste negatieve consequenties heeft voor de eigen nationale politieke achterban; de coalitie, in dit geval de NAVO, verliest hierbij dan voor een belangrijk deel de controle op de uitvoering van activiteiten op het tactische niveau.

In de uitvoering van activiteiten op het tactische niveau blijken wel samenwerkingsverbanden te ontstaan tussen militaire en niet-militaire actoren. Deze samenwerkingsverbanden worden eerder gedreven door de toestand in het veld dan door stimulatie van bovenaf. Dat betekent dat actoren zich bewust zijn van elkaars capaciteiten en daar gebruik van maken wanneer dat nodig is om hun doelstellingen te realiseren.

⁶⁵⁸ Een 'red card holder' is een functionaris die aan het HQ-ISAF is toegevoegd door een van de deelnemende nationaliteiten om te controleren of de militairen van het land in kwestie wel worden ingezet zoals dat vooraf is afgesproken. Als een opdracht niet overeenkomt met de afspraak dan kan de houder van de 'red card' inzet voorkomen. Een voorbeeld: Canadese militairen mogen niet worden ingezet in acties die verband hebben met narcotica. In de provincie Kandahar zullen de Amerikanen dat soort missies voor hun rekening nemen, hoewel deze regio onder de Canadezen valt.

Tot slot wordt geconstateerd dat de commandanten op het operationele niveau de vrijheid die zij hebben om de planning en uitvoering van activiteiten naar eigen inzicht vorm te geven, ook inderdaad gebruiken. De uitvoering van de activiteiten en de daaruit volgende realisatie van de planning ligt daardoor dicht bij de actuele behoefte in de desbetreffende regio (maatwerk).

Assessment

Zoals al eerder bij herhaling is opgemerkt, wordt reeds bij het maken van de planning gespecificeerd op welke aspecten en aan de hand van welke informatie de voortgang van de planning gecontroleerd dient te worden. In het onderzoek bleek echter dat er tussen de relevante actoren nauwelijks afspraken waren gemaakt om op een uniforme manier metingen uit te voeren die een realistisch beeld zouden kunnen geven van de werkelijkheid. Om een beeld te krijgen in termen van de *Comprehensive Approach* zullen meetgegevens van de verschillende actoren met elkaar gecombineerd moeten worden. Dit gebeurt nauwelijks, en de informatie die wordt gecombineerd is oppervlakkig en niet altijd valide en betrouwbaar. Bovendien ontstaan er allerlei dubbelstellingen in de verzamelde informatie, omdat de meeste actoren hun eigen criteria gebruiken om informatie te verzamelen.

Om een voorbeeld te geven: de ene actor telt het aantal gebouwde scholen per district, de ander uitsluitend de scholen in het eigen verzorgingsgebied, dat gedeeltelijk in twee of meer districten kan liggen. Daarnaast is er geen duidelijkheid over het begrip 'school', waardoor de ene actor rapporteert hoeveel scholen er in een bepaald gebied zijn gebouwd (zonder te vermelden hoeveel van die scholen inmiddels door *opposing militant forces* zoals Taliban weer zijn vernietigd) en telt een ander alleen de scholen die ook als zodanig functioneren. Geconstateerd wordt, dat de meeste actoren op hun eigen manier voortgang meten. Desondanks worden de resultaten zoveel mogelijk gecombineerd, waardoor de suggestie ontstaat van een geïntegreerd beeld van de situatie.

Het grootste gedeelte van de verzamelde informatie wordt als feedback teruggevoerd in de organisatie van de NAVO; deze feedback dient als basis om de missie te kunnen bijsturen. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat de lijnen tussen politieke en militaire actoren op nationaal niveau veel korter zijn dan de lijnen binnen de NAVO. Het nationale niveau is dan ook eerder geïnformeerd dan de NAVO en zal zijn gedeelte van de missie eerder bijsturen. Dit leidt tot frictie op het niveau van ISAF, vooral bij de regionale hoofdkwartieren: zij dienen namens de NAVO een operatie bij te sturen die door de nationale niveaus, zowel politiek als militair-strategisch, soms al bijgestuurd is.

Adjustment

Het subproces van EBAO gericht op bijsturing van de missie verloopt volgens ontwerp. Aangezien de validiteit en betrouwbaarheid van de verzamelde metingen echter niet kan worden gegarandeerd, kan ook niet worden vastgesteld dat de maatregelen die worden genomen om de missie bij te sturen plaatsvinden op grond van de juiste overwegingen. Motieven op het politieke niveau leveren de meest drastische aanpassingen op. Zo heeft het politieke niveau in de Verenigde Staten de eis geformuleerd dat *transfer of authority* op een zekere datum dient te zijn voltooid,⁶⁵⁹ en trekt de Verenigde Staten op grond daarvan ook per die datum troepen uit Afghanistan terug.⁶⁶⁰ Daarmee is de eerder geformuleerde *end state* voor de missie (en daarmee feitelijk de basis voor de planning van de missie) veranderd in een *end date*. De organisatie van ISAF is daarop ingrijpend aangepast. Hieruit kan worden geconcludeerd dat een missie zoals in Afghanistan, waarin de opbouw van het land een belangrijke rol speelt, gedurende een lange periode (één of meer decennia) zoveel capaciteit vergt – aan financiële middelen, aan materieel en aan mankracht – dat dit de politieke draagkracht van een land gemakkelijk te boven kan gaan. Het beëindigen van de Nederlandse deelname aan ISAF en ook de door het politieke niveau in de Verenigde Staten geïnstigeerde wijziging van de *end state* in een *end date* zijn daar voorbeelden van. Dat betekent dat Nederland, ten aanzien van een besluit om deel te nemen aan een missie, er expliciet van zou moeten uitgaan dat dit inhoudt dat aan die missie wordt deelgenomen totdat de *end state* is bereikt – en niet tot een zekere *end date*. Het omzetten van een *end state* in een *end date* kan verstreckende gevolgen hebben. Het is namelijk goed mogelijk dat een missie met een expliciete *end date* de *end state* niet realiseert aangezien voor het laatste meer tijd nodig is; bij het verstrijken van de *end date* zijn de vooraf gestelde doelstellingen dus misschien niet behaald. Is bijvoorbeeld de doelstelling *nation building* nog niet behaald op een (tijdens het verloop van de missie gestelde) *end date*, dan wordt de missie op die datum beëindigd zonder dat er een solide basis ligt waarop een land kan worden gereconstrueerd. In Afghanistan is het goed mogelijk dat zodra NAVO de missie afsluit en het land verlaat, radicale elementen (zoals de Taliban) de kans schoon zien om het initiatief alsnog naar zich toe te trekken en een streng islamitisch land te stichten. Een soortgelijk proces heeft zich voorgedaan in Vietnam kort nadat de Amerikanen het land hadden verlaten, met als gevolg een verenigd socialistisch Vietnam – precies datgene wat de Amerikanen en hun

659 NATO site: 20121008_media_backgrounder_isaf_mission_evolution_en.pdf. Benaderd oktober 2012.

660 Landler, M., Cooper, H., “Obama Will Speed Pullout From War in Afghanistan”, New York Times, 22 June 2011.

bondgenoten met hun interventie in Vietnam de voorafgaande jaren hadden geprobeerd te voorkomen.⁶⁶¹

Samenvatting

Concluderend kunnen er uit de analyse van de gevonden verschillen tussen het ontwerp van EBAO en de wijze waarop EBAO in de praktijk wordt toegepast, vier thema's worden geïdentificeerd:

1. *Planning*. De eerste afwijking betreft het uitgangspunt of de *end state* die wordt gekozen voor EBAO. De militaire actor heeft behoefte aan een scherp geformuleerde *end state*. Niet-militaire actoren waarmee tot samenwerking gekomen dient te worden, stellen hun eigen doelstellingen en *end states* op; de meesten van hen zijn niet gebonden aan een politiek niveau, maar wel aan een achterban in de vorm van donateurs of financiers.

2. *Informatievoorziening*. Een tweede geconstateerde afwijking betreft de uitwisseling van informatie binnen EBAO. Informatiestromen in het kader van EBAO binnen de NAVO zijn vooral in verticale zin ontwikkeld; dit wordt in het ontwerp van EBAO beschreven. Van laterale informatiestromen, van groot belang voor een goed verlopende *Comprehensive Approach*, wordt in het ontwerp van EBAO weliswaar vermeld dat ze belangrijk zijn, maar er wordt daarbij niet aangegeven welke kwalitatieve en kwantitatieve eisen aan die informatiestromen dienen te worden gesteld. In de praktijk blijkt dat deze laterale informatiestromen nauwelijks van de grond komen. Alle betrokken actoren meten hun voortgang op hun eigen manier.

3. *Uitvoering*. Het derde onderwerp betreft de wijze waarop de NAVO haar laterale verbanden benut. Dit blijkt vooral uit de samenwerking tussen militaire en niet-militaire actoren. Een belangrijk verschil tussen ontwerp (theorie) en realiteit (praktijk) betreft de samenwerking van de NAVO als militaire actor met relevante niet-militaire actoren in haar omgeving: in de praktijk blijkt dat in alle subprocessen van EBAO (*knowledge development, planning, execution, assessment* en *adjustment*) de actoren grotendeels naast elkaar en niet met elkaar werken.

661 Louise Brown, T., "War and Aftermath in Vietnam", Routledge, New York, 1991, p. 265-276.

4. *Voortgangsmeting*. De vierde en laatste afwijking betreft het geheel aan metingen waarmee de voortgang van de realisatie van de effecten in kaart dient te worden gebracht. Deze metingen worden inderdaad verricht, maar er wordt niet aangegeven hoe ze valide en betrouwbaar dienen te worden uitgevoerd. Doordat een geïntegreerde planning en uitvoering grotendeels ontbreekt, is er ook geen sprake van een geïntegreerde methode van dataverzameling, zodat de gehanteerde informatie een onzuiver beeld geeft van de werkelijkheid.

Het gevolg van het gesignaleerde gebrek aan geïntegreerd optreden van de verschillende actoren die in Afghanistan actief zijn, is dat de actoren naast elkaar werken aan de realisatie van hun eigen doelstellingen in plaats van gezamenlijk, met elkaar, te werken aan de realisatie van gezamenlijke doelstellingen. Coördinatie van inspanning komt nauwelijks van de grond, waardoor de gewenste effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen in de praktijk niet wordt gerealiseerd.

8.5 De realisatie van EBAO in ISAF

Door de antwoorden op de drie afgeleide onderzoeksvragen met elkaar te combineren, kan uiteindelijk de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord. De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is in het eerste hoofdstuk als volgt geformuleerd:

In hoeverre wordt het ontwerp van EBAO in de praktijk daadwerkelijk gerealiseerd en hoe kunnen eventuele afwijkingen worden verklaard?

Vanuit militair oogpunt worden acties in het kader van EBAO vrijwel geheel volgens planning uitgevoerd, gemeten en bijgestuurd. Het integrale karakter van *knowledge development, planning, execution, assessment* en *adjustment*, zoals dat voor een effectieve en efficiënte uitvoering van EBAO wordt verlangd, blijft echter grotendeels achterwege. Wat betreft de samenwerking met andere relevante, niet-militaire, actoren – die nodig is om EBAO en uiteindelijk ook de *Comprehensive Approach* te laten slagen – kan niet gesproken worden van succesvolle realisatie.

De belangrijkste reden hiervoor is gelegen in het feit dat bij alle betrokken actoren vrijwel geen sprake is van een geïntegreerde planning en uitvoering van activiteiten, evenmin als van één gemeenschappelijk te realiseren *end state*. Op de politieke en strategische niveaus zijn er nauwelijks contacten tussen de verschillende actoren; op het operationele niveau

(HQ-ISAF) wordt voorzichtig gebouwd aan fragiele samenwerkingsverbanden; op het tactische niveau (*Task Forces*) komt samenwerking, gedreven door pragmatische overwegingen, beter van de grond.

Uit de literatuur blijkt dat het in een complexe internationale crisissituatie lastig is om effecten te bewerkstelligen omdat er zelden sprake is van een duidelijk causaal verband tussen een actie van een bepaalde actor en meetbare effecten in het veld.⁶⁶² Effecten komen tot stand door combinaties van acties uitgevoerd door verschillende actoren, die elkaar bovendien over en weer kunnen beïnvloeden. Om effecten te kunnen realiseren in de context van de *Comprehensive Approach* en de *Effects-Based Approach to Operations*, zullen de acties van de betrokken actoren geïntegreerd gepland, uitgevoerd, gemeten en geanalyseerd moeten worden om uiteindelijk te kunnen leiden tot de realisatie van doelstellingen die door alle betrokken actoren worden onderschreven. Het ontbreken van een dergelijke geïntegreerde benadering leidt tot separate planning, uitvoering, meting en analyse van separate activiteiten die tot separate uitkomsten (effecten) leiden en daardoor in geen opzicht *comprehensive* genoemd kunnen worden. De beoogde synergie komt aldus niet tot stand.

Het gevolg hiervan is dat mensen, materieel en middelen niet efficiënt en effectief worden ingezet. Deelnemende landen zullen een zekere mate van discrepantie ervaren tussen de inspanning die wordt gepleegd en de opbrengsten van die inspanningen. De kans is groot dat het maatschappelijk draagvlak voor deelname aan de missie in kwestie zal afnemen en ook een negatieve invloed zal hebben op deelname aan eventuele missies in de toekomst.

8.6 Reflectie

8.6.1 *Crafting Strategy en de Knowing-Doing Gap*

De *Effects-Based Approach to Operations* wordt toegepast (of althans beoogd) in de complexiteit van interventie in internationale crisissituaties. De instantie of organisatie die in zo'n crisissituatie intervenueert, dient met deze complexiteit te kunnen omgaan. Dat betekent dat de organisatie speciale aandacht dient te vestigen op de wijze waarop zij haar doelen wil realiseren, ofwel hoe zij haar strategie ontwikkelt. Dit geldt uiteraard ook voor ISAF. In dit onderzoek is tot in detail bekeken hoe ISAF haar strategie in het kader van EBAO heeft ontworpen en wat daarvan vervolgens in de praktijk is uitgevoerd. Daarbij is gebruik

662 Zie hoofdstukken 1 en 2.

gemaakt van het model van Mintzberg over strategie-ontwikkeling in organisaties.⁶⁶³ In dit model geeft Mintzberg aan, dat niet alle strategie die door een organisatie wordt ontworpen ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd, en als het ware ‘verdwijnt’. Tegelijkertijd produceert de organisatie ad hoc strategie, waarmee ze het ontstane strategische ‘gat’ weer gedeeltelijk vult. De vraag is hier in hoeverre dit door Mintzberg beschreven fenomeen zich ook bij ISAF voordoet.

Bij ISAF kunnen verschillen worden geconstateerd tussen het ontwerp van EBAO en datgene wat in het kader van EBAO daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Soms kan een verschil tussen ontwerp en uitvoering van EBAO al met behulp van een relatief eenvoudige aanpassing worden verkleind; in de informatievoorziening, bijvoorbeeld, kan een gemeenschappelijk gebruik door alle actoren van één enkel (gezamenlijk) informatiesysteem al uitkomst bieden (*ad hoc strategy*). Wanneer, echter, de opdrachtgever geregeld de aard van het te leveren eindproduct ofwel de einddoelstellingen van de missie verandert, wordt het is veel lastiger om het proces van de *Comprehensive Approach*, en dat van EBAO in het verlengde daarvan, doelgericht te blijven uitvoeren. Het proces rondom het realiseren van de einddoelstellingen komt dan niet tot rust en de organisatie blijft op zoek naar een vaste koers, omdat de organisatie haar uitgangspunt heeft veranderd (*intended strategy*). In het model van Mintzberg wordt echter geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de essentie van de beoogde strategie (*intended strategy*) verandert. In de visie van Mintzberg kan een organisatie in relatieve rust haar strategie ontwerpen en hangt het vervolgens af van de complexiteit van de omgeving waarin de organisatie opereert in hoeverre die strategie wordt gerealiseerd, welke strategie verdwijnt en welke vanuit het adaptieve vermogen van de organisatie wordt ontwikkeld. ISAF krijgt daar de tijd niet voor: deze organisatie krijgt de doelen voor de langere termijn opgedragen, maar politieke inzichten veranderen sneller dan dat ISAF deze gestelde doelen kan realiseren. Om een voorbeeld te geven: het toekomstperspectief voor de Afghaanse jeugd verbeteren door te voorzien in beter onderwijs is een proces dat vele jaren kan duren. En als gesproken wordt over het verbeteren van de positie van de vrouw in de Afghaanse samenleving, dan kan gedacht worden in termen van generaties. Het politieke niveau kan daar niet altijd op wachten. Door die ‘ongeduldigheid’ worden nieuwe eisen gesteld aan wat ISAF moet bereiken, en zo veranderen de te realiseren einddoelstellingen. In termen van het model van Mintzberg betekent dit, dat de *intended strategy* niet per definitie meer het uitgangspunt is. En in termen van Pfeffer en Sutton

663 H. Mintzberg, 1978.

betekent het, dat de organisatie door haar doel te veranderen opeens andere kennis nodig heeft om dat nieuwe doel te kunnen realiseren. Dat betekent dat de kloof tussen *knowing* en *doing* aan de kant van *knowing* juist groter in plaats van kleiner wordt.

Het model van Mintzberg, dat voor deze studie een vertrekpunt is geweest, en de theorie van Pfeffer en Sutton over de *knowing-doing gap* vullen elkaar aan.⁶⁶⁴ Volgens Mintzberg raakt een organisatie op het gebied van ontwikkelde strategie wat kwijt en ontwikkelt ze vervolgens in adaptieve vorm nieuwe strategie. Hij noemt dit *crafting strategy*, en dat is juist wat Pfeffer en Sutton zien als een poging om de kloof tussen wat de organisatie weet en doet te verkleinen. Kortom, de ruimte die ontstaat in het model van Mintzberg tussen niet-gerealiseerde EBAO en ad hoc-EBAO, kan worden opgevuld door enerzijds het adaptieve vermogen van de organisatie te verbeteren en anderzijds de kloof tussen het weten en het doen van de organisatie te verkleinen.

In de praktijk van ISAF en de EBAO zien we dat ook inderdaad gebeuren. Er worden pogingen ondernomen om de kloof te dichten, maar als gevolg van enkele tamelijk eenvoudige zaken zonder succes. Om enkele voorbeelden te noemen: informatiesystemen die niet met elkaar kunnen communiceren, militaire en civiele organisaties die op een verre van optimale manier met elkaar samenwerken, het onvermogen om tot een geïntegreerde planning van activiteiten te komen, uitgevoerde metingen van voortgang die niet altijd valide en betrouwbaar blijken te zijn.

8.6.2 Results-Based Management en EBAO

In Nederland worden militaire operaties gepland en uitgevoerd binnen de bestuurskundige kaders die gangbaar zijn in de publieke sector, in dit geval in de Defensieorganisatie. De laatste jaren worden deze kaders beheerst door de filosofie van *New Public Management* (NPM),⁶⁶⁵ een filosofie die wordt gekenmerkt door een nadrukkelijke aandacht voor transparantie, flexibiliteit en sturen op output. Resultaten zijn belangrijk binnen NPM, wat blijkt uit het uit NPM afgeleide *Results-Based Management* (RBM).⁶⁶⁶

Het is echter de vraag in hoeverre deze aspecten van NPM kunnen worden toegepast bij militaire operaties.⁶⁶⁷ Eén van de belangrijke kenmerken van NPM is de invloed van

664 Pfeffer and Sutton, 2000.

665 Hood, C., 1991, pp. 3-19.

666 Zie paragraaf 2.5.

667 Ibid.

marktwerking op de inrichting van organisaties in de publieke sector.⁶⁶⁸ De overheid krijgt dan te maken met begrippen als toegankelijkheid, leveringszekerheid, concurrentiepositie, besparingen, effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit. Marktwerking is een begrip dat niet zonder meer kan worden toegepast op militaire operaties aangezien het geweldsmonopolie bij wet is verbonden aan de krijgsmacht. Van een privatisering van de strijdkrachten of marktwerking op het terrein van militaire acties⁶⁶⁹ kan daarom geen sprake zijn.

NPM en daarmee ook RBM hebben inmiddels zowel in het buitenland⁶⁷⁰ als in Nederland⁶⁷¹ zo veel gewicht gekregen, dat zij niet genegeerd kunnen worden. Voor de Defensie-organisatie die kiest voor een nieuwe benadering bij haar operaties, zoals dat het geval is bij EBAO, verlangt RBM dat onderzocht wordt welke consequenties die nieuwe benadering (in dit geval EBAO) heeft voor het plannen en uitvoeren van militaire operaties.

Het moderne militair optreden kan zeker in internationaal verband niet los worden gezien van andere actoren die in het betreffende interventiegebied (*theater* in het Engels) actief zijn. Samenwerking met andere actoren in het kader van vredesoperaties is een gegeven geworden. De bestuurskundige filosofie bij de Defensie-organisatie zal in staat moeten zijn om de samenwerking, die EBAO met zich meebrengt, te dragen en door prestatiemeting transparant te maken.

Om dit te bereiken zal een belangrijke tegenstelling moeten worden opgelost met betrekking tot de waarde die moet worden toegekend, of gehecht, aan het meten van de prestaties van een overheidsorganisatie. Op zich lijkt prestatiemeting evident belangrijk; de invloed ervan op het management van een organisatie is zelfs zo groot, dat er wel wordt gesproken van *a world of measurement*. Een transparant verband tussen doelstelling, middel, *output* en *outcome*, dat door middel van metingen wordt aangetoond, kan voor het management aanleiding zijn om de organisatie bij te sturen en daardoor te streven naar een hogere vorm van effectiviteit. Daar staat echter tegenover dat er kan worden getwijfeld aan de 'juistheid', en daarmee het nut, van prestatiemeting bij overheidsorganisaties,

668 Pollitt, C. and Bouckaert, G., 2000, p. 6.

669 Dat wil zeggen geen beveiligingsopdrachten die, zoals in Afghanistan blijkt, wel door particuliere organisaties kunnen worden uitgevoerd.

670 Hague, R. en Harrop, M., "Comparative Government and Politics", Palgrave MacMillan, Hampshire New York, 2004, 6th edition, p. 301.

671 Ringeling, "Het imago van de Overheid", Elsevier, Den Haag, 2004, p 21. Zie verder de recente ontwikkelingen rondom de Posterijen, Energie bedrijven en de Nederlandse Spoorwegen, die verregaand zijn omgevormd van overheidsorganisaties naar organisaties die worden verondersteld op grond van de markt werking effectiever en efficiënter te opereren.

aangezien uit praktijkervaringen lijkt te moeten worden geconcludeerd, dat transparantie juist voor een overheidsorganisatie bijna onmogelijk is – dit ten eerste vanwege de complexiteit van de omgeving waarin wordt gefunctioneerd, en ten tweede doordat de nadrukkelijke politieke grondtoon in een dergelijke organisatie prestatiemeting tot een moeizame aangelegenheid maakt.⁶⁷²

In de praktijk van EBAO zal het meten van prestaties vrijwel altijd een moeizaam proces zijn, omdat eindresultaten (*end state*) niet altijd worden bereikt door de actie van één actor, maar door het gezamenlijke resultaat (effecten) van alle betrokken actoren. Hierbij kan het voorkomen dat de actie van de ene actor invloed heeft op het resultaat van een andere actor. Concreet betekent dit, dat wel kan worden aangegeven wat een actor presteert (*output*), en ook in hoeverre binnen een bepaald tijdbestek een resultaat (het te realiseren effect) is bereikt, maar dat niet altijd kan worden vastgesteld welke actor in welke mate aan de realisatie van een effect heeft bijgedragen. Dit betekent, dat EBAO aan geen van de door Koppenjan en Klijn genoemde kenmerken van NPM tegemoet kan komen. Hetzelfde gaat op voor RBM, aangezien deze uit NPM is afgeleid. In de media leidt dit tot negatieve en meestal niet correcte berichten met de strekking dat de Nederlandse krijgsmacht weinig bereikt in Afghanistan. Het lijkt niet mogelijk te zijn om in termen van RBM transparant te maken in hoeverre het militaire instrument in een geïntegreerde aanpak, zoals de *Comprehensive Approach* (of voor de Nederlandse situatie de 3D-benadering), een bijdrage levert aan het bereiken van een beoogde eindsituatie. Externe legitimatie, ook tegenover het nationale politieke niveau, zal daarom op een andere manier moeten plaatsvinden. Ook uit de dissertatie van Leijtens⁶⁷³ valt een soortgelijke conclusie te trekken. Leijtens betreft NPM op het sturen van overheidsorganisaties. Hij stelt dat een overheidsorganisatie zowel voor *input* als voor *output* als voor resultaat afhankelijk is van haar omgeving, en dat de norm voor goede sturing ligt in de waardering die de maatschappij heeft voor het resultaat dat een organisatie levert. Aangezien Defensie een overheidsorganisatie is, geldt dit ook voor Defensie.

Vanuit het NPM-paradigma worden de termen ‘resultaatgerichte overheid’ en ‘klantgerichte overheid’ gelanceerd. Dit roept de vraag op in hoeverre deze termen van toepassing zijn op de opbrengst van de inzet van militaire middelen, zoals bij EBAO. Wie zijn hier de klanten van de overheid? Uit de relatie tussen de Nederlandse overheid en de Nederlandse bevolking valt af te leiden, dat de klant van de overheid vrijwel altijd de Nederlandse

672 Noordegraaf and Abma, 2003, p. 853–871.

673 Leijtens, 2008, p. 33-34.

bevolking is. Dat betekent dat bij de inzet van militaire middelen in een CA- of 3D-benadering door de volksvertegenwoordiging moet worden gecontroleerd of de belangen van de klant (de bevolking) wel adequaat worden behartigd. Hierbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat zowel de bevolking als de volksvertegenwoordiging weten om welke belangen het precies gaat en wat de betekenis is van 'adequaat behartigen'. Voor beide geldt dat dit in de praktijk niet altijd het geval zal zijn: de bevolking en de volksvertegenwoordiging kennen niet alle 'ins and outs' van militaire operaties, net zo min als zij op de hoogte zijn van wat zich bijvoorbeeld binnen de muren van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) afspeelt.

Als desondanks de volksvertegenwoordiging van mening is dat de klant niet tevreden is, heeft de overheid een probleem. Helemaal complex wordt het, wanneer de uitvoerder van de militaire acties wordt geplaatst in een internationaal kader, zoals de NAVO, met als gevolg dat de resultaten en uitkomsten van die militaire acties door meerdere variabelen kunnen worden beïnvloed en daardoor niet meer volledig en direct kunnen worden toegeschreven aan de uitvoerder van de acties of de inzet van de eigen militaire middelen. Met andere woorden: als de klant in een dergelijke situatie (inzet van nationale middelen in internationaal verband) niet tevreden is, wie kan de overheid daar dan op aanspreken? Vanuit het perspectief van de *Comprehensive Approach* en de 3D-benadering kan dat alleen maar de overheid zelf zijn. Immers, het geïntegreerde beleid is het resultaat van verscheidene overheidsorganisaties die met elkaar samenwerken, nog afgezien van samenwerking met eventuele NGO's. Dit betekent dat ook de resultaten van een militair optreden in het kader van EBAO bij het afleggen van verantwoording erover aan het politieke niveau niet zonder meer kunnen worden toegeschreven aan de militaire organisatie, niet in positieve en ook niet in negatieve zin. Dat leidt tot de conclusie dat eventueel falen in Afghanistan niet alleen kan worden toegeschreven aan falen van Defensie maar ook aan een falende overheid. Voor EBAO betekent dit, dat Defensie en overheid per definitie niet zo transparant kunnen zijn als NPM en RBM vereisen.

8.6.3 Sensemaking theorie en EBAO

Tot dusverre is EBAO in ontwerp en toepassing op een overwegend mechanische wijze aan bod gekomen. Het is natuurlijk evident dat het de mensen in de organisatie zijn die EBAO uiteindelijk moeten laten werken. In het onderzoek is dit verschillende keren naar voren gekomen, bijvoorbeeld waar gesproken is over de ruimte die wordt toebedeeld aan commandanten om hun operatie, binnen zekere kaders, vorm te geven. Dat geeft reden om stil

te staan bij de gedragswetenschappelijke kant van EBAO: wat is de invloed van menselijk gedrag op de resultaten van EBAO?

Wanneer in het kader van een onderzoek naar het functioneren van EBAO in de praktijk wordt nagegaan wat er precies gebeurt bij de toepassing van militair geweld in relatie tot het realiseren van effecten, dan blijkt dat in effecten meerdere aspecten onderscheiden kunnen worden. Een militair planner zal een beoogd effect in het operatiegebied pas expliciet opnemen in de militaire planning wanneer hij (of zij) een bepaalde verwachting heeft over de relatie tussen actie (bijvoorbeeld: de inzet van een team commando's), object (bijvoorbeeld: om een belangrijke leider van de tegenstander uit te schakelen) en effect (bijvoorbeeld: afnemende effectiviteit van de tegenstander). Deze verwachting wordt gekleurd door de persoonlijke kenmerken van het individu (in dit geval de militair planner) dat deze verwachting 'construeert' (in het voorbeeld: is het uitschakelen van die leider wel zo belangrijk voor de effectiviteit van de tegenstander). De bedoeling van het effect en de verwachtingen omtrent de realisatie ervan krijgen hierdoor een gedragswetenschappelijke component. Een effect heeft naast een duidelijk waarneembaar deel ook verscheidene gedragswetenschappelijke delen, die minder duidelijk waarneembaar zijn en betrekking hebben op persoonlijke, militaire en culturele verwachtingen (in het voorbeeld: over de invloed die het wegvallen van een leider al dan niet kan hebben op de effectiviteit van een groep, in dit geval de tegenstander).⁶⁷⁴ Deze gedragswetenschappelijke delen zijn het resultaat van filtering door perceptie en waardering aan de hand van de sociaal-culturele achtergrond van de persoon die het effect construeert.

De theorie over *sensemaking* van Weick biedt aanknopingspunten om deze gedragswetenschappelijke component nader te onderzoeken.⁶⁷⁵ Volgens Weick is *sensemaking* een methode die mensen gebruiken om te begrijpen wat er in hun omgeving gebeurt, om zo greep te krijgen op die omgeving. In zijn theorie geeft Weick aan dat *sensemaking* een continu proces is waarmee het individu achteraf rationeel de situaties waarin hij/zij zich bevindt doorgrondt en er zin/betekenis aan geeft. Op deze wijze ontwikkelt die persoon zijn/haar beeld van de realiteit. Weick beschouwt mensen als *theorists* die hun eigen werkelijkheden produceren.⁶⁷⁶ Elke keer wanneer mensen in contact komen met nieuwe ervaringen, maken zij daarover hun eigen 'theorie', ofwel hun eigen werkelijkheid. Aan de hand

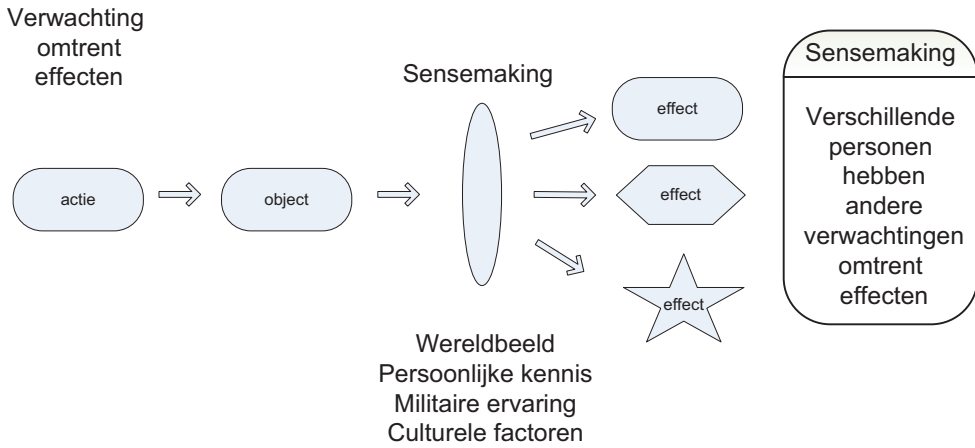
674 Ross Pigeau and Carol McCann, 2000, p. 167.

675 Karl E. Weick, 2001.

676 Ibid., p. 8-10.

van deze theorie of werkelijkheid bepaalt het individu welke actie hij of zij zal ondernemen. De werkelijkheid is dus voor Weick geen constante, maar kan zich ontwikkelen en kan variëren, al naar gelang het karakter van de context en het proces van *sensemaking*. Vanuit het perspectief van de *sensemaking*-theorie is het dus mogelijk dat iedere persoon die deelneemt aan de missie van ISAF zijn eigen beeld heeft van wat er in die missie bereikt wordt. Dit zal zich niet alleen voordoen wanneer gesproken wordt over voortgang die niet met harde data te meten is, maar ook als tijdens de planning van een missie vanuit EBAO nagedacht dient te worden over de effecten die gewenst of juist ongewenst zijn. Een voorbeeld daarvan is de mate waarin de Afghaanse burger zich veilig voelt: waar wordt de drempel gelegd tussen 'veilig genoeg' en 'onveilig'? Daar komt bij dat de gevolgen van deze verschillende constructen van de werkelijkheid het sterkst zullen zijn als de maker van het construct hoog in de organisatie werkzaam is. Zo zal vooral het proces van *sensemaking* bij (door) de commandant van ISAF en zijn regionale commandanten interessant zijn. Als de theorie van Weick wordt gevolgd, kan gesproken worden van een psychologische dimensie van EBAO: iedereen die erbij betrokken is, zal voor zichzelf een beeld vormen van het effect, aan de hand van allerlei sociaal-culturele en sociaal-cognitieve factoren. Deze factoren verschillen van de ene commandant op de andere, waardoor ook de uitkomsten van het proces van *sensemaking* van de ene op de andere commandant verschilt. De werkelijkheid van de toestand waarin de missie zich bevindt, kan dan ook per commandant verschillen. Daarnaast spelen volgens Vlaar en Van Fenema ook iteratieve sociaal-cognitieve processen een rol bij het tot stand komen van *sensemaking*.⁶⁷⁷ Een effect kan een andere 'vorm' krijgen als gevolg van *sensemaking* (zie figuur 8.1).

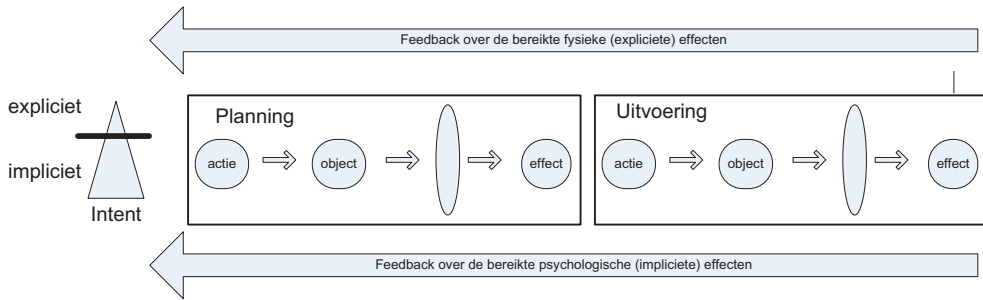
677 Vlaar, P.W.L, en Fenema van, P.C., "Cocreating Understanding and Value in Distributed Work: How members of onsite and offshore Vendor Teams Give, Make, Demand and Break Sense", MIS Quarterly, vol 32 no 2, june 2008.



Figuur 8.1 Sensemaking leidt tot verschillende verwachtingen over effecten

Een militaire planning wordt altijd vooraf gegaan door een document waarin de commandant van de betreffende militaire eenheid formuleert wat hij wil bereiken, en ook in grote lijnen hoe hij dat wil bereiken. Dat document wordt de *Commanders Intent* genoemd. Volgens Pigeau en McCann zit er aan die *Commanders Intent* een expliciet deel (het deel van de bedoeling van de commandant dat duidelijk waarneembaar is) en een groter impliciet deel (de verborgen aspecten van de bedoeling van de commandant die voortkomen uit zijn persoonlijke, beroepsmatige en culturele verwachtingen).⁶⁷⁸ Het expliciete deel wordt in de planning en de uitvoering meegenomen en wordt uiteindelijk weer onder de aandacht van de commandant gebracht. De commandant zal de feedback die hij ontvangt over het expliciete deel voorzien van een impliciete component (zie figuur 8.2). *Sensemaking* speelt ook hier een rol in, aangezien de commandant de informatie die door de feedback wordt losmaakt ook zal voorzien van betekenis; door die betekenis, die hij eraan geeft, vertelt die informatie hem iets over de manier waarop de missie zich ontwikkelt.

678 Pigeau en McCann, 2000.



Figuur 8.2 Impliciete en Expliciete feedback

Als de hele besluitvormingsketen van hoog naar laag wordt gezien, dan begint de psychologische dimensie van EBAO op het militair-strategische niveau een rol van betekenis te spelen. Het *effects-based* landschap wordt niet uitgetekend op papier, maar bestaat uit percepties, of, in Weick's terminologie, uit een door mensen geconstrueerde werkelijkheid. Paparone et al. gaan nog een stap verder door te stellen dat militaire organisaties die worden geconfronteerd met onvoorspelbare Complex Adaptief Systemen (CAS) dienen te beschikken over een collectief begrip van de situatie, waarmee nadrukkelijk geen *groupthink* wordt bedoeld, maar "*a shared sense of meaning in the situation*".⁶⁷⁹ Weber en Glynn voegen daar aan toe dat een organisatie zelf ook invloed heeft op *sensemaking*, in de zin dat de organisatie bij de betrokken mensen een proces op gang brengt en dat hen hun eigen proces van *sensemaking* laat aanpassen.⁶⁸⁰ Hierdoor wordt *sensemaking* in een breder perspectief geplaatst en spelen informatie-overdracht en feedback-processen wellicht een belangrijkere rol dan aanvankelijk is aangenomen, juist vanwege hun relatie met *sensemaking*. *Sensemaking* is dus niet alleen het product van het cognitieve proces van het individu, maar ook van de interactie met anderen (bijvoorbeeld de manier waarop medewerkers in een organisatie invloed op elkaar uitoefenen door de manier waarop zij functioneren). Door de invloed die *sensemaking* heeft op het werken met effecten en het bepalen van de resultaten daarvan, spelen de mensen die in het kader van EBAO beslissingen nemen een belangrijke rol. Bij de missie van de NAVO in Afghanistan (ISAF) is de rol van de commandant van een regionaal hoofdkwartier bepalend voor de wijze waarop de missie in die regio wordt uitgevoerd, en daardoor ook voor de wijze waarop EBAO in die

679 Parapone et al., 2008, p. 444.

680 Klaus Weber and Mary Ann Glynn, "Making Sense with Institutions: Context Thought and Action in Karl Weick's Theory", *Organization Studies*, Vol 27 No 11, Sage Publications, London, 2006, p 1648 – 1654.

regio tot ontwikkeling komt. Een commandant die bijvoorbeeld positieve ervaringen heeft met het samenwerken met NGO's zal op grond van de *sensemaking*-theorie eerder geneigd zijn energie te steken in samenwerking met niet-militaire partijen en de integratie van hun plannen en acties met de militaire plannen en acties dan een commandant die deze ervaringen niet heeft. Dat betekent dat de mate waarin EBAO succesvol is of niet ook afhangt van de achtergrond en de persoonlijke ervaring van de commandant. Dat maakt van EBAO meer een kunst dan een wetenschap.

8.6.4 Ruby versus Mattis

In paragraaf 2.3 is aandacht besteed aan de discussie die zich heeft afgespeeld over EBAO in het tijdschrift *Parameters*. De discussie werd gevoerd door twee vooraanstaande militairen uit de Amerikaanse krijgsmacht, generaal Mattis en kolonel Ruby – de eerste een criticaster van EB(A)O, de tweede een voorstander van de benadering. De kritiek van Mattis is niet mild. De voorstanders van EBAO, zegt hij in essentie, hebben onrealistisch hoge verwachtingen omtrent de controle over en de voorspelbaarheid van de voortgang van een operatie. De voorstanders van EBAO gaan hierdoor uit van een schijnzekerheid over de wijze waarop een missie zich ontwikkelt, stelt hij. Hij vindt dit een gevaarlijke ontwikkeling aangezien, zo betoogt hij, conflicten zich in deze tijd in dermate complexe omgevingen afspelen dat van enige vorm van voorspelbaarheid geen sprake kan zijn. Mattis hecht vervolgens veel waarde aan de intuïtie van de militaire leider(s) om in deze complexiteit de juiste beslissingen te nemen. Het is een opvatting die niet veel verschilt van wat Von Clausewitz ruim anderhalve eeuw geleden al opmerkte over '*the genius of the commander*'.⁶⁸¹ Mattis staat dus zeker niet alleen in zijn opvattingen.⁶⁸²

Ruby ontkent de bezwaren van Mattis niet, maar ziet toch voldoende voordelen in EBAO. Juist omdat EBAO zich richt op effecten, worden de deelnemers aan een EBAO-achtige missie gedwongen om verder te kijken dan enkel de behaalde militaire resultaten. Het gaat er om, aldus Ruby, de gevolgen van de behaalde resultaten te bepalen en te proberen de missie zodanig te sturen dat die gewenste gevolgen ook inderdaad tot stand komen.

Welke aspecten van deze discussie zijn er nu in de praktijk terug te vinden? Kortom: wie heeft er gelijk? Kijken we naar het ontwerp van EBAO, dan valt op dat de procedures die zijn opgezet om EBAO in de praktijk vorm te geven vooral voorschrijven wat gedaan dient

681 Clausewitz, 1976, p. 100-112.

682 Handel, M. I., "Clausewitz and Modern Strategy", Frank Cass & Co, Abingdon UK, 2004, p 100-103.

te worden om effecten te kunnen realiseren. Uit de procedures volgt dat een actie die wordt ingezet tegen een object leidt tot een resultaat dat vervolgens bijdraagt aan het tot stand komen van een effect. De procedurele kant van EBAO ligt dus het meest in lijn met de opvattingen van Ruby. Doctrinair gezien heeft Ruby gelijk. De procedures voor het meten van effecten, zoals het opstellen van de *Measures of Effectiveness* en succesindicatoren, die bepalen wanneer een effect de drempelwaarde bereikt die aangeeft dat het effect met succes is gerealiseerd, wekken de verwachting dat als bepaalde acties maar vaak genoeg worden uitgevoerd, een effect gerealiseerd zal worden. Als bijvoorbeeld de Afghanen op de straat en op de bazaars wordt gevraagd of zij zich veilig voelen dan zal deze zeer waarschijnlijk bevestigend antwoorden. Zeker als hij geld krijgt voor het beantwoorden van de vraag of als hij denkt dat de vragensteller dit antwoord graag wil horen. De discussie omtrent EBAO gaat echter verder dan doctrines en procedurebeschrijvingen. Ten aanzien van de uitvoering van EBAO in de praktijk blijkt dat de procedures weliswaar veelal voorschrijven *wat* er gedaan moet worden, maar dat *de manier waarop* dat zou moeten gebeuren wordt overgelaten aan de mensen die de procedures moeten uitvoeren. Een voorbeeld is de notie dat de militaire organisatie in de benadering van EBAO laterale contacten dient te leggen en op te bouwen met andere actoren die van belang zijn om effecten te kunnen realiseren. Een ander voorbeeld is effectmeting, zeker gelet op de gebrekkige validiteit en betrouwbaarheid waarmee deze metingen in de praktijk plaatsvinden. Het gevaar dat er een schijnwerkelijkheid wordt gecreëerd, waar Mattis voor waarschuwt, komt daardoor inderdaad dichtbij.

Kennelijk hebben zowel Mattis als Ruby beiden gelijk: procedures en doctrines zijn belangrijk om EBAO goed te kunnen uitvoeren (Ruby), maar de uitvoering van die procedures is mensenwerk. Zeker als de situatie waarin de procedures moeten worden uitgevoerd steeds ingewikkelder worden, wordt creativiteit in het zoeken naar oplossingen en het kunnen putten uit ervaring en opleiding juist steeds belangrijker (Mattis). Niet ieder probleem dat men bij het in praktijk brengen van EBAO tegenkomt, kan worden opgelost met een procedure; met procedures alleen komt men er niet. De wijze waarop die procedure wordt uitgevoerd, de aanpassingen die aan een procedure worden aangebracht om in een bepaalde situatie een optimaal resultaat te behalen, is geen kunde (waar Ruby aan refereert) maar veel eerder een kunst (wat Mattis lijkt te bedoelen).

8.7 Aanbevelingen

Aangezien in het onderzoek vrij gedetailleerd is ingegaan op de verschillende processen die in het kader van EBAO kunnen worden onderscheiden, zijn er ook vrij veel aanbevelingen uit het onderzoek voortgekomen. Allereerst gaat het om aanbevelingen voor een meer doelmatige toepassing van EBAO in de praktijk. Deze zijn geclusterd in drie aandachtsgebieden – effectmetingen, geïntegreerd werken en aansturing bij het uitvoeren EBAO – en worden besproken in paragraaf 8.7.1. Daarnaast zijn op grond van het onderzoek aanbevelingen geformuleerd voor nader onderzoek; deze zijn opgenomen in paragraaf 8.7.2. Zowel de praktische aanbevelingen als de aanbevelingen voor verder onderzoek zijn opgesteld vanuit de gedachte dat ze EBAO in de toekomst een bredere basis kunnen geven voor succes. Ten slotte worden in paragraaf 8.7.3 nog enkele concrete en actuele situaties besproken, anders dan internationale crisisbeheersing, waarin EBAO van meerwaarde kan zijn.

8.7.1 *Aanbevelingen voor een meer doelmatige toepassing van EBAO*

Door het antwoord op de derde afgeleide onderzoeksvraag – *Welke afwijkingen tussen ontwerp en realisatie kunnen worden geconstateerd en hoe kunnen deze afwijkingen worden verklaard?* – is de omvang van de kloof tussen datgene wat de organisatie in het kader van EBAO weet dat ze moet doen en datgene wat de organisatie in de praktijk daadwerkelijk doet (de *Knowing-Doing Gap* van Pfeffer en Sutton) in zicht gekomen. Nu de omvang van deze kloof en de oorzaken die daar aan ten grondslag liggen bekend zijn, kunnen aanbevelingen worden gedaan om die kloof te verkleinen.

Effectmetingen in de context van EBAO

Uit het onderzoek blijkt dat effectmeting – in hoeverre ligt de missie op koers om de geformuleerde *end state* te bereiken? – een belangrijk onderdeel is van EBAO. Het valt op dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop de verschillende niveaus (het politieke, het militair-strategische en het operationele niveau) en de verschillende actoren (ISAF, NGO's, IO's en LGO's) de 'koersvastheid' van de missie bepalen. Een belangrijke aanbeveling in dit verband is het vergroten van de transparantie in het meetproces zodat inzichtelijk wordt wat de voortgang van de missie werkelijk is. Hierbij dient met drie aspecten rekening te worden gehouden.

Het eerste is het feit dat niet alle effecten zich in de tijd op dezelfde manier zullen ontwikkelen. Het ene effect heeft meer tijd nodig om ontwikkeling door middel van metingen aan te tonen dan een ander effect. Bijvoorbeeld: het doel van het verbeteren van het onderwijs

in Afghanistan is om de jonge Afghaan de kennis en vaardigheden te beiden die nodig zijn om hun land verder op te bouwen. Bovendien wordt door scholing, de kans op een (betaalde) baan aanzienlijk groter, wat weer een positieve invloed heeft op de economie van Afghanistan. Om het onderwijs te verbeteren moeten scholen gebouwd en uitgerust worden en moet de situatie veilig genoeg zijn om Afghaanse ouders te doen besluiten hun kinderen naar school te laten gaan. De voortgang van het bouwen en uitrusten van scholen (leermateriaal en leerkrachten) is relatief eenvoudig: het kan worden geteld. Om te kunnen meten in hoeverre de gerealiseerde scholen bijdragen aan een verbetering van het opleidingsniveau van de jonge Afghaan is een zaak die pas over jaren kan worden gemeten, namelijk op het moment dat deze opgeleide jonge Afghanen gereed zijn om aan het arbeidsproces te gaan deelnemen en daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan economische groei in Afghanistan. Kortom: de effecten van inspanningen om het onderwijs in Afghanistan te verbeteren zijn pas meetbaar na een generatie.

Het tweede aspect waarmee bij het streven naar meer transparantie in het meetproces rekening gehouden dient te worden is het feit dat effecten door activiteiten van verschillende actoren tot stand worden gebracht. Het is vrijwel onmogelijk om een effect toe te schrijven aan de activiteiten van één actor. Om een compleet beeld van de toestand in heel Afghanistan te krijgen, is het noodzakelijk om meetresultaten van verschillende relevante actoren met elkaar te combineren. Om te zorgen dat dit op de juiste wijze gebeurt, dienen op centraal niveau, tussen de relevante actoren die in Afghanistan werken aan de realisatie van effecten, afspraken te worden gemaakt over welke aspecten gemeten dienen te worden en op welke wijze die metingen uitgevoerd moeten worden. Deze maatregelen zullen de transparantie van het meetproces ten goede komen.

Het derde aspect waarmee rekening gehouden dient te worden is de kwaliteit van de metingen. Hier is het van belang dat gegevens compleet, valide en betrouwbaar zijn. Uit het onderzoek is gebleken, dat er bij ISAF wel actief effecten worden gemeten, maar dat dit op allerlei verschillende manieren gebeurt, en dat de verzamelde gegevens bovendien niet altijd voldoen aan de kwaliteitseisen die kunnen worden gesteld: compleetheid, validiteit, betrouwbaarheid. De resultaten van de metingen die door de verschillende regio's en de verschillende actoren worden uitgevoerd, kunnen daardoor niet goed met elkaar gecombineerd en vergeleken worden, en daar waar dat wel wordt geprobeerd, staat het niet vast dat het beeld dat daaruit ontstaat ook inderdaad correct is. Dat betekent dat het niet goed lukt om een voor heel Afghanistan geldig beeld te krijgen van de voortgang van de missie. Een uniforme en neutralere (objectieve) voortgangmeting zal bijdragen aan de transparantie van het meetproces en daarom een belangrijke stap voorwaarts betekenen.

De aansturing van missies die worden uitgevoerd vanuit EBAO

De situaties waarin EBAO tot tastbare resultaten moet komen, worden gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit. Lange lijnen in de besluitvorming kunnen dan een nadelige uitwerking hebben op de manier waarop een effect zich kan ontwikkelen. De districtscommandanten en de commandanten van de *Provincial Reconstruction Teams* die in de provincies (in het geval van Afghanistan) in het veld uitvoering geven aan de activiteiten, hebben baat bij een ruime mate van vrijheid van handelen. Ook waar het samenwerking betreft met andere actoren: met welke actoren moet wel worden samengewerkt om de gestelde doelen te realiseren en met welke niet? De uitvoering van de plannen kan dan worden afgestemd op de complexiteit van de situatie in het veld, conform de theorie over *Edge Organizations*: zoveel mogelijk bevoegdheden dienen te worden gedelegeerd naar een zo laag mogelijk niveau. Deze benadering zou een uitgangspunt moeten zijn bij de planning en uitvoering van EBAO, waarbij de militaire actor de gestelde doelen niet alleen kan realiseren. Om de snelheid van handelen zo min mogelijk te blokkeren, en de lijnen tussen plannen en uitvoering zo kort mogelijk te houden, verdient het aanbeveling om in navolging van de *Edge Organizations* meer bevoegdheden te delegeren naar het niveau waar de plannen dienen te worden omgezet in activiteiten. Dat zou in Afghanistan het tactische niveau zijn (*Task Force*), aangezien het onderzoek heeft aangetoond dat juist op dit niveau samenwerking tussen de verschillende relevante actoren wel vorm krijgt, zij het voornamelijk vanuit pragmatische overwegingen.

8.7.2 Aanbevelingen voor nader onderzoek

Synergie door samenwerking van de relevante actoren

De kracht van EBAO ligt in de synergie die ontstaat wanneer verscheidene multidisciplinaire actoren gezamenlijk werken aan te realiseren effecten. Komt die samenwerking niet van de grond, dan is er geen sprake van synergie en valt als het ware de bodem onder EBAO weg. Dit heeft vervolgens een nadelige werking op de effectiviteit en efficiëntie waarmee de missie haar doelen realiseert. Om EBAO in de toekomst kans van slagen te geven, zal de samenwerking tussen de relevante actoren significant moeten verbeteren, zowel op militair-strategisch als op operationeel niveau. Geïntegreerde planning, gezamenlijke coördinatie van de uitvoering van de activiteiten van de verschillende actoren en een geïntegreerde voortgangsmeting zijn voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de nodige synergie gestalte te kunnen geven, en daarmee perspectief te bieden op een succesvolle toekomst voor de *Comprehensive Approach* en EBAO. Nader onderzoek zou gericht moeten

zijn op de vraag in hoeverre het mogelijk is om deze vergaande mate van samenwerking te realiseren. Een aangrijpingspunt voor een dergelijke nader onderzoek is het gegeven dat bij de Verenigde Naties, en meer specifiek op het *Department of Peacekeeping Operations* van de Verenigde Naties, al wordt gewerkt met een zogeheten *integrated approach*.⁶⁸³

Bestuurlijke inbedding van EBAO en Results-Based Management

De inzet van de krijgsmacht bij een missie in het buitenland is altijd een belangrijke beslissing voor een staat. Ook voor Nederland vergt een dergelijke beslissing een aanzienlijke inspanning op het gebied van de democratische besluitvorming. Als dit democratische besluitvormingsproces tot inzet van de krijgsmacht in het buitenland voert, dan is het evengoed van belang om deze inzet te blijven controleren op de wijze waarop en de mate waarin de inzet van de krijgsmacht tot de voorgenomen doelstellingen leidt. Wanneer de inzet van de krijgsmacht in het buitenland plaats vindt in het kader van de *Comprehensive Approach* en EBAO, dient dat te gebeuren op een manier die ‘te volgen’ is. In de bestuurskundige filosofie die op dit moment wordt aangehangen – *New Public Management* (NPM) – komt dit aspect van ‘kunnen volgen’ tot uitdrukking in ‘transparantie’ en wordt toegepast in *Results-Based Management* (RBM). In de discussie in paragraaf 8.3 is dit aan de orde gesteld.

Op het vlak van de bestuurlijke transparantie van EBAO ligt een interessant vraagstuk dat nader onderzoek rechtvaardigt. Als EBAO niet de transparantie kan leveren die volgens RBM wordt verlangd, hoe kan de parlementaire democratie dan haar controlerende taken uitvoeren ten aanzien van door Defensie in het buitenland uitgevoerde en op EBAO gestoelde activiteiten in het kader van crisisinterventies? Als blijkt dat deze transparantie niet haalbaar is, dan is de kans groot dat in bestuurskundig opzicht de bodem onder de *Comprehensive Approach* en EBAO wegvalt, waardoor ter discussie komt te staan of zowel *Comprehensive Approach* als EBAO wel haalbaar zijn, dan wel of de gehanteerde methode van parlementaire controle wel de juiste is. Dit vraagstuk ligt in het verlengde van EBAO en kan in wezen worden doorgetrokken naar militaire operaties in het algemeen: hoe transparant kan een militaire operatie zijn? Recent is geprobeerd door middel van het toevoegen van journalisten aan militaire operaties de transparantie over wat zich op het slagveld afspeelt te vergroten (*embedded journalists*). Het publiek kan dan het verloop van de strijd *live* volgen; een bijna letterlijke operationalisatie van ‘transparantie’. Vervolgens kan de vraag worden gesteld of de informatie die transparantie oplevert wel in de juiste aarde valt.

683 United Nations Peacekeeping Operations; Principles and Guidelines, 2008, Chapter 5, benaderd via internet dd 8 januari 2012, http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

Het publiek dat in een live-verslag op TV oprukkende tanks ziet vuren op een wegrijdende truck, kan niet weten waarom op die truck geschoten wordt en neemt alleen de vernietiging van de truck waar. Het is de vraag of dit de transparantie is die het draagvlak voor militair optreden zal vergroten. Als controle op militaire actie het doel is van transparantie, dan is controle is pas mogelijk indien de controlerende partij over alle benodigde informatie kan beschikken en deze ook kan begrijpen. Het is maar zeer de vraag of dat het geval is voor militaire operaties in het algemeen, en EBAO in het bijzonder. Wil dat dan zeggen dat het niet mogelijk is om volgens de regels van een parlementaire democratie controle uit te voeren op militaire operaties? Niet direct, maar het uitvoeren van controle door middel van transparantie in het kader van RBM lijkt niet de meest voor de hand liggende methode. De vraag doet zich voor welke bestuursvorm dan wel in aanmerking komt.

Sensemaking

De discussie in paragraaf 8.3 over *sensemaking* maakt duidelijk dat de psychologische dimensie van EBAO bestaat, en volgens de theorie over *sensemaking* zelfs een belangrijk rol speelt in militaire operaties. Het is daarom aan te bevelen om te onderzoeken welke invloed de psychologische dimensie van EBAO heeft op het verloop van een missie. Als blijkt dat die invloed groot is, dient bij internationale crisisresponsmissies, zoals ISAF, in psychologisch opzicht eisen gesteld te worden aan de commandanten die in die missie actief zullen zijn, zodanig dat versturende effect van *sensemaking* zoveel mogelijk kunnen worden beperkt.

8.7.3 Mogelijke toepassingen van EBAO in de actualiteit

De *Comprehensive Approach* (CA) en het realiseren van doelstellingen doordat verschillende actoren gezamenlijk bepaalde effecten proberen te bewerkstelligen (vanuit één of meer gemeenschappelijke doelstellingen) gaat verder dan alleen een toepassing in internationale crisisbeheersing. Alleen al voor Nederland zijn er allerlei voorbeelden te geven van maatschappelijke doelstellingen waar samenwerkingsverbanden van verschillende actoren naartoe werken of zouden kunnen werken, of bedreigingen die verschillende actoren door collectief preventief optreden het hoofd (zouden) kunnen bieden. Enkele voorbeelden:

De veiligheidssituatie in de Rotterdamse haven.

Economische belangen spelen belangrijke een rol in de Rotterdamse haven, maar daar tegenover nemen potentiële dreigingen als gevolg van ongevallen voor bijvoorbeeld het milieu toe. Gelet op wat er zoal in de Rotterdamse haven wordt verhandeld en wordt

overgeslagen, zijn risico's voor het milieu reëel. Een vorm van *Comprehensive Approach* moet er voor zorgen, dat economische belangen in veiligheid voor mens en milieu kunnen worden nagestreefd. Een hechte samenwerking tussen een groot aantal instanties moet tot tastbare resultaten leiden. Een aantal van die instanties: Milieudienst Rijnmond, Gemeentelijk Havenbedrijf, ministeries van Justitie en Veiligheid, Binnenlandse Zaken, Economische zaken, Milieu, grote multinationals (zoals Shell, BP, Mårsk, Vopak), Gemeente Rotterdam, Brandweer, Politie, Douane, Kustwacht, etc. Vanuit een 'verstandshuwelijk' wordt tussen de meeste instanties wel samengewerkt, maar het is de vraag in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een geïntegreerde planning, rampenplannen hoogst waarschijnlijk uitgezonderd.

Een zelfde situatie geldt voor Schiphol

Veiligheid en economische belangen moeten door samenwerking tussen een groot aantal instanties met elkaar in een zekere mate van evenwicht worden gehouden. Het gaat er om te weten hoe dit evenwicht wordt bereikt en welke concessies over en weer moeten worden gedaan om het evenwicht te bereiken. Welk prijskaartje hangt er aan een veilig Schiphol? Ook hier is een vorm van *Comprehensive Approach* relevant die gericht is op het gezamenlijk realiseren van effecten: samenwerking op een hoger, strategisch, niveau, waarin de politiek een dominante rol speelt.

Het beteugelen van internationale criminaliteit

Denk aan mensenhandel, handel in verdovende middelen, cybercriminaliteit, (kinder)pornografie, etc. Dit is een problematiek die de competentie van één of meerdere instanties te boven gaat, en die alleen door een geïntegreerde planning en uitvoering van acties tot een succesvolle aanpak kan leiden. Door te formuleren welke (gemeenschappelijke) doelstellingen dienen te worden bereikt, en vervolgens van daaruit te bepalen welke effecten nodig zijn om deze doelstellingen te kunnen bereiken, kan worden vastgesteld welke activiteiten van welke actoren nodig zijn om die effecten, en daarmee de (gemeenschappelijke) doelstellingen, tot stand te kunnen brengen.

Het indammen van de negatieve gevolgen van mondialisering

Aan mondialisering kunnen behalve positieve gevolgen zoals de toegankelijkheid van kennis, gezondheidszorg en verdeling van welvaart, ook negatieve gevolgen worden verbonden. Economische motieven, maar ook toenemende problemen op de middellange termijn op het gebied van energie, voedsel en (drink)water vormen een sterke *drive* voor een

nauwelijks in de hand te houden migratie van grote groepen mensen. Prikkel voor mensen om te bewegen worden steeds duidelijker, en er is niet één instantie die de mogelijkheden heeft om hier wat aan te doen. Deze problematiek kan waarschijnlijk het beste worden aangepakt door middel van een consequente toepassing van *Comprehensive Approach* en EBAO. Dat wil zeggen, door uit te gaan van effecten die bereikt dienen te worden om de problematiek te kunnen beteugelen, en die dienen te worden gepland, uitgevoerd, gemeten en geanalyseerd door actoren die gezamenlijk aan de problematiek werken, vanuit één gezamenlijke beoogde *end state* en onder een samenwerkingsverband als de *Comprehensive Approach*.

8.8 Nawoord

Hoewel er sinds het veldwerk voor het onderhavige onderzoek in 2009 een aantal maatregelen zijn getroffen om meer greep te krijgen op ontwerp en praktijk van EBAO, lijkt nog steeds niet echt duidelijk te zijn hoe EBAO het meest resultaat kan opleveren. De NAVO heeft nog geen algemeen aanvaarde doctrine voor EBAO, maar er is inmiddels wel een nieuwe planningsmethodiek ontwikkeld en geïntroduceerd, gebaseerd op de *Comprehensive Approach*, te weten het *Comprehensive Operational Planning Directive*.⁶⁸⁴ Deze planningsmethodiek is breed opgezet binnen de NAVO en wordt onderwezen aan de NAVO-school in Oberammergau (Duitsland) en aan de opleidingsinstituten van de meeste NAVO-lidstaten. Het *Comprehensive Operational Planning Directive* is op dit moment de planningsmethodiek van NAVO. Daarnaast is de NAVO actief bezig om in ISAF de laterale verbanden met andere relevante actoren verder uit te bouwen. Een goed voorbeeld hiervan zijn de ruim twintig liaison-officieren die door de NAVO zijn geplaatst bij *UN Assistance Mission Afghanistan* (UNAMA). Dit is een belangrijke verbetering vergeleken met de vier teams van ieder twee liaison-officieren die op HQ-ISAF werden aangetroffen ten tijde van het onderzoek ter plaatse in Afghanistan in 2009 en die verantwoordelijk waren voor vrijwel alle laterale contacten van HQ-ISAF met niet-militaire actoren in Afghanistan. Op het militair-strategische niveau is een verbetering te constateren in de vorm van de aanstelling van een permanente *Civilian Representative* (CivRep), die een soortgelijke liaison-functie heeft, maar dan vanuit het militair-strategische niveau naar de niet-militaire actoren van de NAVO.

684 *Comprehensive Operational Planning Directive* (COPD), SHAPE, 2010.

Ondanks deze maatregelen wordt EBAO vanuit de NAVO nog steeds niet efficiënt en effectief in praktijk gebracht. De oorzaak hiervan is in grote lijnen terug te brengen tot twee thema's.

Het eerste thema is gericht op de rol van doctrine en de zogeheten 'Art of War'⁶⁸⁵ in de praktijk van EBAO. De juiste oplossing voor de complexe situaties waarmee militairen worden geconfronteerd, kan meestal niet worden gevonden in militaire handboeken of doctrines, maar moet ter plaatse worden bedacht. Dit vergt creativiteit, ervaring, de juiste opleiding en het vermogen de resultaten van het denkproces over te brengen op de mensen die het uiteindelijk moeten uitvoeren, aspecten die zijn terug te voeren naar de zogeheten 'Art of War'⁶⁸⁶ (in de opleiding van de jonge officier in de Nederlandse krijgsmacht wordt veel aandacht besteed aan deze competenties).

Doctrines worden binnen het militaire bedrijf breed toegepast. Voor de meeste militaire activiteiten bestaat een doctrine. In een doctrine wordt vastgelegd op welke wijze (militaire) middelen moeten worden toegepast of ingezet om bepaalde (militaire) doelstellingen te bereiken. Maar in de doctrine staat niet of nauwelijks hoe de militair de complexe problemen, waarmee hij wordt geconfronteerd als hij die doelstellingen in de praktijk probeert te verwezenlijken, moet oplossen. Die oplossing moet de militair zelf bedenken, en dat is precies wat bedoeld wordt met 'Art of War'. Zoals het onderhavige onderzoek naar de toepassing van EBAO bij ISAF in Afghanistan heeft aangetoond, wordt de militair in de praktijk van EBAO veelvuldig geconfronteerd met complexe problemen. Juist voor EBAO zou het voor de hand liggen om de 'Art of War' haar gang te laten gaan. Niet alleen omdat EBAO de militair 'dwingt' buiten de vertrouwde militaire kaders te denken, maar vooral omdat gezocht moet worden naar samenwerking met actoren die daar eigenlijk niet erg voor open staan. Om die samenwerking toch vorm te geven, dient de militair een beroep te doen op zijn creatief oplossend denkvermogen. De militair die in deze tijd werkt in een Effects-Based omgeving moet eigenlijk nadrukkelijker een beroep doen op dit creatieve aspect van zijn professie. Het wordt meer en meer duidelijk dat EBAO een 'Art' is. Een van de hooggeplaatste respondenten⁶⁸⁷ onderkent dit en benadrukt dat al vanaf het allereerste begin van zijn/haar opleiding de jonge officier vertrouwd gemaakt dient te worden met de 'Art of War' in het algemeen, en van de betekenis daarvan in het kader van EBAO in het bijzonder.

685 Zie paragraaf 2.3.

686 Zie paragraaf 2.3.

687 PMS18.

In het verlengde daarvan dient de jonge officier competenties te ontwikkelen die het hem/haar mogelijk maken de 'Art of War' toe te passen in EBAO-achtige missies. Concreet betekent dit dat voor het goed benutten van de 'Art of War' ook goed opgeleide militairen nodig zijn. Deze militairen moeten in staat zijn om (vaak in zeer korte tijd en onder moeilijke omstandigheden) zelf oplossingen te bedenken voor complexe problemen. Een opleiding voor leidinggevende militairen op wetenschappelijk niveau, dat wil zeggen op het niveau van *bachelor*, *master* en zelfs *PhD*, kan hier sterk in bijdragen. Tot zover het eerste thema.

Het tweede thema heeft betrekking op de juiste manier waarop EBAO in de Defensie-organisatie moet worden ingebed. Het is belangrijk om verschil te maken tussen het plannen van militaire activiteit en andere vormen van defensieplanning. EBAO (als kunst) speelt zich voornamelijk af op het operationele vlak: *hoe* de acties worden uitgevoerd en niet *waarmee*. In de praktijk gebeurt dat niet altijd. Het lijkt er op, alsof de niveaus van analyse (defensieplanning en operationele planning) in de toepassing van EBAO door elkaar lopen. De defensieplanning die gericht is op bijvoorbeeld het aantal gevechtsvliegtuigen dat Defensie nodig heeft om in de toekomst een geloofwaardige en betrouwbare partner van de NAVO te kunnen zijn, heeft niets te maken met EBAO. EBAO kan hooguit een rol spelen in de manier waarop deze gevechtsvliegtuigen worden ingezet. Daar speelt dan weer de kunst van de juiste inzet van militaire middelen een rol. Defensieplanning kan wel goed gekoppeld worden aan RBM, waarin de overheid haar beleid inzake de aanschaf van het gevechtsvliegtuig transparant maakt, zodat het parlement dit beleid kan toetsen. De parameters zijn duidelijk en transparantie is mogelijk. Zodra de vliegtuigen worden ingezet indachtig EBAO, zijn er zoveel (afhankelijke) variabelen van invloed dat transparantie per definitie niet meer mogelijk is. RBM schiet in dit geval tekort. In de militaire context kan door het adequaat bedrijven van de 'Art of War' de inzet van militaire middelen gekoppeld worden aan de te realiseren doelstellingen. Ook als deze binnen het raamwerk van EBAO liggen. In termen van openbaar bestuur betekent dit dat EBAO kan worden afgerekend op gerealiseerde resultaten en niet op de wijze waarop die tot stand zijn gekomen. EBAO is een kunst die in de praktijk het best zal gedijen als zij ook als een kunst op de juiste wijze bedreven wordt. In bestuurlijk opzicht betekent dit dat er geen directe controle kan zijn op iedere stap die in het proces van EBAO wordt genomen, maar dat men hier 'tot op zekere hoogte' zal moeten vertrouwen op een juiste beoefening van de 'Art of War'.