

Effect gebaseerde aanpak in Uruzgan

Van het schaakbord naar een bord spaghetti

drs. B.J.E. Smeenk
drs. R.G.W. Gouweleew
H.C. van der Have – luitenant-kolonel der Infanterie*

*'The ultimate security is
your understanding of reality.'*
(Stanley Judd)

Introductie

In de literatuur zijn legio boeken te vinden over *Effects Based Operations* (EBO) en *Effects Based Approach to Operations* (EBAO). Maar over ervaringen met de implementatie is nog bitter weinig geschreven en bekend. Binnen ISAF werd in verschillende staven het begrip 'effect' gehanteerd, maar één consistente en transparante aanpak was niet te herkennen. In de tijd dat *Task Force Uruzgan 1* (TFU1) zich aan het formeren en opwerken was, was de planningscel (de G5) naarstig op zoek naar een pragmatische aanpak voor de aansturing van de missie. Naast een torenhoge stapel boeken leidde deze zoektocht tot een uitbreiding van de planningscel met twee operationeel analisten, die zich al geruime tijd bezig houden met het denken in effecten.¹ Zij zijn

als reservisten verbonden aan de planningscel van 1(GE/NL)Corps,** en hebben praktijkervaring opgedaan tijdens de uitzending van 1GNC als HQ ISAF III in 2003.² In de planningscel van TFU1 werden zij belast met het implementeren van de effectmeting, een onmisbaar onderdeel van een effect gebaseerde aanpak.

Nu, na terugkeer, hebben wij de handen ineen geslagen om onze ervaringen te delen.³ In dit artikel lichten wij allereerst de noodzaak van EBAO toe aan de hand van de complexiteit van huidige missies. Daarna zullen we aangeven op welke wijze wij de effect gebaseerde aanpak geïmplementeerd hebben en wat onze ervaringen daarbij waren. Tot slot staan we stil bij de succesfactoren en verbeterpunten.

Noodzaak EBAO

Effect gebaseerde aanpak

Over EBO en EBAO is dan wel veel geschreven, maar een eenduidige definitie en visie bestaan nog niet; verschillende definities zijn zelfs nog steeds in ontwikkeling. Zo is de definitie in de Britse Joint doctrine vrij generiek:

'The way of thinking and specific processes that, together, enable both

the integration and effectiveness of the military contribution within a comprehensive approach and the realisation of strategic outcomes'.⁴

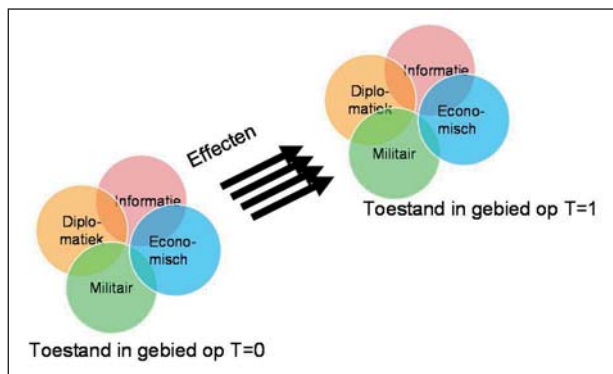
De NAVO-definitie is een stuk concreter:

'A coherent and comprehensive application of the various instruments of the Allied Command and cooperation with all involved non-NATO actors, in order to create the effects'.⁵

Ook wordt inmiddels een onderscheid gemaakt tussen de *Comprehensive Approach* op politiek-strategisch niveau en EBO op operationeel niveau. Om discussie over begrippen uit de weg te gaan, definiëren wij de effect gebaseerde aanpak als het gecoördineerd inzetten van alle – Diplomatieke, Informatie, Militaire, Economische (afgekort DIME) – instrumenten op alle niveaus om de beoogde effecten in het operatiegebied te bereiken. Deze gecoördineerde aanpak om meerdere effecten te bereiken is de ware essentie en kracht van EBAO. Het begrip 'effect' definiëren wij als een verandering van de toestand in het operatiegebied. Dat kunnen veranderingen zijn in de veiligheidssituatie, maar ook in de lokale bestuurlijke capaciteiten of de perceptie van de bevolking.

* Mw drs. B.J.E. Smeenk en drs. R.G.W. Gouweleew zijn werkzaam als operationeel analist bij TNO/Defensie en Veiligheid. Lkol H.C. van der Have is werkzaam bij de Afdeling Bestuursondersteuning van CLAS. De auteurs waren allen verbonden aan de G5 van de TFU1.

** Op dit moment beschikt CLAS over 18 reservisten Specifieke Deskundigheid Operationele Analyse (OA) die organiek zijn verbonden aan 1GNC, 11LMB, 13 MechBrig of 43 MechBrig. Aan de staven van TFU1 t/m TFU4 zijn continu 2 reservisten OA toegevoegd.



Figuur 1 EBAO is het gecoördineerd inzetten van alle beschikbare DIME-instrumenten om op verschillende gebieden effecten te bereiken

Complexiteit in aansturing

De effecten die militaire eenheden in huidige operaties dienen na te streven, zijn in de afgelopen jaren steeds groter en diverser worden. Enerzijds komt dat doordat de politiek steeds meer op zoek is naar duurzame vrede en veiligheid, waardoor al in een vroeg stadium begonnen moet worden met bestuurlijke en economische opbouw. Anderzijds komt dit doordat in veel missies de tegenstanders niet meer als zodanig herkenbaar zijn, waardoor het fysiek aangrijpen niet meer altijd mogelijk is. De ervaringen leren dat het in de huidige *Counterinsurgency (COIN) Operaties* zonder goede en tijdige inlichtingen erg lastig is om de opponent fysiek uit te schakelen.^{6, 7, 8}

En dan nog is het slechts een tijdelijke oplossing of kan het zelfs contra-productief zijn. Zolang er nog voedingsbodemp en draagvlak voor de opponent aanwezig is, is er aanwas. Om het probleem structureel op te lossen zal een reeks van effecten nodig zijn, zowel op bestuurlijk, economisch als veiligheidsniveau. Nog belangrijker zijn effecten op de perceptie van de bevolking.

Tezamen met de verschillende soorten effecten zijn ook de verschillende soorten effectbrengers in aantal toegenomen. Naast militaire eenheden die in de loop van de tijd zijn uitgebreid met nieuwe capaciteiten zoals

Civil Military Coöperatie (CIMIC) en Psyops, zijn ook diverse diplomatieke, economische en informatieinstanties spelers op het alomvattende operatietoneel. Dit vereist zowel een multi-departementale aanpak vanaf het begin van de aansturing van de operatie, als een gecoördineerd NAVO-optreden van regionaal tot en met landelijk niveau.

Omdat in veel missiegebieden iedere regio zijn eigen dynamiek heeft op gebied van bestuur, economie en veiligheid, is een *top-down approach* slechts beperkt mogelijk. Initiatieven op regionaal niveau moeten dan gestimuleerd worden en tezamen met een landelijk beleid tot één plan gesmeed.

Command&Control (C2)-structuren moeten dus meer en meer gelijktijdig met zowel *top-down* als *bottom-up* aansturingmechanismen om kunnen gaan. Kortom, om de huidige complexe missies succesvol te laten zijn, is een effect gebaseerde aanpak noodzakelijk.

Complexiteit in effectmeting

De complexiteit zit niet alleen in de aansturing van het grote aantal effectbrengers om de variëteit aan effecten te bereiken. Ook het meten van de voortgang van de missie is moeilijker geworden.

Fysieke effecten, zoals de uitschakeling van een peloton tanks of de vernietiging van een gebouw, zijn nog redelijk gemakkelijk te meten. *Battle damage assessment* kan relatief gemakkelijk uitgevoerd worden op basis van visuele waarneming. Met satellietinformatie, onbemande vliegtuigen of met grondgebonden verkenner is vrij eenvoudig waar te nemen wat de schade aan het peloton of het gebouw is.

Mentale effecten, zoals de perceptie van de bevolking, zijn daarentegen vele malen lastiger te meten.⁹ Ten eer-



Het proberen te 'meten' van de perceptie van de bevolking

(Foto Sgt1 Henri)

ste is de perceptie niet visueel waar te nemen. Het enige wat waar te nemen is, is wat mensen zeggen en doen. Door gesprekken te voeren met de bevolking zou men kunnen proberen de perceptie en intentie te achterhalen. Over het algemeen valt bij deze gesprekken op dat mensen ander gedrag vertonen door de aanwezigheid van westerse militairen. De Afghanen kunnen zich bijvoorbeeld geïntimideerd voelen waardoor ze niet alles durven te zeggen of ze kunnen proberen persoonlijk gewin uit deze gesprekken te halen. Hoe dan ook kost het opbouwen van wederzijds vertrouwen veel tijd en veel thee. Naast veel praten is het nodig vertrouwen-wekkende activiteiten te ontplooiën. En dus zal de kwaliteit van de informatie uit die gesprekken pas geleidelijk aan beter worden.

Ten tweede gaat het niet om één enkele perceptie, maar om een veelheid aan verschillende percepties van de gehele bevolking, die in veel gevallen behoren tot verschillende stammen, dorpen, strijdgroepen en andersoortige verbanden. Vanwege de jarenlange isolatie van dorpen en de stamcultuur is het bijvoorbeeld in Afghanistan moeilijk om steekproeven te houden die algemene waarde hebben. Zo is het voorgekomen dat een dorp blij is met onze komst en graag samen met ons de Taliban buiten wil houden, terwijl het dorp dat er vlak naast ligt ons vijandig benadert. Op zich goed verklaarbaar doordat deze twee dorpen ruzie hebben over de watertoevoer. Maar het geeft wel aan dat in Uruzgan ieder dorp zijn eigen dynamiek heeft en om een goed beeld te vormen zal dus van ieder dorp afzonderlijk een *assessment* gemaakt moeten worden.

Ten derde zijn er veel meetmomenten nodig om structurele veranderingen te meten. Zo zal rekening gehouden moeten worden met incidentele en periodieke veranderingen in de omgeving. In Uruzgan hebben bijvoorbeeld de seizoenspatronen zoals de papaveroogsten en de voedseltekorten in de winter grote invloed op de leef-

omstandigheden van de bevolking en daarmee op hun perceptie van onze aanwezigheid. Ook belemmeren de winterse omstandigheden de Taliban in hun activiteiten en kan er dus niet direct gesproken worden van een structureel verbeterde veiligheidssituatie.

Ten vierde is het niet altijd eenduidig dat behaalde effecten aan onze eigen activiteiten gerelateerd zijn. Dus al zouden we een verbetering van de steun van de Afghaanse bevolking voor ons optreden kunnen meten, dan zou het zelfs zo kunnen zijn dat de Taliban in bepaalde gebieden dusdanig veel weerstand hebben opgebouwd, dat de mensen zich gaan organiseren om gezamenlijk de Taliban buiten de deur te houden. Als we al zo moeilijk de relatie tussen het eigen optreden en

Van schaakbord naar een bord spaghetti

Met het voorgaande hebben we duidelijk gemaakt dat zowel de aansturing als de effectmeting in hedendaagse missies een stuk complexer zijn dan in het verleden. Tot het einde van de Koude Oorlog konden de meeste militaire conflicten op een schaakbord uitgespeeld worden. De posities van eigen en vijandelijke troepen waren, naast het terrein, veelal voldoende om het spel mee te spelen en men deed zijn best om daarover zo veel mogelijk inlichtingen te verzamelen.

De complexiteit van hedendaagse missies komt beter tot uitdrukking in een bord spaghetti. Zo werd het schema van beoogde effecten dat de sectie plannen had opgesteld ook al snel het



TFU1: Tijdens de shura in Deh Rawod praat overste Tak, commandant PRT, met gouverneur Munib van de provincie Uruzgan (Foto AVDD, R. Frigge)

de effecten kunnen vaststellen, dan is het tot slot vanzelfsprekend dat het voorspellen van toekomstige ontwikkelingen op basis waarvan de operatie geleid kan worden, nog moeilijker is.¹⁰ Dit pleit er alleen maar voor om de gevolgen van iedere activiteit zo goed mogelijk te meten en in de gaten te houden, zodat de commandant een goede afweging kan maken over de voortzetting of de beëindiging van activiteiten.¹¹

‘spaghettimodel’ genoemd. De spaghetti staat symbool voor ontelbaar veel verschillende partijen en dwarsverbanden waar rekening mee gehouden moet worden. De missie in Uruzgan is wat dat betreft niet nieuw. Ook de missies in Irak, Kabul en Baghlan kenden deze complexiteit.^{12, 13} De verwachting is dan ook dat dit type missies in de toekomst eerder regel dan uitzondering zal zijn. Een effect gebaseerde aanpak is een manier om met

deze complexiteit om te gaan. In theorie hoort de effect gebaseerde aanpak slechts op strategisch (politiek) en operationeel (ISAF-hoofdkwartier) niveau thuis, aangezien op die niveaus alle DIME-instrumenten aangestuurd kunnen worden. Tijdens TFU1 is echter gebleken dat het ook op Task Force niveau noodzakelijk was om hier handen en voeten aan te geven. In het resterende deel van dit artikel lichten wij dit toe en beschrijven we op welke wijze de effect gebaseerde aanpak tijdens TFU1 is geïmplementeerd.

Implementatie tijdens TFU1

De missie van TFU

Binnen de staf van TFU1 was gekozen voor een zelfstandige planningscel, ook wel de sectie G5 genaamd.¹⁴ Het doel was binnen de sectie invulling te geven aan de ontwikkeling van plannen gebaseerd op een bredere kijk op de totale voortgang van de missie. De G5 had als opdracht gekregen een op effecten gebaseerde aanpak voor de TFU te definiëren die voor de betrokkenen begrijpelijk en werkbaar zou zijn, en die aansloot bij de werkwijze van de staf van 11AMB. Het was uitdrukkelijk niet de bedoeling een nieuw parallel-proces te definiëren dat ook nog eens extra werk voor de secties zou gaan opleveren. Onze eerste uitdaging bestond uit het vastleggen van eenvoudige definities om invulling te kunnen geven aan de aanpak en eventuele scepsis te kunnen wegnemen.

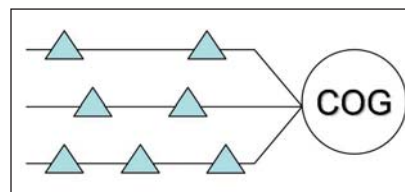
De tweede uitdaging bestond uit het vaststellen van de beoogde effecten in Uruzgan. Ten eerste hadden we te maken met een NAVO-lijn (de TFU valt onder *Regional Command South* – RCS) en een nationale lijn van waaruit opdrachten volgden; ten tweede waren deze opdrachten nog weinig concreet. Ook bleek al snel dat RCS een eigen set van effecten had gedefinieerd die een andere doorsnede was van de effecten die HQ ISAF had opgesteld.^{15,16} De RCS-effecten waren gelukkig grotendeels in lijn met de doelstellingen zoals verwoord in de

Nederlandse Operationele Aanwijzing,¹⁷ maar ook deze verschilde wat betreft enkele aspecten (zoals bijvoorbeeld *counter narcotics*).

Omdat de TFU aan zowel RCS als in de nationale lijn moet rapporteren, werd besloten de geïdentificeerde effecten te integreren, waarbij zorgvuldig de relatie met de herkomst werd vastgelegd. Bij het vaststellen van de effecten is het een uitdaging om de juiste hoeveelheid te definiëren: voldoende om onderscheid te kunnen maken om te kunnen sturen ('een welvarende provincie Uruzgan' bevat onvoldoende detail), maar ook weer niet te veel zodat het overzicht verloren gaat. Hierbij is ook gebruik gemaakt van de inzichten uit de rapportages van PRT5 in Baghlan.¹⁸ Aldus ontstond een lijst met 23 effecten, waaronder *Credible civil administration operational, local support for authorities established* en *Rule of law established*.

Effecten versus Decisive Points

Het is goed om hier een vergelijking te maken met het concept zoals gehanteerd in het *Operational Planning Process* (OPP).¹⁹ Centraal staat daar het *Centre of Gravity* (COG), het aangrijpingspunt waarop de missie zich richt. Om dat te bereiken worden *Decisive Points* (DP) of doelstellingen gedefinieerd. Deze decisive points zijn gegroepeerd naar enkele *Lines of Operation* (LOO) of operatielijnen, waarbij een decisive point behaald móet worden voordat een volgend decisive point op dezelfde operatielijlijn haalbaar is (er is dus sprake van een volgtijdelijke relatie). In uitzonderingsgevallen zijn er ook relaties tussen decisive points op verschillende operatielijlijnen, maar over het algemeen worden de operatielijlijnen als



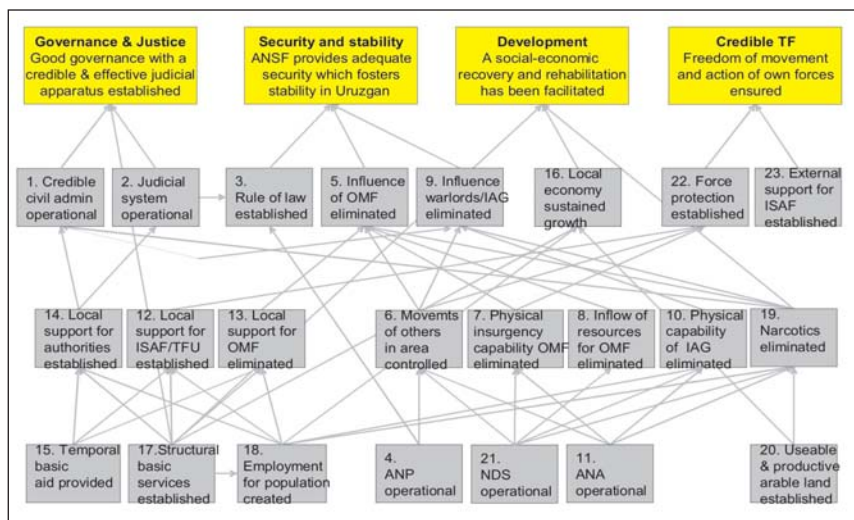
Figuur 2
Operational Design uit het OPP

min of meer onafhankelijke lijnen ge-representeerd.

De drie operatielijlijnen die ISAF gebruikt zijn *Governance & Justice, Security and Stability* en *Development*. Bij het relateren van de effecten aan deze operatielijlijnen bleek al snel dat de werkelijkheid complexer in elkaar steekt dan het gestructureerde schema zoals dat in figuur 2 getekend is. In tegenstelling tot decisive points is er niet één bepaalde natuurlijke volgorde waarin de effecten behaald dienen te worden. Sterker nog: het is de realiteit dat er aan vele effecten tegelijkertijd gewerkt wordt. Bovendien is het eerder regel dan uitzondering dat de geïdentificeerde effecten elkaar wederzijds beïnvloeden. Mede daarvoor draagt een effect bij aan meerdere operatielijlijnen. Zo heeft het tegengaan van de drugsindustrie invloed op een beter functionerend bestuur (door bestrijden van corruptie), een veiligere omgeving (door vermindering van drugsgerelateerde criminaliteit) en een stabielere economie (door het wegnemen van een schaduw-economie).

Van onderlinge onafhankelijkheid van operatielijlijnen is dus nauwelijks sprake. Daarom is besloten om te kiezen voor een invloedsdiagram, een schema van de 23 effecten waarin de onderlinge relaties in een netwerk zijn weergegeven. Hoewel een effect niet tot één operatielijlijn behoort, is toch besloten de drie operatielijlijnen van RCS te handhaven om op het gebied van rapportage de aansluiting bij RCS te behouden. Maar er is ook besloten een extra operatielijlijn te definiëren, namelijk *Credible Task Force*. Dit geeft uitdrukking aan het beschermen van het eigen Centre of Gravity. Het zorgen voor een geloofwaardige TFU kost namelijk tijd en middelen.

Het heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de inzet van de *battlegroup* en de inlichtingen verzamelende *assets*, die voor de nodige *force protection* moeten zorgen. Tevens heeft het gevolgen voor de hoeveelheid inspanning die gaat zitten in het creëren van een



Figuur 3 Het effectenschema van TFU1

beeld (nationaal en internationaal) van een geloofwaardige Task Force, om daarmee het draagvlak voor de missie te behouden.

De rol van effecten

Het effectenschema speelde een rol in zowel de planningsfase als de uitvoeringsfase. In de planningsfase werden de effecten gedefinieerd en geprioriteerd, om daar vervolgens taken van af te leiden. In de uitvoeringsfase werden de effecten gemeten en op basis daarvan vond eventueel bijsturing plaats. Door ook de inspanning die de TFU in bepaalde taken stopt te meten, is te analyseren wat de effectiviteit van die taken is. Dit proces is grafisch weergegeven in figuur 4.

De definitie van effecten en meetbare indicatoren

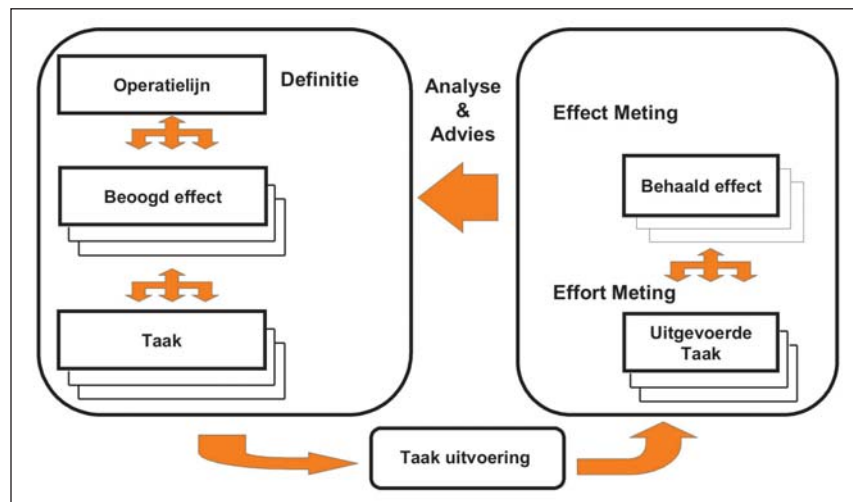
In de planningsfase speelden effecten zeer vroegtijdig een rol om de eigen opdracht te concretiseren. De effecten hebben we in subeffecten onderverdeeld om het onderscheidende vermogen van de doelstelling te vergroten. Zo heeft bijvoorbeeld het operationeel maken van de *Afghan National Police* (ANP) subeffecten als rekruteren van politiemensen in Uruzgan, het opleiden en uitrusten van de politie, et cetera. Voor ieder van de (sub)effecten hebben we één of meer indicatoren opgesteld waarmee het effect te meten is.²⁰ Zo kunnen we

meten wat het aantal opgeleide politieagenten is, wat hun trainingsniveau is, of ze salaris ontvangen en hoeveel politieposten er zijn.

Interessanter – maar ook moeilijker – is het om de effectiviteit van de politie, de steun van de bevolking of de mate van veiligheid vast te stellen. Deze begrippen zijn minder tastbaar, waardoor het noodzakelijk is meerdere indicatoren te gebruiken om een uitspraak hierover te kunnen doen. Zo is veiligheid te karakteriseren door de grootte van de politiemacht (een administratief gegeven), het aantal incidenten dat plaatsvindt (dit kunnen we observeren), het aantal kinderen dat

naar school gaat (observatie of administratief gegeven) en het gevoel van veiligheid onder de bevolking (oordeel). Veelal wordt gestreefd naar kengetallen, kwantitatieve data die gemakkelijk vergelijkbaar is. Dergelijke data was echter meestal niet voorhanden, waardoor we moesten volstaan met kwalitatieve data, gebaseerd op expertmeningen van militairen en Afghaanse contacten. Op zich is dat prima werkbaar, mits de onderbouwing voor een dergelijke beoordeling maar wordt vastgelegd, zodat opeenvolgende beoordelingen gefundeerd zijn op te stellen en te vergelijken. Vandaar dat alle uitgangspunten, effecten en indicatoren zijn vastgelegd in het TFU Masterplan. Naast het verschaffen van een gemeenschappelijk begrip van de definities heeft dit document tot doel het periodiek toelichten van de *effect assessment* en het vastleggen van de ambitie van de TFU.

Idealiter wordt voor elke effectindicator een ambitie vastgesteld; wanneer die waarden bereikt zijn, is het effect als gerealiseerd te beschouwen. Voor de lange termijn van Afghanistan (2015-2020) waren deze ambities vrij duidelijk verwoord in de *Afghan National Development Strategy*.²¹ Voor het vaststellen van de korte-termijnambitie is het extra belangrijk goed inzicht te hebben in de huidige situatie. In de planningsfase van TFU1 bleek dat de beginsituatie (nulmeting)



Figuur 4 Het proces van effectmeting

nog onvoldoende in kaart was gebracht (voor bijvoorbeeld de juridische sector) om een realistische ambitie op te kunnen stellen. Pas twee maanden na de start van TFU1 is de nulmeting per effect vastgelegd in een nieuwe versie van het Masterplan, waarbij de onderverdeling in sub-effecten voor een goede structuur zorgde. Hierbij is tevens gebruik gemaakt van de informatie in het *Civil Assessment*.²² Gegeven de complexiteit van de materie is het niet zinvol geacht een ambitie per indicator te definiëren; dat zou slechts leiden tot het creëren van een schijnzekerheid.

De introductie van effecten in de staf

Nadat de planningscel in een vroeg stadium de in Uruzgan te bereiken effecten had gedefinieerd en de commandant TFU1 (C-TFU1) die had goedgekeurd, was het tijd voor de volgende stap: de introductie in de staf. Hoewel de meeste stafleden en ondercommandanten wel bekend zijn met het begrip EBO, is er over het algemeen niet veel ervaring met het gebruik ervan in de praktijk. De eerste stap bestond dan ook uit een aantal bijeenkomsten waarbij de staf en ondercommandanten duidelijk werd gemaakt wat C-TFU1 voor ogen had met het gebruik van effecten en op welke wijze er binnen de TFU mee zou worden omgegaan. Denken in effecten is vooral gericht op de wat langere termijn, terwijl de meeste militairen geneigd zijn te denken in tijdlijnen en te behalen doelstellingen aan het eind van hun tour.

Om een en ander kracht bij te zetten zijn posters verstrekt met daarop de 23 in Uruzgan te bereiken effecten. Hoewel even wennen, werd al snel gesproken over de te bereiken effecten en aan welke effecten bepaalde eenheden konden bijdragen. Sommigen noemden het effectenschema ook wel het TFU 'spoorboekje'. De introductie leidde tot discussies met onder andere het *Psyops Support Element* (PSE), de *CIMIC Cell* (G9), het *Provincial Reconstruction Team* (PRT) en de *Intelligence Cell* (G2) over welke rol



TFU1: Meerdaagse patrouille KI-eenheid in de omgeving van Tarin Kowt
(Foto AVDD, R. Frigge)

de effecten in hun activiteiten speelden.

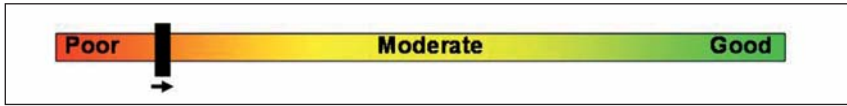
Effectmeting

Het was al snel duidelijk dat de effectindicatoren als een kapstok voor het *Intelligence Collection Plan* (ICP) konden dienen. De G2 heeft de effectindicatoren verwerkt in dit plan en uitgezet bij de eenheden. Voor het verzamelen van informatie voor de effectmeting leunden we dus op de organieke inlichtingelijnen, en hebben we in eerste instantie afgewacht welke informatie uit de organieke rapportagestromen zoals *intelligence summaries* (INTSUMS) en *situation reports* (SITREPS) zouden volgen. Op basis van landelijk uitgevoerde enquêtes konden we inzicht krijgen in wat de bevolking van een aantal dorpen vond van de politie, het bestuur en de veiligheid. In vele gesprekken met voornamelijk het PRT probeerden we daarnaast zo veel mogelijk gegevens over de indicatoren te verzamelen. Door de nog voornamelijk hiërarchische rapportagestructuur en de veelal gedecentraliseerde informatie- en inlichtingensystemen bleek dit een tijdrovend karwei.²³

Ook bleek de huidige inlichtingenorganisatie nog voornamelijk gebouwd

te zijn voor het in kaart brengen van terrein en vijand. De G2 had daardoor onvoldoende capaciteit om voor alle effecten informatie te verzamelen. In goed overleg met de G2 en de G9 hebben we geprobeerd elkaar aan te vullen en te versterken. Zo hebben we op een gegeven moment een *village assessment database* opgezet om beter inzicht te krijgen in de leefomstandigheden van de bevolking. Ook voor het vaststellen van de inspanning (*effort*) die de TFU maandelijks in activiteiten stak, bleken de huidige informatiesystemen en rapportagestromen onvoldoende. De effortmeting bleef in de eerste maanden dan ook meer kwalitatief van aard. Het spreekt voor zich dat het verkrijgen van inzicht in de taakuitvoering van andere partijen nog lastiger was. Maar dat mag geen reden zijn om geen poging te doen.

De effectmeting werd grafisch weergegeven aan de hand van kleuren, variërend van rood (het effect is nog ver weg van de gestelde ambitie) tot groen (het effect heeft de ambitie bereikt). Deze kleuring is gebruikt in het effectenschema, maar ook per effect zijn er 'thermometers' gebruikt die de huidige status én de verandering ten opzichte van de vorige meting weergeven. Dergelijke representaties geven snel een



Figuur 5 Grafisch weergeven van effectmeting

algemeen overzicht, maar de begeleidende teksten die in het TFU Masterplan of in de *Intermediate Assessment Reports* zijn opgenomen, zijn onmisbaar om een goed begrip van de situatie te verkrijgen. Een positief neveneffect is dat deze documenten ook tijdens het opwerken van de nieuwe lichte eenheden gebruikt zijn.

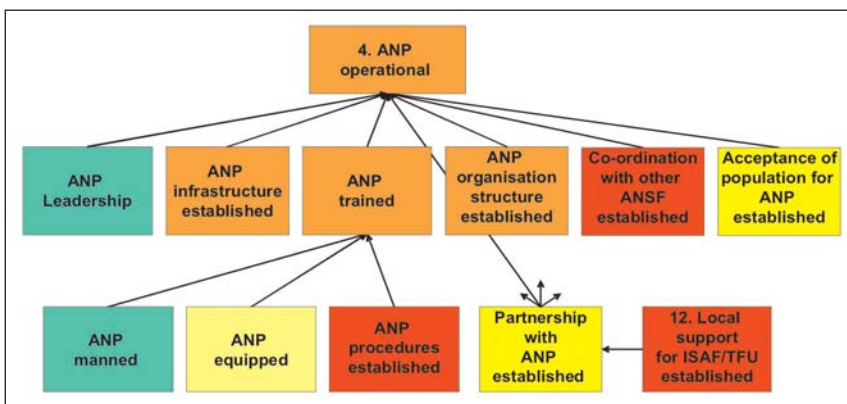
ondercommandanten die hun visie bij ons ventileerden.²⁶ Conclusies werden in de vorm van speciale *food for thought* presentaties aan de staf en ondercommandanten teruggekoppeld.

De effecten planningcyclus

Het denken in effecten en de op basis van de effectmeting behaalde inzicht

effecten een cruciale rol spelen, hebben we de Effecten Planning Cyclus ontwikkeld. Bij het opzetten hiervan is het Operationeel Besluitvormings Proces (OBP)²⁷ leidend geweest. Het OBP hebben we op een aantal punten uitgebreid met effecten, waardoor het in feite meer op het Operationeel Plannings Proces ging lijken dat op operationeel niveau gebruikt wordt.

De uitdaging hierbij zit echter in het continu doorlopen van het planningsproces en hoe dat vorm te geven in mensen, activiteiten en producten. Alle eigen activiteiten en veranderingen in de omgeving dienen namelijk continu gemeten te worden en kunnen continu tot bijsturing leiden. De belangrijkste aanpassing is dat we binnen de welbekende OODA-loop (*Observe-Orient-Decide-Act*) de besluitvorming opgesplitst hebben in twee stappen: een denktank die de richting bepaalt door de effecten in gebieden te prioriteren, en een plannersgroep die deze effecten vervolgens uitwerkt in taken voor eenheden in tijd.



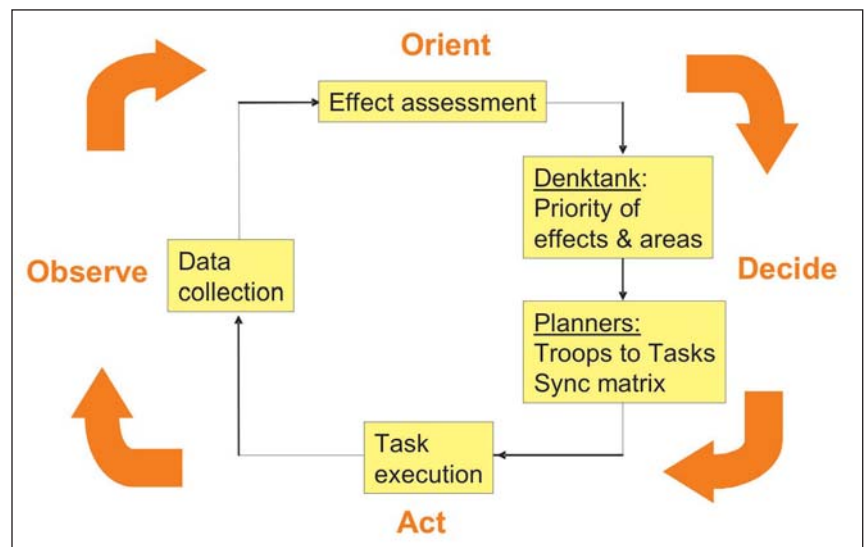
Figuur 6 De Afghan National Police in subeffecten. De kleuring is fictief

Effect assessment

Op basis van de effectmeting en de effortmeting kunnen diverse analyses worden uitgevoerd. Ten eerste zijn de behaalde effecten af te zetten tegen de beoogde effecten: is er sprake van vooruitgang richting de gestelde ambitie of niet? Ten tweede is een relatie te leggen tussen de uitgevoerde taken en de geobserveerde veranderingen in de omgeving: zijn de activiteiten effectief, contraproductief of zijn er andere oorzaken van de verandering? Op basis van dergelijke analyses kan advies worden uitgebracht om de plannen te wijzigen. Er zijn diverse modelleertechnieken en softwaretools beschikbaar om deze analyses te ondersteunen,^{24, 25} maar vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens konden we hier in de eerste TFU rotatie nog weinig mee beginnen. De huidige analyses werden naast de effectmeting voornamelijk gevoerd door inzichten van diverse stafofficieren en

ten moeten geborgd worden in het planning- en besluitvormingproces. Voor de lange termijn, dat wil zeggen dertig dagen vooruit of langer, waarbij

Voor het daadwerkelijk plannen van één specifieke taak – vooral de puur militaire taken zoals een *cordon and search* operatie – waren effecten slechts het oogmerk en kon het OBP in traditionele vorm toegepast worden.



Figuur 7 De Effecten Planning Cyclus

Denktank

Aangezien het onmogelijk is om aan alle effecten tegelijkertijd te werken of daar een vergelijkbare inspanning aan toe te kennen, is het in de planningsfase noodzakelijk keuzes te maken welke effecten prioriteit hebben. Voorafgaand aan de missie hebben de 23 effecten in een gezamenlijke sessie met de ondercommandanten een prioriteitsvolgorde gekregen. Een vijftal effecten zou met prioriteit worden aangepakt. Deze eerste initiële keuze was vooral gebaseerd op de aanwezige kennis over de omgeving waarin zou worden opgetreden en de inschatting dat het creëren van effecten zoals *Afghan National Police operational* en *Afghan National Army operational* een positieve bijdrage zou leveren aan het behalen van andere effecten. Nadrukkelijk is gesteld dat wat betreft de overige effecten de status minimaal gelijk moest blijven en dat extra input afhankelijk zou zijn van kansen en beschikbaarheid aan capaciteiten en middelen. Kortom: aan sommige effecten wordt harder getrokken dan aan andere, maar alle effecten hebben de aandacht.

Sturing op basis van effecten is voorbehouden aan de commandant, daarbij ondersteund door leden van de

denktank, die wij de *Effects Synchronisation Board* (ESB) noemden. Deze denktank besprak de voortgang van de missie op basis van analyses van de Operationeel Analisten uit de planningscel, maar ook op basis van eigen waarnemingen, ervaringen en onderbuikgevoelens. Afstemming van alle DIME factoren staat centraal in deze denktank. Het is belangrijk te realiseren dat de TFU niet de enige actor in het gebied is en dat de TFU niet voor het behalen van elk effect verantwoordelijk is of kan zijn. Bijvoorbeeld op het gebied van ontwikkeling zijn er andere departementen (Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking) en andere organisaties (IO's, NGO's) die er beter op zijn ingericht en er (op de lange termijn) verantwoordelijk voor zijn.

Wel kan de TFU bijdragen. Dat betekent dat de TFU haar taken moet afstemmen met andere partijen of andere partijen moet motiveren of ondersteunen om actie te ondernemen. Vanaf het begin zijn de vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking dan ook nauw betrokken geweest bij het vaststellen en prioriteren van de te behalen effecten. Deze multi-departementale afstem-

ming en aansturing om gezamenlijk de beoogde effecten te bereiken heet ook wel de *3D approach* (*Diplomacy, Defence and Development*).

Deelnemers denktank

Hoewel initieel was afgesproken dat alle ondercommandanten en sectiehoofden van de staf TFU tot de denktank behoorden, bleek dit in de praktijk niet werkbaar. Weliswaar draagt iedere sectie en eenheid bij aan het behalen van de einddoelstelling, toch valt onderscheid te maken tussen eenheden en secties die ondersteunend of sturend zijn. Na verschillende experimenten met een groter of kleiner gezelschap ontwikkelde de denktank zich in de loop van de tijd tot een periodiek bij elkaar komende groep, bestaande uit de commandant en chefstaf van TFU1, de Politiek adviseur (POLAD), de adviseur Ontwikkelingssamenwerking (OSAD) en de commandanten van de drie grootste subeenheden.

Het belang van deze bespreking kan niet genoeg benadrukt worden. Periodiek dienen commandanten afstand te nemen van de waan van de dag en zich te richten op de voortgang en richting van de missie op langere termijn. Zo hebben we onder andere gediscussieerd over hoe we er voor konden zorgen dat de 'gewone' Afghaanse burger zo snel mogelijk wat positiefs merkt van onze aanwezigheid. Deze denktank moest nadrukkelijk niet denken in tijd, ruimte en middelen, maar in conceptuele benaderingen. Dit vergt discipline en kost tijd, maar is noodzakelijk om daadwerkelijk de operatie te sturen op basis van gewenste effecten.

Plannersvergadering

De afstemming van alle activiteiten die TFU1 ondernam vond plaats tijdens de wekelijks door de G5 georganiseerde plannersvergadering, die wij de *Effects Synchronisation Meeting* (ESM) noemden. Hieraan namen de planners of vertegenwoordigers van alle subeenheden en stafsecties binnen de TFU deel. Doelstelling van deze bijeenkomst was het op basis van richtlijnen van de commandant



TFU1: lid van de Afghan National Police in Tarin Kowt
(Foto AVDD, R. Frigge)

vaststellen van taken voor de verschillende eenheden en het synchroniseren daarvan. Gewenste effecten werden hier omgezet in activiteiten/taken, vastgelegd in tijd, frequentie en locatie. Cruciaal hierbij was het inzicht dat alle betrokkenen kregen in de onderlinge relatie tussen alle activiteiten die de TFU ondernam. Vooral de altijd heersende schaarste aan middelen en het onderlinge verband tussen alle activiteiten vereisten een strakke regie door de staf van de TFU.



Logo TFU1

Zowel PRT, Battlegroup (BG), als de Australische *Reconstruction Task Force* (AUS) RTF treden in hetzelfde gebied op, maar hebben in essentie alle een andere opdracht die bij elkaar het gewenste eindresultaat voor de TFU moet opleveren.²⁹ Zo zal de BG voor het creëren van veiligheid in een bepaald gebied gebruik willen maken van plaatselijke politie. Coördinatie van inzet, training en zelfs rekrutering van lokale politie is echter weer een taak van het PRT, terwijl de (AUS) RTF weer een rol speelt in het bouwen van posten voor de lokale politie. Centrale aansturing, veelvuldig overleg en een gezamenlijke planning tot op het laagste niveau zijn in deze noodzakelijk.

Gebruik van effecten tot op welk niveau?

Hoewel het denken in effecten niet nieuw is, maakt de complexiteit van de huidige missies het noodzakelijk dat iedere militair zich meer dan voorheen bewust is van de gevolgen

van zijn handelen en zijn rol in het grotere geheel. Het Task Force niveau dient daartoe de gewenste effecten helder te communiceren en vast te leggen. De lagere niveaus kunnen volstaan met het opnemen van de doelstelling in het oogmerk van de commandant. Uiteindelijk moet voor de uitvoerende eenheid (bataljon, compagnie, peloton) duidelijk zijn wat de opdracht is en welke taken de eenheid waar en wanneer moet uitvoeren. EBAO is iets wat op alle niveaus tussen de oren moet zitten. Maar op tactisch niveau wordt het daadwerkelijk georkestreerd door de Task Force, aangezien dit het laagste niveau is waarop alle DIME-instrumenten aangestuurd kunnen worden.

Succesfactoren en verbeterpunten

1. Gecoördineerde inzet DIME instrumenten

Het succesvol implementeren van een effect gebaseerde aanpak hangt af van een aantal factoren. Uiteraard is de eerste belangrijke factor de mate van gecoördineerde inzet van alle instrumenten.

De inzet van een POLAD, OSAD en een tribale adviseur op TFU-niveau heeft hieraan goed invulling gegeven. Dit heeft geleid tot een daadwerkelijk multi-departementale aanpak in het inzetgebied. De afstemming met de hogere niveaus, zowel nationaal als met RCS, bleek vanwege fysieke afstanden moeilijker. De diverse rapportages die de TFU opstelde droegen wel bij aan de beeldvorming op die niveaus, maar om tot gezamenlijke beeldvorming en plannen te komen bleef het belangrijk regelmatig fysiek bij elkaar te komen.

Ook binnen de TFU waren capaciteiten beschikbaar op alle terreinen van DIME. De coördinatie van de inzet van al deze middelen kon alleen op TFU-niveau gebeuren. Integrale planning, door in de vergaderingen de ondercommandanten te betrekken, was hiervoor noodzakelijk. De planners-vergadering zou vervolgens duidelijk

sturing kunnen geven aan de Informatie Operaties (IO), *Targeting* en Projecten vergaderingen. Hoewel dit nog niet altijd even goed uit de verf kwam, was er in ieder geval geen sprake van doublures in overlegstructuren. Tijdens TFU1 was er echter geen *dedicated* IO-functionaris aanwezig, wat het initiëren en afstemmen van IO-activiteiten niet ten goede kwam.

2. Continue meting

De situatie blijkt dusdanig complex en moeilijk voorspelbaar te zijn, dat een continue effectmeting en een continu planningsproces noodzakelijk zijn. Ten opzichte van voorgaande missies is het een vooruitgang dat er bij de TFU Operationele Analyse capaciteit aanwezig is die zich fulltime met effectmeting kan bezig houden en effectmeting daarmee expliciet maakt. Het flexibel kunnen aanpassen op basis van uit te buiten kansen blijft een lastige taak omdat de omgeving complex is, er veel mensen van de TFU bij betrokken moeten zijn en lopende afspraken niet zomaar ongedaan zijn te maken.

We hebben geprobeerd het continue planningsproces overzichtelijker te maken door onderscheid te maken in de denktank- en plannersbesprekingen, waarbij de doelstelling en frequentie verschilde. De denktank is een waardevol instrument gebleken voor het uitzetten van het overkoepelende plan. Wel zou nog eens goed gekeken moeten worden naar de benodigde capaciteiten in deze denktank. Zo zou het ideaal zijn als in deze denktank mensen zouden zitten met verschillende visies op het conflict. Je zou kunnen denken aan een uitbreiding met culturele, religieuze, economische en maatschappelijke adviseurs, of het consulteren van (lokale) Afghaanse experts.

3. Het begint met informatie

Tot slot is de kwaliteit en de toegankelijkheid van informatie over de omgeving (weer, terrein, dreiging, inclusief alle overige factoren zoals bevolking, bestuur, sociale voorzettingen, politie en justitie) een belang-

rijke randvoorwaarde om EBAO mogelijk te maken.

Hierbij is het van belang alle gegevens over de dorpen vast te leggen, waarbij een ogenschijnlijk nietszeggend detail mogelijk grote implicaties

kan hebben. *Debriefings* van eenheden dienen daarom ook niet via hiërarchische lijnen gerapporteerd te worden met het risico van aggregeren, maar dienen direct in een integrale centrale database te worden opgeno-

men. Door deze centrale database toegankelijk te maken voor vrijwel alle eenheden (uiteraard rekening houdend met rubricering) zal niet alleen de effectmeting beter uitgevoerd kunnen worden, maar kunnen eenheden die de poort uitgaan zich ook beter voorbereiden op hun taken.

Ook het bijhouden van de eigen activiteiten kan nog beter. Het zou handig zijn om gereden routes via de GPS automatisch in BMS/ISIS te kunnen plotten en alle activiteiten die onderweg zijn uitgevoerd hierbij vast te leggen. Hiermee kan snel teruggezocht worden waar en hoe vaak we folders hebben uitgedeeld, medische hulp hebben geleverd en gesprekken hebben gevoerd. Kortom, op dit gebied is met de huidige informatievoorzieningstructuur nog een grote sprong te maken.

Afsluitend

We hebben in dit artikel een manier beschreven om een complexe operatie op basis van effecten aan te sturen. We hebben duidelijk gemaakt dat het implementeren van een effect gebaseerde aanpak niet gemakkelijk is. In theorie lijkt EBAO voorbehouden tot het strategische en operationele niveau, waarbij een Task Force slechts een bijdrage levert aan het bereiken van de opgedragen effecten. Uit onze ervaringen is echter gebleken dat deze scheiding tussen het strategische/operationele en tactische niveau moeilijk te maken is. Ook op Task Force niveau is EBAO een *must*, waarbij de Task Force als vanzelfsprekend vanuit het inzetgebied een coördinerende rol speelt in het behalen van de effecten en nadrukkelijk met meerdere departementen contact onderhoudt.

We hebben als TFU1 een eerste stap gezet in het implementeren van een effect gebaseerde aanpak, maar om EBAO structureel in te bedden en te ondersteunen dient Defensie samen met de andere departementen nog een aantal stappen te zetten.³⁰

- 1 F.J.G. Toevank, B.J.E. Smeenk, M.J.M. Voskuilen, 'Denken in effecten maakt KL-beleid bestendiger' in: *Militaire Spectator* 2002 (171) (2) blz. 102-109
- 2 F.J.G. Toevank en R.G.W. Gouweleeuw, 'Operationeel analisten bij ISAF III' in: *Militaire Spectator* 2004 (173) (10) blz. 473-480
- 3 M. Duistermaat, N. Vink, B.J.E. Smeenk, R.R. Barbier, P.L.H. Cleophas, R.G.W. Gouweleeuw, *Analysing Operational Effects*. TNO rapport, juni 2007. In dit TNO rapport zijn de ervaringen van TFU1 wat betreft effectmeting gedetailleerd vastgelegd.
- 4 *Incorporating and extending the UK military Effects-Based Approach*, Joint Doctrine Note 7/06, september 2006.
- 5 MCM-0052-2006, MC Position on an effect based approach to operations, Brussel, 6 juni 2006.
- 6 *Counterinsurgency*, Field Manual 3-24, US Army Handbook, december 2006. Dit document beschrijft de complexiteit van COIN-operaties en het belang van inlichtingen.
- 7 David Kilcullen, *Twenty-Eight Articles. Fundamentals of Company-level Counterinsurgency*. Maart 2006. Dit artikel beschrijft op eenvoudige wijze wat succes- en faalfactoren zijn in COIN-operaties.
- 8 *Operaties tegen irregulier optredende tegenstander*, Leidraad Doctrine Publicatie IIC, november 2003. De LDPIC beschrijft op welke wijze de tegenstander, zijn steunende partijen en de bevolking beïnvloed moeten worden.
- 9 *De Veiligheidsmonitor Rijk 2006*, Centraal Bureau voor de Statistiek, 2006. Ook bij het meten van de veiligheid in Nederland kampt men met vergelijkbare vraagstukken.
- 10 Lkol. Zoltan Jobbagy, *From effects-Based Operations to Effects-based Force. On Causality, Complex Adaptive Systems and the Biology of War*. Den Haag, maart 2006. Dit rapport geeft aan dat effectmeting en effectmodellering erg complex zijn.
- 11 John F. Schmitt, *A Systemic Concept for Operational Design*. US Army, 2006. Dit artikel beschrijft dat continue assessment van de situatie een fundamentele pijler van Systemic Operational Design (SOD) is.
- 12 C.J. Matthijssen, 'Al Muthanna: een stap verder' in: *Militaire Spectator* 2005 (174) (4) blz. 140-154. In dit artikel wordt duidelijk dat in Irak vergelijkbare beoogde effecten nagestreefd werden.
- 13 R.T. Sondag, 'De NATO Training Mission Iraq' in: *Militaire Spectator* 2006 (175) (3) blz. 108-121.
- 14 In tegenstelling tot TFU2, waar de G3 'Operaties' en G5 'Plannen' samengevoegd waren tot de sectie G35.
- 15 CTF AEGIS Campaign plan OPS 001, februari 2006. (Gerubriceerd).
- 16 A.T. Vermeij en P.B. Soldaat, 'Wederopbouw in Zuid-Afghanistan' in: *Militaire Spectator* 2007 (176) (2) blz. 61-72
- 17 De Nederlandse Operationele Aanwijzing van het Ministerie van Defensie, april 2006. (Gerubriceerd).
- 18 *1 (NLD) PRT5 Masterplan*, Baghlan, januari 2006. (Gerubriceerd).
- 19 *Guideline for Operational Planning*, GOP (NATO), januari 2001. (Gerubriceerd).
- 20 Hierbij is gebruik gemaakt van de indicatoren van het PRT in Baghlan en de ISAF-indicatoren.
- 21 *Afghanistan National Development Strategy (ANDS)*, interim, SY 4 DALWA 1384. 24 januari 2006.
- 22 *Civil Assessment*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, augustus 2006. (Gerubriceerd).
- 23 Kyle Teamey and LTC Jonathan Sweet, 'Organizing Intelligence for Counterinsurgency' in: *Military Review* (US Army), september-oktober 2006. Dit artikel pleit voor een centrale informatievoorziening in COIN-operaties.
- 24 Diverse invloedsdiagrammodellen zijn beschikbaar zoals Decision Explorer, DPL, Systems Dynamics tools. Een aantal hadden we vanaf het begin bij ons.
- 25 Effects Based TOPFAS (EBTOPFAS), van NC3A. Deze Toolsuite is eind mei 2007 door de operationeel analisten van TNO meegenomen naar Uruzgan om uit te testen.
- 26 Lkol P. van der Sar 'Hoe kan ik als pelotonscommandant effectief zijn in Uruzgan?' in: *De Infanterist*, versie 4, 2006.
- 27 *Leidraad Commandovoering*, Koninklijke Landmacht, juli 2000.
- 28 Commandanten van Battlegroup (BG), Provincial Reconstruction Team (PRT) en Australisch Reconstruction Task Force (RTF).
- 29 Dr. T.W. Brocades Zaalberg, *Towards a new concept for civil-military cooperation during stabilization operations*, maart 2007. Dit rapport adviseert een integrale inbedding van CIMIC in de organisatie.
- 30 *To EBO or not to EBO. Een toekomstverkenning naar de nationale toepasbaarheid van het Effects Based Operations Concept*, Defensiestaf Afdeling Toekomstverkenningen, 2007.