

MILITAIRE SPECTATOR



Transfer of Lead Security Responsibility

- Functioneel Specialist 'Health' in Uruzgan
- Het Tactisch Besluitvormingsmodel

Schrijft u een gastcolumn in de Militaire Spectator?

De redactie van de *Militaire Spectator* daagt de lezers uit een gastcolumn te schrijven. De keuze van het thema is vrij, maar het moet wel passen binnen de formule van het blad. Voorwaarde voor plaatsing is dat de redactie uw boodschap relevant acht voor de lezers. Verder dient u uw verhaal in niet meer dan duizend woorden te vertellen. U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon). De redactie wacht reacties met belangstelling af.

De hoofdredacteur

GASTCOLUMN

De militair, de opdracht en het strafrecht

Wijziging van artikel 38 Wetboek van Militair Strafrecht

Op 14 december

In een eerdere tekst naar de wijziging van het Wetboek van Strafrecht is al aangegeven hoe de wetgever de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de militairen heeft gewijzigd. Dit artikel 38 Wetboek van Militair Strafrecht (WvMS) is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

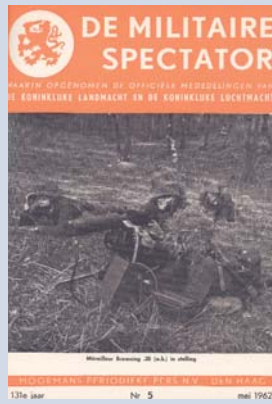
De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

De wetgever heeft de aansprakelijkheid van de militairen gewijzigd. Dit artikel 38 WvMS is de wetgeving die de militairen verbindt met de wetgeving van de burgerlijke wetgeving.

Alle artikelen uit de Militaire Spectator op DVD



Ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de *Militaire Spectator* zijn alle jaargangen van het militair-wetenschappelijk tijdschrift gedigitaliseerd. Alle artikelen, editorials, boekrecensies en columns zijn bijeengebracht op zes DVD's. De printbare PDF-bestanden op de DVD's zijn te doorzoeken met trefwoorden. Bij de DVD's hoort een boekje met zoektips.

Lezers van de *Militaire Spectator* kunnen de DVD-box bestellen door 17,50 euro over te maken naar bankrekeningnummer 514338997 ten name van *Militaire Spectator* in Den Haag. Graag vermelden 'bestelling DVD-box' en uw naam, adres en postcode.

De Militaire Spectator is sinds 1832 het militair-wetenschappelijk tijdschrift voor en over de Nederlandse krijgsmacht. Het maakt relevante kennis, wetenschappelijke inzichten, ontwikkelingen en praktijkervaringen toegankelijk en slaat zo een brug tussen theorie en praktijk. De Militaire Spectator stimuleert de gedachtevorming over onderwerpen die de krijgsmacht raken en draagt zodoende bij aan de ontwikkeling van de krijgswetenschap in de breedste zin van het woord. Op deze wijze geeft het tijdschrift inhoud aan zijn missie: het bijdragen aan de professionalisering van het defensiepersoneel en het verhogen van het kennisniveau van overige geïnteresseerden. Daarmee bevordert de Militaire Spectator ook de dialoog tussen krijgsmacht, wetenschap en samenleving.





MILITAIRE SPECTATOR

UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
info@kvbk.nl

Secretaris en ledenadministratie

luitenant-kolonel Henk Sonius
T 070 -318 6930
E hc.sonius.01@mindef.nl

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
ledenadministratie@kvbk.nl

De Militaire Spectator wordt ook verstuurd op basis van rang/schaal. Adreswijzigingen doorgeven bij de eigen personeelsdienst.

REDACTIE

brigade-generaal cav b.d. prof. em.
J.M.J. Bosch (hoofdredacteur)
T 071 - 542 18 30
E jmjbosch@xs4all.nl
kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker
luitenant-kolonel KLu S.M. Babusch bc
kapitein ter zee P. van den Berg
drs. P. Donker
kolonel MJD dr. P.A.L. Ducheine
luitenant-kolonel MPSP drs. J. Duel
cdre KLu F. Groen
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel KMar drs. ing. D.J. Muijskens
brigade-generaal TS ir. R.G. Tieskens
luitenant-kolonel Marns drs.
A.J.E. Wagemaker MA
kapitein-luitenant ter zee mr. N.A. Woudstra

BUREAU REDACTIE

mw. drs. A. Kool
drs. F.J.C.M. van Nijnatten
NIMH
Postbus 90701
2509 LS Den Haag
T 070 - 316 51 20 of
070 - 316 51 95
F 070 - 316 51 99
E redactiemilitairespectator@mindef.nl

LIDMAATSCHAP

binnenland € 25,00
studenten € 17,50
buitenland € 30,00

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij ten Brink

ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

Coverfoto: Een Afghaanse militair toont zijn Kalashnikov, Kabul 2004
(Foto AVDD, H. Keeris)

72 Transfer of Lead Security Responsibility

N.W.A. Timmermans

Een concrete methode die de vooruitgang in Afghanistan meetbaar maakt is bruikbaar om het tijdstip voor de overdracht van verantwoordelijkheden aan de ANSF te bepalen.

88 Functioneel Specialist 'Health' in Uruzgan

J.E. Geensen

De Functioneel Specialisten 'Health' binnen het PRT in Uruzgan hebben verbeteringen in het zorgstelsel en de gezondheid van de Afghaanse bevolking gerealiseerd.

98 Het Tactisch Besluitvormingsmodel

P.D.R.M. IJntema en G.P. van de Haar

Vooruitlopend op de formele vaststelling van het TBM bespreken de auteurs het meest recente gedachtegoed op het gebied van commando-voering en besluitvorming.

En verder:

Editoriaal	70
Meningen van anderen	108
Tegenwicht	110
Andere ogen	112
Boeken	113
Summaries	

'Moge er louter vrede zijn in uw aan

Via 2012 naar 2020 e.v.

2010 is vol goede moed van start gegaan! Het nieuwe jaar heeft vorige maand wonderbaarlijk wit zijn intrede gedaan, begeleid door het vreugdevolle geluid van gillende keukenmeiden, sissende voetzoekers en knallende carbidbussen. Vreugdevol, volgens een wereldwijd voorkomend geloof dat met al die krachtige, kleurrijke sierexplosieven boze geesten naar andere werelden worden verdreven. Wonderbaarlijk ook, omdat we ons alweer tien jaar *after millennium* bevinden, in het decennium van het jaar 2012, het jaar waarin volgens de Maya-kalender alles anders wordt!

Astrologisch gezien is 2012-2017 volgens de Maya's de overgangperiode naar de vijfde dimensie en daarmee het portaal naar een

Het is aannemelijk dat nieuwe ombuigingen bij Defensie de vermogens van de afzonderlijke defensieonderdelen overstijgen

nieuw tijdperk waarin de overgang van onze beschaving naar een nieuw bewustzijn, een nieuwe mensheid zou moeten plaatsvinden. Een boodschap die overigens niet uniek is: vrijwel alle (grote) religies kondigen de komst van een tijdperk van verlichting, verlossing, einde van het lijden, einde van de wereld, van transformatie aan. Nu is niet onomstotelijk bewezen dat de mensheid met de aarde zoals

wij die kennen op weg is naar een einde. Maar als we *bewust* en *nú* naar mens en wereld om ons heen kijken, dan heeft een aantal 'boze geesten' zich in het vorige tijdperk niet door vuurwerk laten weggagen. Burgeroorlogen, genocide, milieurampen, terroristische aanslagen, mishandeling van mens en dier, kinderporno, hongersnood, armoede, (zelf)dodingen, broeikaseffecten, ontbossing, vulkaanuitbarstingen, tsunami's en aardbevingen (om er maar 'een paar' te noemen) zijn botweg door 's werelds *network enabled capabilities* geglipt.

Daarnaast gaat de wereld gebukt onder de kredietcrisis. De gevolgen van deze crisis werden nog eens pijnlijk duidelijk op Prinsjesdag. Toen werd bekend dat het kabinet bij het huidige begrotingstekort van bijna 11 procent op het bruto binnenlands product jarenlange bezuinigingen voorziet waarbij de koopkracht langdurig kan dalen. Onderzocht wordt nu hoe in de komende jaren twintig procent bezuinigd kan worden op een groot aantal gebieden, zoals wonen, bij- en toeslagen, ontwikkelings-samenwerking, onderwijs, zorg en overheid. In het Aanvullend beleidsakkoord voor 2011 is al aangekondigd dat 1,8 miljard euro moet worden omgebogen. Vanaf 2012 wil het kabinet met een hoger tempo maatregelen doorvoeren om de overheidsfinanciën te verbeteren. En wanneer op voorhand geen enkel onderwerp taboe is, dus ook Defensie niet, dan kleedt de financieel-economische werkelijkheid 'Wereldwijd Dienstbaar' met gretige ogen uit... strategische verkenningen, (inter)departementale werkgroepen en herijkte toekomstvisies ten spijt.

* Zegewens van de Maya's.

wezigheid’*

Nu staat niet onomstotelijk vast dat Defensie aan de vooravond staat van een nieuwe bezuinigingsoperatie à la tweemaal Strategisch Akkoord 2003 plus Hoofdlijnennotitie 2004. Maar ook nú is niet onomstotelijk geaccepteerd dat de (internationale) politieke ambities van Nederland een multi-inzetbare krijgsmacht van hoogmoderne middelen en een dynamisch, cyclisch bestand van hoogwaardige mensen vergt en dus geld kost. Een nieuwe bezuinigingsoperatie zal daarom nog meer, heel veel, zo niet het uiterste vragen van de krijgsmacht-leiding, al het betrokken personeel en dus van ons zelf. Dat staat wederom als een paal boven het maar al te bekende water.

Het is dan ook aannemelijk dat nieuwe ombuigingen bij Defensie de vermogens van de afzonderlijke defensieonderdelen overstijgen. Positief denkend biedt dit onze politieke, ambtelijke en militaire leiders de kans bij uitstek om boven zichzelf, ego's en oude collectieve of individuele belangen uit te stijgen. Waarbij vechten voor eigen parochie, eigen of andermans belangen, verjaarde beslissingen en ouderwetse denkbeelden wordt losgelaten. Het is een oproep om visionair, vooraf en gezamenlijk *out of the box* belangen en doelen vast te stellen en professioneel en deskundig tegenwicht te bieden. Het biedt de kans om in het tijdperk van de technologie waarin wij leven de verbinding tussen hoofd (ego, verstand) en lichaam (gevoel, bewustzijn) te herstellen met alle wetenschap die we tot nu toe hebben vergaard. Het is het momentum om 'bewust bekwaam' verstand en gevoel, kracht en creativiteit te bundelen om vervolgens prioriteiten te herzien, vooruitstrevende

keuzes te maken en problemen aan te pakken. Het is de gelegenheid bij uitstek om verantwoordelijkheid te nemen en het vermogen eruit te halen wat in essentie in ons allen zit: dóen wat niet eenvoudig, maar wel noodzakelijk is om de Nederlandse krijgsmacht en haar huidige en nieuwe generaties personeel gezond

De uitdaging ligt bij onze politieke, ambtelijke en militaire leiders om ingrijpend nieuwe keuzes te maken binnen een rap evoluerende context

werkend, doeltreffend en (ambitieuw) bestuurbaar te maken in een almaar veranderende wereld. Daarmee ligt de uitdaging bij onze politieke, ambtelijke en militaire leiders (en navenant ook bij ons allemaal) om samen ingrijpend nieuwe keuzes te maken binnen een rap evoluerende geopolitieke, economische en maatschappelijke context. Op weg naar een moderne, financieel gezonde, sociaal adequate en aantrekkelijke Nederlandse krijgsmacht met (zo nodig) fundamenteel herziene taken. Een Defensie van een nieuwe dimensie, waar we trots op kunnen zijn. Dan pas wordt alles anders! ■

Transfer of Lead Security Responsibility

Overdracht verantwoordelijkheden ISAF aan Afghaanse veiligheidstroepen

De internationale gemeenschap en de deelnemende landen in ISAF erkennen het belang van een integrale aanpak in Afghanistan: de opbouw moet gelijktijdig in politiek, militair, economisch en sociaal opzicht plaatsvinden. De vraag is echter of de doelstellingen worden gehaald; er komen zowel positieve als negatieve geluiden uit Afghanistan. Of de positieve of negatieve gedachten de overhand hebben is vooral afhankelijk van verwachtingen. Regelmatig zijn doelstellingen dusdanig vaag gesteld dat moeilijk is aan te geven of en wanneer de opzet is geslaagd. Het ontwikkelen, uitdragen en meetbaar maken van heldere doelstellingen en ambities is nodig om duidelijke antwoorden te krijgen. Met een concrete methode is de vooruitgang in Afghanistan te meten.

Lkol (HMV) N.W.A. Timmermans*

In 2009 is in Den Haag een internationale top gehouden over Afghanistan. Hieraan deden 73 landen en nagenoeg even zoveel staats-hoofden mee, onder wie de politiek leider van Pakistan. Ook internationale organisaties namen deel, waaronder de *International Security Assistance Force* (ISAF), vertegenwoordigd door generaal McKiernan. Op deze top is niet alleen het belang van een integrale aanpak onderstreept – politiek, militair, economisch en

sociaal – maar is ook besproken in hoeverre Afghanistan en de internationale gemeenschap hun doelstellingen halen. Met recht kan hierbij de vraag worden gesteld of we op de goede weg zijn. Deze vraag is niet alleen gesteld door de internationale gemeenschap, die substantieel investeert in Afghanistan en daarbij vele offers in materiële en financiële zin brengt. Velen – niet alleen militairen – die in het land investeren betalen zelfs de ultieme prijs. De vraag of er voortgang is is daarom terecht. Diezelfde vraag kan worden gesteld door de bevolking van Afghanistan. Zij ondergaat de terreur van groeperingen die juist niet voor een veilige leefomgeving in Afghanistan staan. Daarnaast zijn ze niet zelden het slachtoffer van militaire operaties die de internationale troepenmacht uitvoert in het kader van ISAF en de *Operation Enduring Freedom* (OEF).¹ In dit artikel is de schuldvraag niet aan de orde. Er is een veelheid aan voorbeelden waarbij de zogeheten *insurgents* de burgerbevolking gebruiken als schild of waarbij burgers, al dan

* De auteur is eind 2008 teruggekeerd uit Afghanistan (HQ ISAF, Kabul). Hij was daar hoofd van de sectie lange- termijnplanning binnen de CJ5. In deze functie gaf hij onder meer leiding aan de reorganisatie van het hoofdkwartier gebaseerd op een *comprehensive approach*. Hij is thans geplaatst als universitair docent landoptreden binnen de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie in Breda. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. De auteur dankt LtKol Vincent Scharrenberg voor zijn opmerkingen en aanvullingen.

1 Generaal McChrystal (COMISAF) over burgerslachtoffers: *'The situation in the war-torn country is 'little worse' [than he expected] and it is the civilian casualties which would decide if America wins or loses the war in the country'*; Interview, CBS 60 minutes, 28 September 2009. Eerder vorig jaar zei McChrystal in een *Tactical Directive*: *'But excessive use of force resulting in an alienated population will produce far greater risks. We must understand this reality at every level in our force'*. COMISAF, Tactical Directive, 6 juli 2009: http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf.

niet gedwongen, de wapens opnemen tegen onder meer de geallieerde troepen. Ondanks dit verwerpelijke gedrag van de opstandelingen blijft de vraag valide of er in Afghanistan, met de assistentie van de internationale gemeenschap, voldoende vooruitgang is.

Een antwoord op deze vraag blijkt niet eenduidig te geven. Sommige critici vinden dat er onvoldoende vooruitgang is.² Scholen worden bijvoorbeeld door de Taliban in brand gestoken. Leraren en scholieren worden met de dood bedreigd als ze proberen op deze scholen te werken en regelmatig blijft het niet bij dreigen alleen. Anderen vragen zich af of het, gezien de wellicht zeer bescheiden vooruitgang, het aantal gewonden en gesneuvelden waard is geweest. Zomaar een voorbeeld van de vele negatieve geluiden over Afghanistan. De keerzijde van de medaille is dat de ontwikkelingen in het land wel voortgang laten zien.³ De Afghaanse veiligheidstroepen zijn veel beter getraind en uitgerust dan een jaar geleden.⁴ Zij zijn in staat om vaak al zelfstandig operaties uit te voeren. Een jaar geleden had dit niet op deze schaal gekund. Steeds meer buitenlandse investeerders zien mogelijkheden voor commerciële activiteiten in Afghanistan.⁵ De kindersterfte – hoewel nog steeds het hoogste in de wereld – is gedaald; de ongeletterdheid neemt af en onderzoeken laten zien dat er steeds meer vertrouwen is in het lokale bestuur.⁶ Zomaar een aantal positieve geluiden uit Afghanistan.

Of de positieve of negatieve gedachten over de voortgang in Afghanistan de overhand hebben is vooral afhankelijk van verwachtingen. Regelmatig zijn doelstellingen dusdanig vaag gesteld dat moeilijk is aan te geven of en wanneer de opzet is geslaagd. Als het einddoel een zelfvoorzienend en democratisch Afghaans bestuur is dat in staat is zijn onafhankelijke soevereine autoriteit te laten gelden over het grondgebied dan is het begrijpelijk dat dit moeilijk in meetbare termen is aan te geven. De direct betrokken instanties (zowel militair als niet-militair) weten wat deze doelstelling inhoudt, maar algemeen is te stellen dat zowel de Afghaanse bevolking als de internationale gemeenschap de concrete maatregelen of prestatie-indicato-

FOTO AVDD, G. VAN ES



In de buitenring van de provincie Kabul werd het Afghan National Army verantwoordelijk voor de veiligheid

ren om deze doelstellingen te verwezenlijken niet kent. Juist daardoor verschillen de onderlinge verwachtingen en percepties en ontstaat frustratie. Als aan de horizon niet helder een stip is aan te geven en men niet in staat is uit te leggen wat de vooruitgang is, groeit de frustratie met iedere investering die de internationale gemeenschap doet. De Afghaanse bevolking raakt gefrustreerder met elke dag dat zij niet veilig kan werken aan haar toekomst. Het ontwikkelen, uitdragen en meetbaar maken van heldere doelstellingen en ambities is nodig om deze impasse te doorbreken. De daaruit afgeleide kernvraag van dit artikel is: hoe is met een concrete methode de vooruitgang in Afghanistan te meten?

Ik heb niet de illusie een eenduidig antwoord te geven op bovenstaande vraag. Daarvoor is de problematiek in Afghanistan te complex. Een zogenoemde *quick fix* is niet mogelijk; een *silver bullet* bestaat niet. Wel wil ik beschrijven

- 2 Progress in Afghanistan? Norwegian Institute of International Affairs, 17 november 2008.
- 3 ISAF Afghanistan Report 2009; http://www.nato.int.afghanistan_report_2009.pdf.
- 4 ANA units readiness is gradually improving; www.globalsecurity.org/military/library/report/2008/afghan-security-stability_0806-01.htm; 'The Long March: Building an Afghan National Army', RAND National Defense Research Institute, 2009.
- 5 Wereldbank, 'The Afghan Investment Climate 2008' (*Growth despite poor governance, weak factor markets, and lack of innovation*); 'Ook in Afghanistan is het goed zaken doen' in: *dagblad De Pers*, 17 oktober 2007.
- 6 U.S. Department of Defense Report to Congress: 'Progress toward Security and Stability in Afghanistan', January 2009; BBC/ABC/ARD, Afghan Opinion Survey: Presence of Provincial Governance.

hoe ik – als lange-termijnplanner binnen het ISAF-hoofdkwartier – heb getracht een manier te vinden die zo helder mogelijk beschrijft hoe we voortgang kunnen maken, meten en bewaken. Niet alleen het managen van verwachtingen speelt daarbij een rol, maar juist ook de vaststelling van concreet haalbare doelen samen met de Afghaanse overheid en de internationale militaire en niet-militaire gemeenschap. Hiertoe is een model ontwikkeld dat COMISAF heeft goedgekeurd en dat in dit artikel verder is uitgewerkt. Alvorens hier dieper op in te gaan wil ik een en ander in de juiste context plaatsen. Dit doe ik door in te gaan op de fasering van de ISAF-operatie, de ontwikkeling van de situatie in de provincie Kabul en een omschrijving van de randvoorwaarden voor het model. Vervolgens beschrijf ik het model en de werking daarvan. Ik sluit dit artikel af met een conclusie en een nabeschuiving.

De context

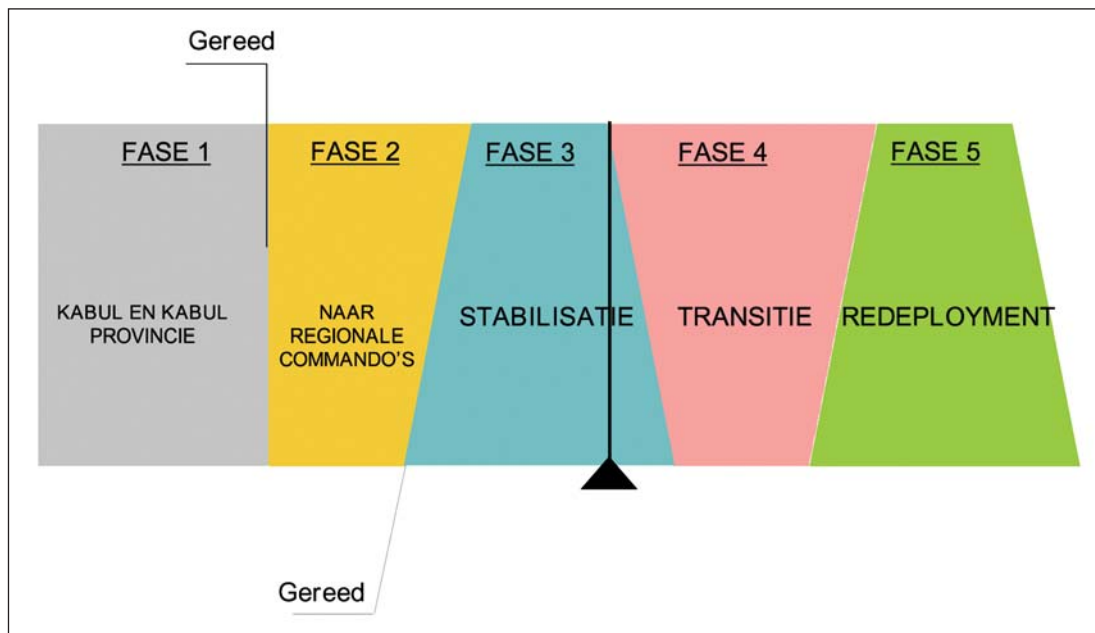
Fasering

De militaire betrokkenheid van ISAF is in grote lijnen gestructureerd in een vijftal fasen. Figuur 1 laat de vijf fasen zien. In de eerste fase was ISAF voornamelijk beperkt tot operaties

in en om Kabul (provincie Kabul). De tweede fase betrof de vergroting van het operatiegebied over heel Afghanistan, waarin achtereenvolgens de Regionale Commando's Noord, West, Zuid en Oost ontstonden. Beide fasen zijn afgerond, waardoor de internationale troepenmacht zich nu richt op de stabilisatie van Afghanistan. In deze derde fase bevindt de ISAF-operatie zich nu.

Na afloop van deze fase richt de internationale gemeenschap zich op de overdracht van bevoegdheden aan de Afghaanse autoriteiten (fase vier: Transitie). Op het moment dat alle verantwoordelijkheid is overgedragen aan de Afghaanse autoriteiten en er geen steun meer nodig is van de internationale gemeenschap kan de terugtrekking van de ISAF troepenmacht uit Afghanistan starten. Dit is de vijfde en laatste fase van de campagne.

Voor de overgang van de ene naar de andere fase is geen specifieke datum aan te geven, omdat afhankelijk van de voortgang in één regio of provincie al activiteiten van een volgende fase kunnen starten. Deze geleidelijke overgangen zijn in figuur 1 door schuine lijnen aangegeven. Zo kan in een stabiele provincie al



Figuur 1

gewerkt worden aan de overdracht van verantwoordelijkheden, terwijl in een andere provincie de veiligheidssituatie en/of de opbouw van bestuur en ontwikkeling nog dusdanig fragiel zijn dat de Afghaanse inspanningen en ook de inspanningen van de internationale gemeenschap gericht blijven op stabilisatie. Op operationeel niveau (lees: ISAF-niveau) is deze incrementele overgang van de ene naar de andere fase helder. Afhankelijk van de situatie in het gebied – district, provincie of regio – worden activiteiten opgedragen gericht op de huidige of volgende fase. Op strategisch niveau is dit minder duidelijk. Dit komt doordat het formele besluit om over te gaan van de ene naar de andere fase wordt genomen op het hoogste politiek-militaire niveau (de Noord-Atlantische Raad). Er ontstaat een mismatch tussen het operationele en strategische niveau als nog niet is besloten over te gaan naar een volgende fase, terwijl provincies in Afghanistan al wel zo ver zijn dat ze activiteiten van de volgende fase kunnen plannen en uitvoeren. In dit zogeheten grijze gebied bevinden we ons nu.

De operationele vertaalslag die ISAF maakt is de ontwikkeling van een meetinstrument dat het mogelijk maakt een brug te slaan tussen fase 3 en 4 met de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid (leidende rol) aan de Afghaanse veiligheidseenheden. In het Engels: *Transfer of Lead Security Responsibility* (TLSR). Ik spreek hier specifiek over het domein veiligheid. In de *comprehensive approach*⁷ is veiligheid één van de drie pijlers binnen een fase. De twee andere pijlers zijn de opbouw van het bestuur (*governance*) en de ontwikkeling (*development*). Door ‘slechts’ te spreken over veiligheid – het primaire domein waarin de ISAF-troepenmacht acteert – kon de overdracht aan de Afghaanse veiligheidstroepen (politie, leger en veiligheidsdienst) in de provincie Kabul doorgaan. Voorts is de overdracht nog verder gespecificeerd naar de leidende rol. ISAF blijft namelijk een ondersteunende rol vervullen na de verantwoordelijkheidsoverdracht en behoudt de mogelijkheid om de leidende rol terug te nemen mocht de veiligheidssituatie dit noodzakelijk maken. Specifieke objecten, zoals door de coalitie gebruikte vliegvelden en de hoofd-

kwartierlocaties, worden niet overgedragen en blijven onder de verantwoordelijkheid van ISAF. Door slechts te spreken over veiligheid en daarin specifiek de leidende rol was het mogelijk stappen voorwaarts te zetten zonder verstrikt te raken in de meer politiek-strategische vraag over de start van fase 4 en de vervolgvraag ‘Wanneer start fase 5?’ of ‘Wanneer kan worden begonnen aan de terugtrekking van troepen?’

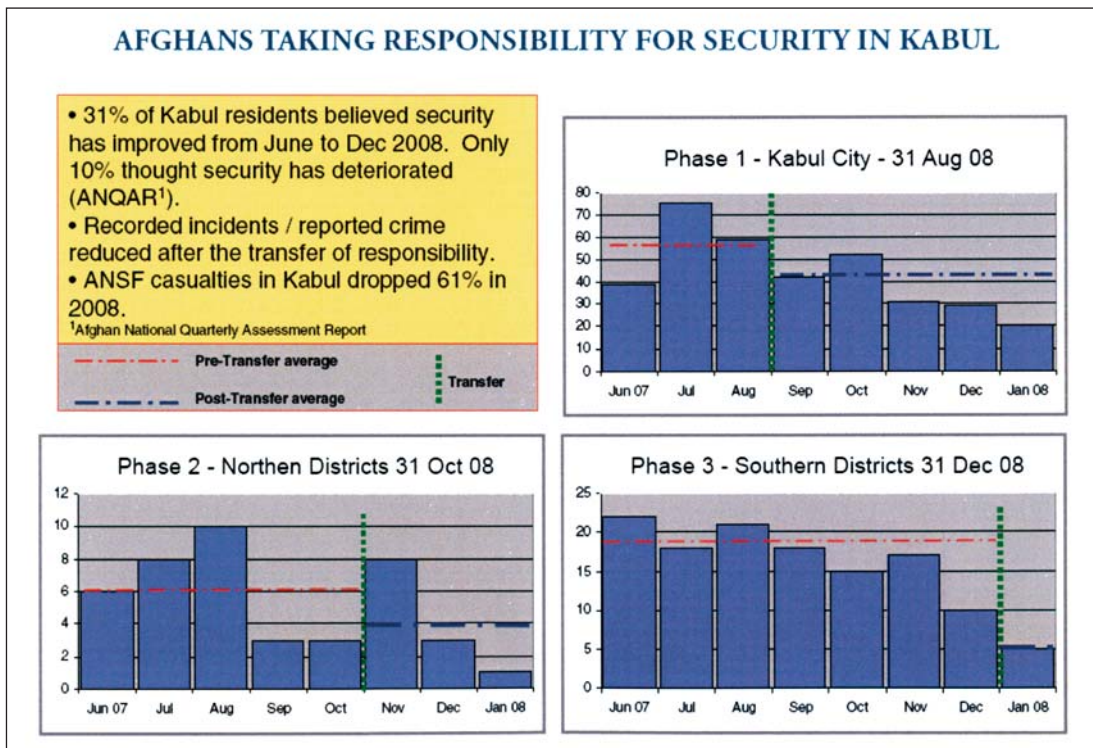
Tijdens de vergaderingen over het TLSR project voor de provincie Kabul merkte ik bij de vertegenwoordigers van het Afghaanse ministerie van Defensie en het ministerie van Binnenlandse Zaken dat zij bezorgd waren over een mogelijk te snel terugtrekken van NAVO-eenheden. Mede daarom gaf ISAF er de voorkeur aan om het project TLSR te zien als een activiteit die behoort bij fase 3. Daarmee zou fase 4 kunnen beginnen op het moment dat in het overgrote deel van Afghanistan de leidende rol op veiligheidsgebied was overgedragen aan de Afghaanse politie en leger (ANP en ANA). De daadwerkelijke beantwoording van de vraag over fase 4 was met het opstarten van het TLSR-project voor ISAF minder relevant geworden. Voortgang van de campagne was gewaarborgd, vooral ook omdat de faseovergangen incrementeel van aard zijn.

TLSR in provincie Kabul

In de vorige paragraaf heb ik kort het TLSR-project in de provincie Kabul aangehaald. Ik wil daar dieper op ingaan omdat de lessen die hier zijn geleerd van belang waren voor de ontwikkeling van een model voor heel Afghanistan. Verschillende factoren hebben geleid tot de lancering van dit project. Enerzijds waren de Afghaanse veiligheidstroepen in de provincie Kabul gereed om concrete taken over te nemen. Dit bleek vooral uit de wijze waarop zowel de politie als het leger reageerde bij incidenten (in mijn periode de aanslag op de ambassade van India).⁸ Feitelijk vervulden zij al de rol die we hen graag zagen spelen na het moment van

7 Robbert Gabriëls, 'A 3D Approach to Security and Development', 1 oktober 2007; Ali A. Jalali, 'Afghanistan: Regaining Momentum', 10 januari 2008.

8 Taliban Attack targets Indian Embassy in Afghanistan: www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=113607468&ft=1&f=1001.



Figuur 2

overdracht. Anderzijds was er de politieke wens van president Karzai om feitelijk te laten zien dat er voortgang was.⁹ In de provincie Kabul werd Transfer of Lead Security Responsibility stapsgewijs (lees: district voor district) uitgevoerd. Uiteraard dienden de randvoorwaarden daarvoor te zijn ingevuld, met andere woorden de overdracht was *conditions-based*. De primaire verantwoordelijkheid werd overgedragen aan de *Afghan National Police* die zich ontfemde over de binnenring (stad Kabul). In de rest van de provincie (de buitenring) was het *Afghan National Army* verantwoordelijk. Om ervoor te zorgen dat de activiteiten van alle actoren in de provincie Kabul goed werden afgestemd en er *situational awareness* was, werd een *Operational Coordination Centre* ingericht (OCC).¹⁰ In deze ‘meldkamer’ zijn onder

andere ANP, ANA en ISAF vertegenwoordigd en wordt informatie gedeeld.

Dat ISAF een relatie legt tussen de overdracht van verantwoordelijkheid aan de Afghaanse veiligheidseenheden in Kabul en de veiligheidssituatie in de provincie is weergegeven in figuur 2.¹¹ Daarin laat de groene lijn het moment zien waarop de verantwoordelijkheid voor veiligheid is overgedragen aan de Afghaanse veiligheidstroepen in Kabul. Links en rechts daarvan (de rode, respectievelijk de blauwe lijn) geven het gemiddeld aantal incidenten weer waarbij opvalt dat er na TLSR een daling van incidenten is.

Het proces om de overdracht van verantwoordelijkheid voor veiligheid over te dragen aan de Afghaanse autoriteiten in de provincie Kabul kon echter niet dienen als model voor de rest van Afghanistan. Vooral omdat de start een politieke dimensie had (Karzai wilde het project in Kabul starten) en primair gericht was op de capaciteiten van het Afghaanse leger en

9 Bucharest Summit: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm?mode=pressrelease; Bonn agreement: <http://www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm>.

10 www.longwarjournal.org/archives/2009/09/afghan_national_army_3.php.

11 NATO Afghanistan report 2009: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2009_03/20090331_090331_afghanistan_report_2009.pdf.

politie in de provincie Kabul, werd dit project politiek gewenst en ééndimensionaal belicht. De conditions-based-benadering diende beter te worden uitgewerkt, vooral ook omdat de ontwikkeling van alle Afghaanse provincies niet synchroon liep. Sommige – vooral noordelijke – provincies waren qua veiligheid, bestuur en ontwikkeling verder dan het merendeel van de provincies in het oosten en het zuiden. Van sommige provincies was er onvoldoende informatie om überhaupt een goede inschatting te maken. De provincie Nimroz was hier een sprekend voorbeeld van, aangezien de internationale gemeenschap daar nauwelijks was vertegenwoordigd. Maatwerk dat aansluit op de actuele situatie in de provincies was een vereiste.

Naar een model voor heel Afghanistan

Alvorens een TLSR-model voor heel Afghanistan op te stellen was het belangrijk de juiste spelers aan tafel te hebben. Net als bij TLSR in de provincie Kabul werd gekozen voor een parallelle planning. Dat betekende enerzijds overleg met de Afghaanse autoriteiten waarin het ministerie van Defensie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en het Nationaal Directoraat voor Veiligheid participeerden. Parallel daaraan was er overleg binnen ISAF (in het bijzonder de vertegenwoordigers van de regionale commando's), gecombineerd met vertegenwoordigers van de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA). Juist de vertegenwoordiging van UNAMA was een belangrijke sleutel tot een uiteindelijk succesvol model. Hoewel de primaire focus op veiligheid lag, leefde het besef dat veiligheid niet blijvend kan worden gegarandeerd als die niet is gecombineerd met en gerelateerd aan voortgang op het gebied van (lokaal) bestuur (*governance*) en ontwikkeling (*development*). Deze zogenaemde *comprehensive approach* of 3D-benadering moest ten grondslag liggen aan het uiteindelijke model voor TLSR. Aangezien de VN primair verantwoordelijk is voor de ondersteuning van de Afghaanse autoriteiten op het gebied van bestuur en ontwikkeling is deelname van de VN in dit project dan ook essentieel.

De deelname van een groot aantal niet-militaire actoren heeft de opzet van het planningsproces enigszins beïnvloed. Het typische militaire besluitvormingsproces (*Operational Planning Proces*) is dan ook niet gebruikt. Dit is gedaan omdat een dogmatisch volgen van een typisch militair besluitvormingsproces niet aansluit bij de beeldvorming en terminologie van niet-mili-

FOTO: VN, T. PAGE



De VN draagt de zorg voor bestuur en ontwikkeling in Afghanistan en is daarom een essentiële deelnemer aan TLSR

taire deelnemers. In plaats daarvan was de aanpak van het project ingericht op een concrete lijst van doelstellingen: welke producten zijn nodig om het project af te ronden? Vervolgens zijn door middel van *backward planning* de stappen gezet die achtereenvolgens nodig waren om de doelstellingen en uiteindelijk het model voor TLSR te verwezenlijken. Een drietal deelvragen is uit het stappenplan te destilleren. In het planningsproces vormden deze de drie pijlers van het project. De eerste deelvraag of pijler, en mijns inziens de belangrijkste, was de vaststelling van de minimale condities die bereikt moesten zijn om overdracht van verantwoordelijkheid voor veiligheid te initiëren. Juist bij de vaststelling van deze voorwaarden is het mogelijk (en vereist) om de hierboven genoemde *comprehensive approach* te borgen, waarbij voorwaarden (conditions) moeten worden opgesteld voor aspecten op het gebied van veiligheid, maar ook op het gebied van ontwikkeling en bestuur.

Gekoppeld aan deze pijler is de ontwikkeling van een systeem dat het al dan niet halen van de voorwaarden meetbaar maakt. Verder in dit artikel zijn deze conditions meer in detail beschreven. De tweede pijler betrof de methodiek van het project: op welke manier vindt verspreiding van overdracht van verantwoordelijkheid geografisch plaats en welke criteria bepalen deze keuze? De laatste belangrijke pijler was de besluitvorming rond de meer procedurele gang van zaken. Hierbij ging het om de ontwikkeling van een mechanisme dat de initiatie, voortgangsbewaking, rapportage en uiteindelijke goedkeuring aan overdracht van verantwoordelijkheid faciliteert. Om een verdere bureaucrativering te voorkomen was er een voorkeur om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande fora en/of organisaties. Ook deze procesbeschrijving verdiep ik verderop in dit artikel.

Randvoorwaarden

Alvorens nader in te gaan op de verschillende pijlers wil ik stilstaan bij een aantal randvoorwaarden voor het project. De plaats van het project in de verschillende fasen van de campagne heb ik al aangegeven. De kaders van het project zijn initieel bepaald door de omschrijving die is gehanteerd voor de overdracht van verantwoordelijkheid. De door de projectgroep opgestelde omschrijving is als volgt weergegeven:

Process allowing the transfer of tasks, responsibilities and functions from ISAF to the Afghan National Security Forces. It is a conditions-based approach to progressively prepare the transfer of Coordination of Authority back to the Government of the Islamic Republic of Afghanistan by focussing all the planned activities. It is not a phase of the operation but a procedural bridge needed between phase 3 (stabilization) and phase 4 (transition).

Helder in de bovenstaande definitie is de vaststelling dat TLSR de brug is tussen stabilisatie en transitie en daarmee op zichzelf geen eigen

fase vormt. Verder stelt de definitie dat de overdracht van verantwoordelijkheid gericht is op een set van voorwaarden (conditions-based approach) ten aanzien van taken, verantwoordelijkheden en functies. Omdat het traject ingebed moet zijn in de werkwijze van ISAF is een richtinggevend tekstdeel ingebed in de reguliere planning van ISAF. In het operatieconcept van het operatieplan is gesteld dat:

Progress along the security Line of Operation will create space in which GIROA, assisted by UNAMA and the International Community, can build governance and begin development, which are essential to establishing enduring security. We must adopt an integrated, comprehensive approach in our COIN operations¹² in order to achieve the necessary effects along all three lines of operation.

Belangrijk voor het project is wederom de bevestiging van een comprehensive approach. Zoals hierboven aangegeven zijn de drie operatielijnen (veiligheid, bestuur en ontwikkeling) richtinggevend geweest voor de keuze en vaststelling van de conditions.

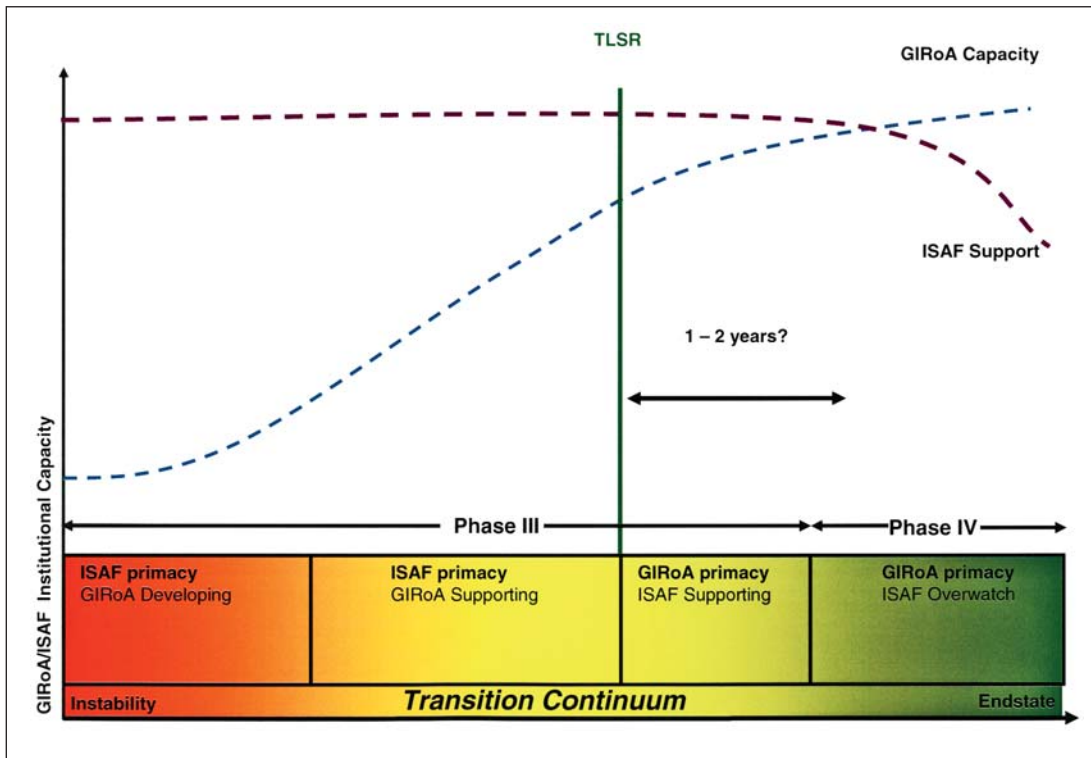
- Het aangrijpingspunt

De projectgroep heeft de hierboven genoemde randvoorwaarden geïnterpreteerd in die zin dat de uiteindelijke *outcome* van het project gericht moet zijn op de lokale bevolking (als internationaal erkend aangrijpingspunt of *Centre of Gravity* in Afghanistan). Voor het project en proces van TLSR is het belangrijk dat voortgang moet worden geboekt op alle operatielijnen, omdat uiteindelijk alleen daarmee de situatie voor de Afghaanse bevolking kan verbeteren. In een verdere uitwerking moeten de *conditions* daarnaast zodanig zijn opgesteld dat voortgang op deze 3D-gebieden een 'spin-off effect' heeft naar gebieden die (nog) niet zover zijn. Deze interpretatie of doorvertaling dat het 'om de Afghanen gaat' is onderschreven door COMISAF en was daarmee richtinggevend voor het verdere verloop van het project.

- Terugtrekken of herverdelen?

Zoals eerder is aangegeven zijn de *lessons learned* uit het TLSR-project in de provincie Kabul belang-

¹² Interessant in het operatieconcept is de onderkenning van *COIN operations*. Hoewel de NAVO over dit concept (nog) geen doctrine heeft vastgesteld, zien we dat in de huidige frontlinie van de NAVO (de ISAF-operatie in Afghanistan) deze doctrine wordt (h)erkend.



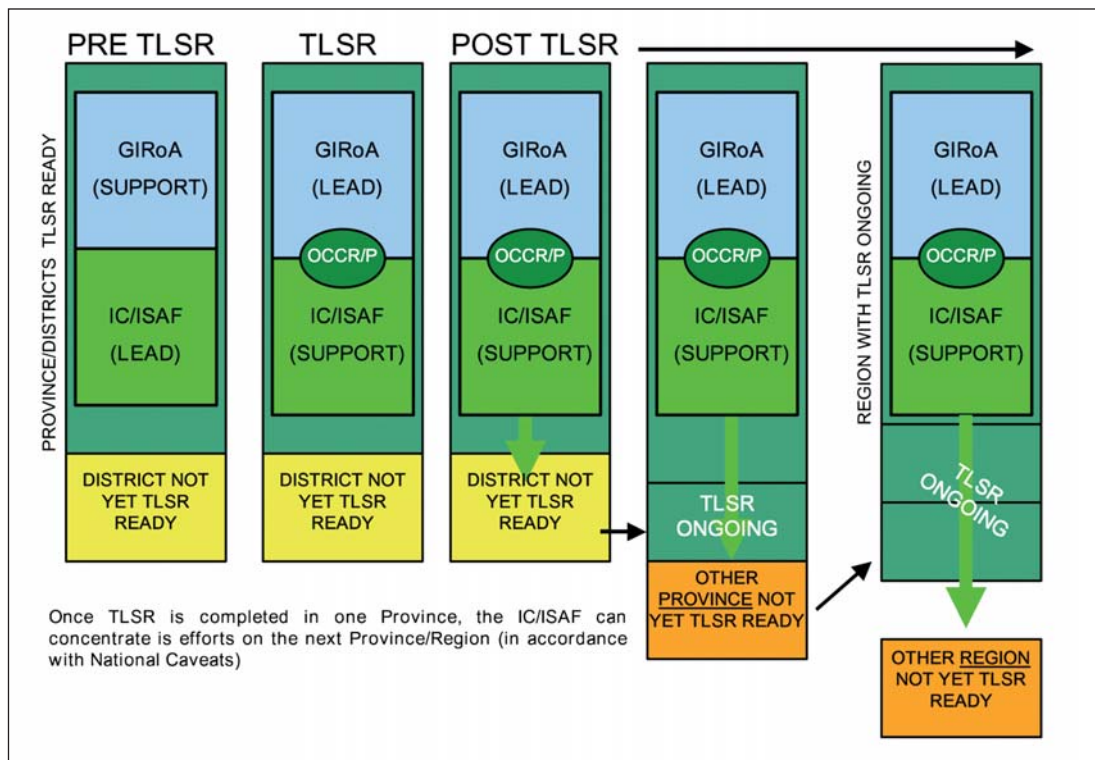
Figuur 3

rijk voor de aansluitende ontwikkeling van een model voor heel Afghanistan. Tijdens het overleg over het TLSR-project in de provincie Kabul was de aanwezigheid en ondersteuning van ISAF na het moment van overdracht een duidelijk punt van zorg bij de Afghaanse autoriteiten. De indruk bestond dat, zodra de verantwoordelijkheden waren overgedragen, de ISAF-troepen zouden verdwijnen uit het gebied. Deze veronderstelling was echter onjuist. In figuur 3 is de beschikbaarheid van troepen, in relatie met TLSR, schematisch weergegeven.

Zoals figuur 3 laat zien bevindt TLSR zich nog steeds in fase 3 van de campagne (Stabilisatie). De paarse lijn geeft de ondersteuning van ISAF aan ANSF weer die, zoals het verloop van de lijn laat zien, niet afneemt op het moment dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid is overgedragen. Wat betreft de omvang (en soort) van ISAF-ondersteuning ligt er veel meer een verband met de graduele opbouw van Afghaanse veiligheidseenheden (de blauwe lijn in de grafiek). Formele afspraken over de ondersteuning

na TLSR met de ANSF voor de provincie Kabul zijn vastgelegd in een zogeheten *Memorandum of Agreement*. Daarin zijn specifieke hoofdstukken opgenomen waarin beschreven is hoe ISAF haar ondersteunende rol invult. Heldere afspraken hierover namen de zorgen en argwaan weg die bij de Afghaanse bestuurders leefden.

Toch is een kanttekening te plaatsen bij de beschikbaarheid van ISAF-troepen. Overdracht van verantwoordelijkheid aan ANSF geeft ISAF-eenheden namelijk wel de mogelijkheid om de aandacht te verleggen naar andere districten, provincies en wellicht regio's. In die zin is het moment van TLSR eerder een gelegenheid om over herverdeling van ISAF-troepen na te denken. Gegeven de huidige omvang van de coalitie in Afghanistan, gerelateerd aan de omvang van het (voornamelijk bevolkte) operatiegebied, is duidelijk dat grote delen van het land nog niet 'gecoverd' zijn. Het moment van TLSR in het ene gebied geeft daarmee de mogelijkheid aandacht te besteden aan andere gebieden die, door capaciteitsproblemen in het verleden,



Figuur 4

minder in de belangstelling stonden. Dat besluitvorming over deze herverdeling een politieke lading draagt en in de operationele werkelijkheid gekenschetst wordt door vele voorbehouden (*caveats*) behoeft geen betoog. Rond TLSR is mijns inziens echter wel essentieel dat herverdeling van troepen niet wordt verward met terugtrekking. Een schematische weergave van een mogelijke herverdeling is opgenomen in figuur 4.

In figuur 4 stelt elke kolom een provincie voor. In de pre-TLSR-fase is weergegeven dat ISAF *de facto* een leidende rol op het gebied van veiligheid vervult. De ANSF hebben een meer ondersteunende rol, waarbij de aandacht vooral gericht is op de opbouw van eigen capaciteit. De tweede kolom in de tekening laat zien dat op het moment van TLSR de situatie kan bestaan waarin enkele districten van de provincie nog niet gereed zijn. Ook bij het TLSR-proces in de provincie Kabul was dit het geval. De tekening laat zien dat op het moment van TLSR de leidende en ondersteunende rollen zijn

omgedraaid: ANSF hebben de leiding, ISAF ondersteunt. Vanaf TLSR kan ISAF haar aandacht richten op bijvoorbeeld het district dat nog niet gereed is (geschetst in de derde kolom). Een eenvoudige doorredenering ligt voor de hand. Zo kan ISAF zich richten op de provincie die niet nog niet gereed is (vierde kolom) of wellicht de volgende regio (vijfde kolom). Nogmaals benadruk ik dat het vooral een politiek besluit is om over herverdeling, c.q. een langer verblijf van troepen in Afghanistan te beslissen. De huidige politieke overwegingen en discussie over de Nederlandse bijdrage na 2010 ondersteunen dat. Als hoofd van de sectie langetermijnplanning binnen het hoofdkwartier ISAF lag mijn scope echter functioneel op een langere termijn dan 2010. De aanbeveling om eerder over herverdeling dan over terugtrekking van eenheden te denken in het kader van dit project past daarin.

Het spreekt voor zich dat het Amerikaanse besluit om zo'n 30.000 extra troepen te sturen, maar ook de versterkingen van de coalitie naar

aanleiding van de oproep van de secretaris-generaal van de NAVO, de kansen op een succesvol TLSR-traject vergroot. Door deze versterkingen en de nieuwe strategie die nog meer dan voorheen gericht is op de Afghaanse bevolking, is het mogelijk een paraplu van veiligheid te creëren en open te houden (initieel door ISAF en later door ANSF). Door dicht bij de Afghaanse bevolking te blijven hebben projecten op het gebied van bestuur en ontwikkeling een grotere kans van slagen. De condities voor overdracht van verantwoordelijkheid van ISAF naar ANSF zijn daardoor sneller en/of op meer plaatsen te realiseren.

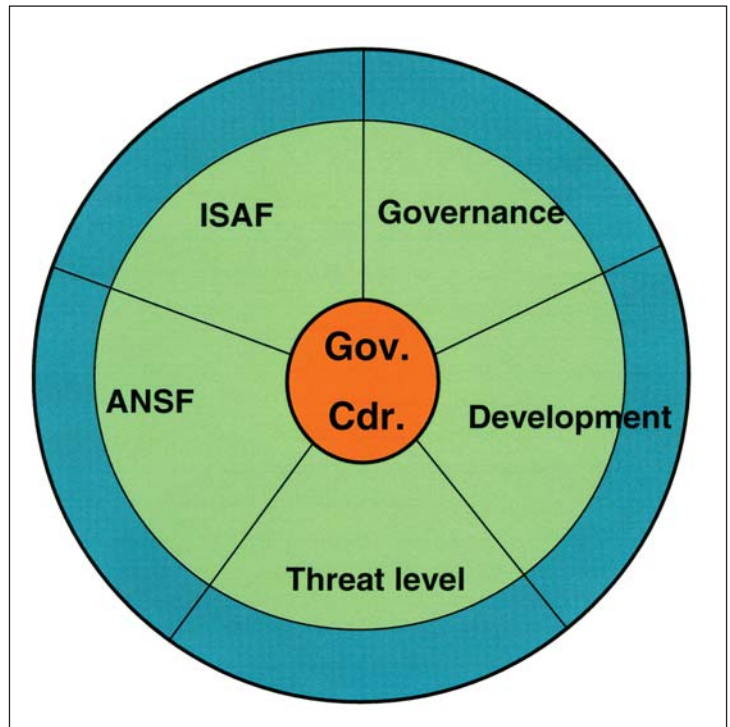
Een model voor TLSR

Nu de context van het project en enkele richtlijnen en overwegingen zijn toegelicht volgt hierna een specificatie van de drie pijlers van het project.

Pijler 1: Voorwaarden voor overdracht (conditions)

Een geïntegreerde werkwijze (comprehensive approach) of 3D (*Diplomacy, Defence, Development*) laat een benadering zien die (h)erkent dat een uiteindelijke oplossing niet alleen met militair handelen te bereiken is. De combinatie en integratie van veiligheid met zowel bestuurlijke als ontwikkelingsaspecten leidt uiteindelijk tot succes of vergroot minimaal de kansen daarop. Met deze 'wetenschap' en met een blik op de ervaringen en aanpak van de Amerikaanse benadering in Irak,¹³ is de set van conditions dan ook samengesteld. Schematisch is deze weergegeven in figuur 5.

Figuur 5 laat zien dat de voorwaarden voor de overdracht van de verantwoordelijkheid voor veiligheid aan de Afghaanse veiligheidstroepen gevonden moeten worden op een vijftal gebieden. Niet alleen zijn voorwaarden aan de Afghaanse veiligheidstroepen gesteld, ook voortgang op het gebied van bestuur en ontwikkeling speelt een belangrijke rol. Het creëren van veiligheid is zinloos als deze ruimte niet wordt gebruikt voor projecten op het gebied van bestuur en ontwikkeling. Keerzijde is dat deze projecten vaak niet mogelijk zijn zonder



Figuur 5

een elementair niveau van veiligheid. Ook aan ISAF is een aantal voorwaarden te stellen. Deze liggen vooral in de voorbereidingen en ondersteuning die voorafgaan aan en volgen op het moment van overdracht. Ten slotte hoeft het geen betoog dat ook de insurgents een belangrijke invloed hebben op de huidige veiligheidsituatie in Afghanistan.

De conditions zijn verder onder te verdelen in voorwaarden die essentieel en wenselijk zijn voor het TLSR-proces. In figuur 5 zijn die groen gearceerd. Om een spin-off effect van het proces verder te versterken is ook een aantal gewenste conditions onderkend. Dit is als een blauwe omranding weergegeven in het schema. Centraal in het schema staat een oranje cirkel met daarin de gouverneur van de provincie en de RC-commandant. Het besluiten over voorwaarden en de interpretatie van de resultaten en voortgang is namelijk geen exacte wetenschap. Zo zou het kunnen zijn dat, ook al zijn

13 'Measuring Stability and Security in Iraq', DoD Appropriations Act 2006 (section 9010); August 2006.

niet alle essentiële conditions gehaald, besloten wordt tot overdracht. De praktijk van het TLSR-proces in de provincie Kabul, waarbij één district nog niet gereed was maar de overdracht toch doorging, laat dat zien. De keerzijde daarvan is dat het ook kan voorkomen dat alle essentiële conditions zijn gehaald maar dat, wellicht vanwege de externe veiligheidssituatie, nog niet gekozen wordt voor overdracht van verantwoordelijkheid. Deze cirkel – of *go/no-go button* – staat feitelijk voor de *common sense* ten aanzien van besluitvorming in het proces.

Nu schematisch is aangegeven hoe de set van conditions is samengesteld volgt onderstaand de gedetailleerde invulling daarvan. Daarbij toch enkele kanttekeningen.

- De conditions

Bij de bespreking en de keuze van de conditions is vooral gekeken naar de effecten daarvan op verschillende doelgroepen (bevolking, bestuur, insurgents, internationale gemeenschap en ISAF). Daarbij is steeds gekeken naar wat de *eerste orde* en *tweede orde* effecten van een maatregel zijn. Ter illustratie hiervan het volgende voorbeeld. Als de internationale aandacht voor een provincie wordt afgezet tegen de veiligheidssituatie van diezelfde provincie, zou het eerste orde effect zijn dat daar waar onveiligheid een rol speelt het Afghaans bestuur, de internationale gemeenschap en met name ISAF activiteiten ontplooiën om de bevolking te beschermen en de invloed van de insurgents te verkleinen. Een onbedoeld tweede orde effect is echter dat onveiligheid in een provincie blijkaar wordt beloond door (inter)nationale aandacht of – de keerzijde daarvan – een provincie waar geen veiligheidsrisico is geen aandacht krijgt. Vanuit de perceptie van de bevolking wellicht een verkeerde benadering. Bij de conditions is daarom rekening gehouden met eerste en tweede orde effecten.

- Link met andere beleidsstukken

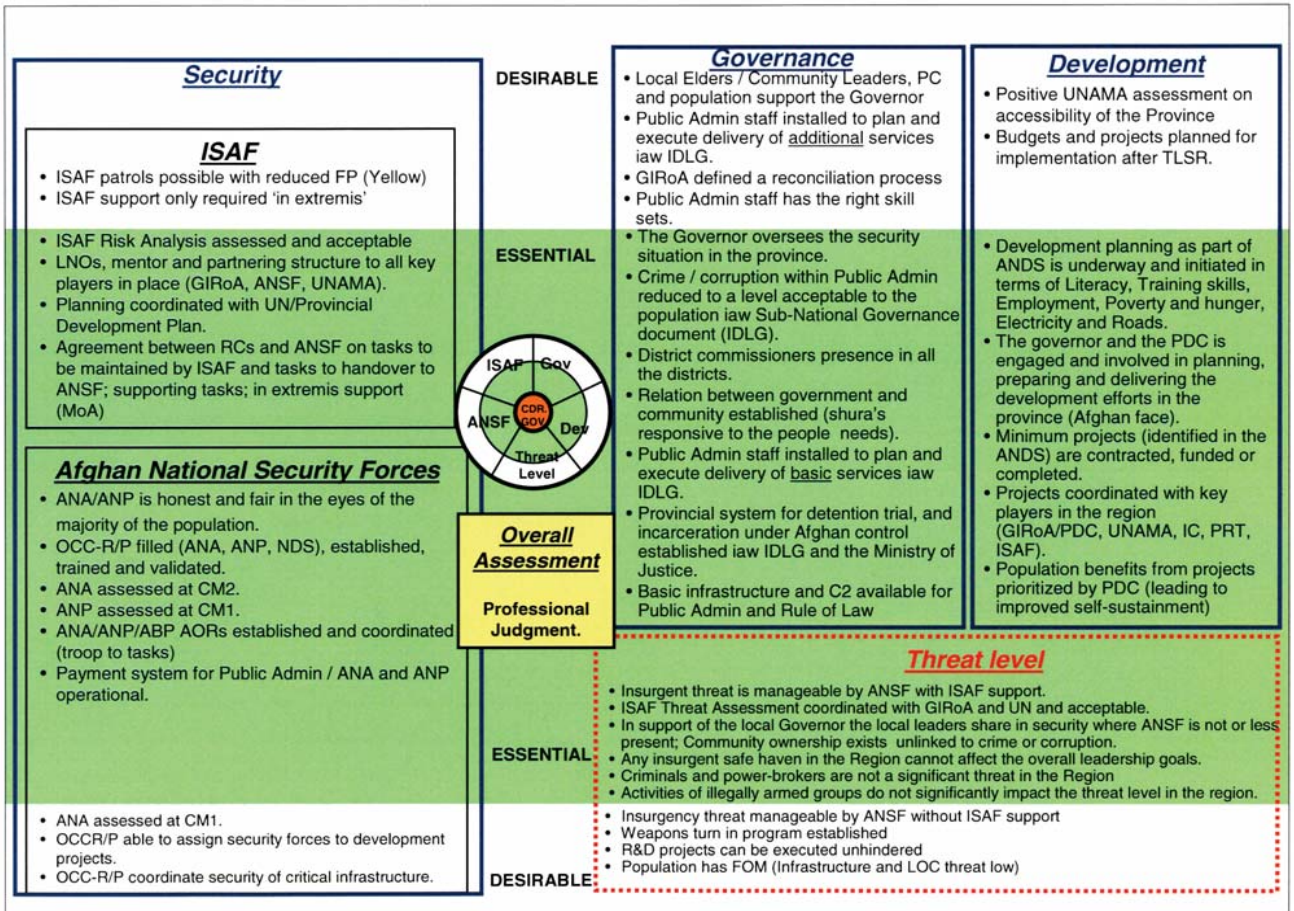
Zoals eerder is gesteld is de overdracht van verantwoordelijkheid voor veiligheid geen geïsoleerd proces. Enerzijds dient het als brug tussen de fase stabiliteit (fase 3) en de fase transitie (fase 4). Vanuit een geïntegreerde benadering (comprehensive approach) moet het proces passen in de internationale inspanningen op het gebied van ontwikkeling en verbetering van bestuur. In Afghanistan zijn hiervoor een tweetal beleidsdocumenten opgesteld: de *Afghan National Development Strategy* (ANDS) en het *Independent Directorate for Local Governance* (IDLG). Juist de samenwerking van UNAMA in dit project heeft ertoe bijgedragen dat de conditions in lijn zijn gebracht met zowel de ANDS en de IDLG. Een verdere synchronisatie met UNAMA is gevonden door de UNAMA-doelstellingen voor een *minimum level of stability*¹⁴ in lijn te brengen met de conditions voor TLSR. Dit houdt in dat er een minimaal niveau van stabiliteit is wanneer de randvoorwaarden voor TLSR zijn bereikt.

Na bovenstaande uiteenzetting over de opzet en afstemming van de conditions volgt hieronder een samenvatting van de conditions zoals die gezamenlijk zijn opgesteld. In figuur 6 is de schematische indeling van de conditions te herkennen. De vijf gebieden waarin voorwaarden zijn gesteld zijn in het overzicht weergegeven. In het groene deel de essentiële, er omheen de gewenste conditions.

Uiteraard zijn bovenstaande conditions verder te specificeren en aan te vullen. Voor de scope van dit project is echter primair gekeken naar de conditions die nodig zijn om het proces van de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid – in een comprehensive-benadering – te beschrijven. Een verdere specificatie of uitbreiding is uiteraard nodig om de opbouw en stabiliteit van Afghanistan verder vorm te geven en te concretiseren. Zo is het even belangrijk om aan te geven ‘hoe hoog de lat ligt’, of anders gezegd welke normeringen voor de conditions gelden.¹⁵ Welke maatstaven zijn realistisch, haalbaar en meetbaar? Een aanzet daarvoor is gemaakt, maar was tijdens mijn

14 Joint Coordination Board Annual report 2007-2008 p 14: “A minimum level of stability remains a prerequisite for the delivery of both the Compact and the Afghanistan National Development Strategy (ANDS)”.

15 Een recente en ook unieke aanzet daarvoor is ontwikkeld door het *U.S. Institute for Peace* in samenwerking met het *U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute*: ‘Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction’ (U.S. Institute for Peace, United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2009).



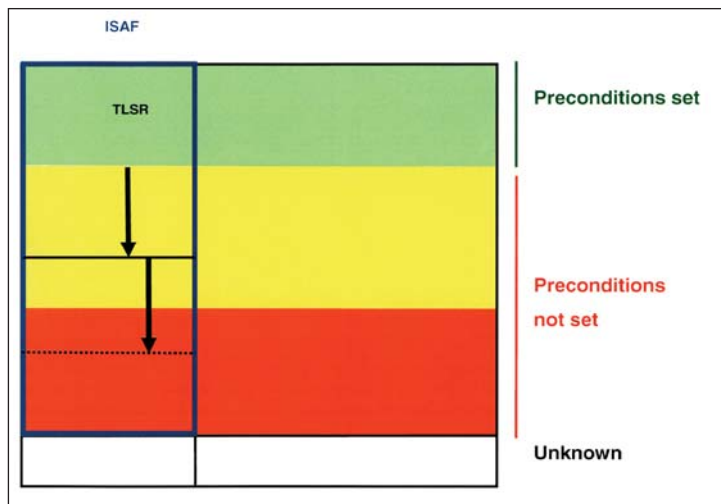
Figuur 6

periode in Afghanistan nog niet gereed en daarom niet verder gespecificeerd in dit stuk.

Voorafgaand aan de implementatie zal een heldere beoordeling moeten worden gemaakt van de actuele stand van zaken, oftewel een nulmeting. Pas dan is het niet alleen mogelijk een inschatting te maken van de vorderingen in regio's, provincies en districten, maar ook om een keuze te maken welke provincies zullen worden 'opgepakt'. De nulmeting zal laten zien dat een deel van de provincies wellicht al gereed is en voldoet aan de conditions die voor TLSR zijn gesteld. Andere zullen nog niet gereed zijn. Ook zijn er in Afghanistan provincies aan te wijzen waar op dit moment nog geen inschatting te maken is vanwege het simpele feit dat noch ISAF, noch UNAMA aanwezig is in het gebied (Nimroz is een voorbeeld van

zo'n provincie). Schematisch is dit weergegeven in figuur 7, waarbij het gehele vierkant Afghanistan voorstelt. In groen zijn de provincies aangegeven gereed voor TLSR, in geel/rood de provincies die nog niet gereed zijn. De blauwe omlijning laat schematisch de disposities van ISAF en UNAMA zien. Onderaan – in wit – zijn de provincies aangegeven waar nog geen inschatting is te maken in hoeverre is voldaan aan de conditions.

Naast bovenstaande uitleg van de conditions is het belangrijkste aspect van het project de samenwerking tussen de verschillende actoren. Juist in die samenwerking worden prioriteiten gesteld en activiteiten gepland en gesynchroniseerd. Dit houdt in dat per provincie zo'n samenwerkingsverband belangrijk is. Daarmee komen we bij de volgende pijlers van

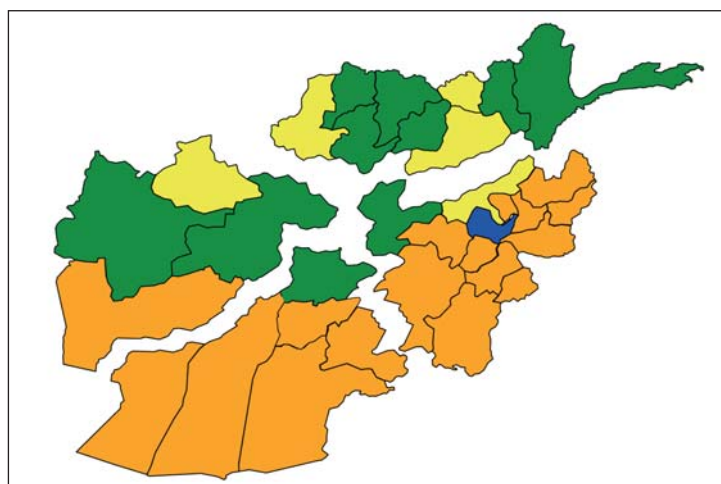


Figuur 7

het project: de methodiek en het implementatieproces.

Pijler 2: Methodiek van implementatie

Bij de implementatie spelen verschillende overwegingen een rol. De voortgang op het gebied van veiligheid, bestuur en ontwikkeling in Afghanistan verloopt grillig en kan per regio, provincie of district verschillen. Een eenduidig TLSR-moment voor heel Afghanistan is daardoor niet te vinden. Maatwerk of een regionale benadering is het devies. Op het eerste oog zouden gebieden met een laag veiligheidsrisico als eerste in aanmerking komen voor TLSR: een uitrol van TLSR in de gebieden van RC North



Figuur 8

en RC West zou dan voor de hand liggen. Al lijkt deze benadering logisch, toch kleven er ernstige nadelen aan. Ten eerste zou dit geen recht doen aan het bestuur van een district of provincie die met een serieuzer veiligheidsprobleem toch voldoet aan de criteria voor TLSR die eerder in dit artikel zijn gespecificeerd. Een genuanceerdere visie op de verspreiding van TLSR is daarom nodig. Om het gedachtenproces in het project te structureren is schematisch een weergave van een fictieve beginsituatie opgenomen in figuur 8.

In deze tekening is in verschillende kleuren aangegeven in hoeverre een provincie voldoet aan de condities die gelden voor de overdracht van verantwoordelijkheid. Hoewel de veiligheidssituatie een onderdeel vormt van de criteria, wil ik benadrukken dat de kleuren niet enkel aangeven hoe de veiligheidssituatie in een provincie is. Dit zou onrecht doen aan de vereiste comprehensive approach. Ook voortgang op het gebied van ontwikkeling en bestuur wegen mee in de bepaling of een district, provincie of regio voldoet aan de criteria voor TLSR. De kleurcodering moet daarom als volgt worden gelezen: oranje houdt in dat de provincie nog niet voldoet aan de overdrachts-criteria. In deze gebieden is de ondersteuning van ISAF noodzakelijk. Geel betekent dat is voldaan aan een groot aantal criteria. Er zijn beperkingen maar die zijn niet onoverkomelijk voor de voortgang van het proces. Ondersteuning van ISAF is in enkele gevallen nodig. Groen houdt in dat reeds voldaan is aan de condities voor overdracht van verantwoordelijkheid van ISAF naar ANSF. Slechts minimale ondersteuning van ISAF is tijdelijk en plaatselijk nodig. De blauwe kleur geeft aan dat het proces van TLSR is gestart, c.q. voltooid.

Het schematische (en fictieve) voorbeeld in figuur 8 genereert de volgende opties waarbij elke mogelijkheid een aantal voor- en nadelen kent:

a. Implementatie per regio (sequentieel)

Een regionale benadering kent een aantal voor- en nadelen. De belangrijkste voordelen zijn dat zowel de Afghaanse overheid als de internatio-

nale gemeenschap en ISAF hun aandacht kunnen richten op één regio. Daardoor is te veronderstellen dat de kans op succes door deze gerichte aandacht groter is. Daarnaast is een belangrijk voordeel dat een eventuele overgang naar fase 4 (Transitie) per regio te organiseren is. Een regionale benadering loopt dan synchroon aan de eerdere ontplooiing van ISAF, want ook deze was regionaal (*counter-clockwise*). Het belangrijkste nadeel van deze benadering is echter dat voortgang in andere regio's niet wordt (h)erkend. Dit is vooral frustrerend voor de gouverneur van een provincie die veel aandacht besteedt aan voortgang in het kader van TLSR en die dat wellicht moet doen in een beduidend slechtere veiligheidssituatie. Een regionale benadering sluit tevens maatwerk uit. Niet waarden of geen aandacht besteden aan overige regio's en provincies kan ervoor zorgen dat de langzaam verworven *goodwill* voor altijd verloren is. In deze optie staat niet bij voorbaat vast welke regio het TLSR-proces achtereenvolgens doorloopt.

b. Implementatie per provincie gebaseerd op de ontwikkeling in naburige provincies (parallel)

Het belangrijkste verschil met de vorige optie is dat, in tegenstelling tot de regionale benadering, het TLSR-proces hier direct in de provincies van alle regio's kan worden gestart. Kenmerkend voor deze optie is echter dat rekening is gehouden met de veiligheidssituatie van naburige provincies. Het idee van deze optie is die van een zogenoemde inktvlek. Daarbij is geschat dat de kans op succes groter is als de bevolking van een provincie de positieve effecten ervaart van de naburige provincie(s). Belangrijk nadeel blijft echter dat een gouverneur van een provincie die investeert om voortgang te boeken, maar omgeven is met provincies die nog niet gereed zijn, ook in deze optie niet verder kan.

c. TLSR-proces per provincie (parallel)

Gegeven de vorige opties ligt deze voor de hand. Deze optie beschrijft een TLSR-uitrol provincie na provincie. Door deze insteek te kiezen is maatwerk op laag (lees provinciaal niveau) mogelijk. De geschiedenis heeft laten zien dat een decentrale aanpak te prefereren is boven een centraalgestuurde.¹⁶ Veel belangrijker is

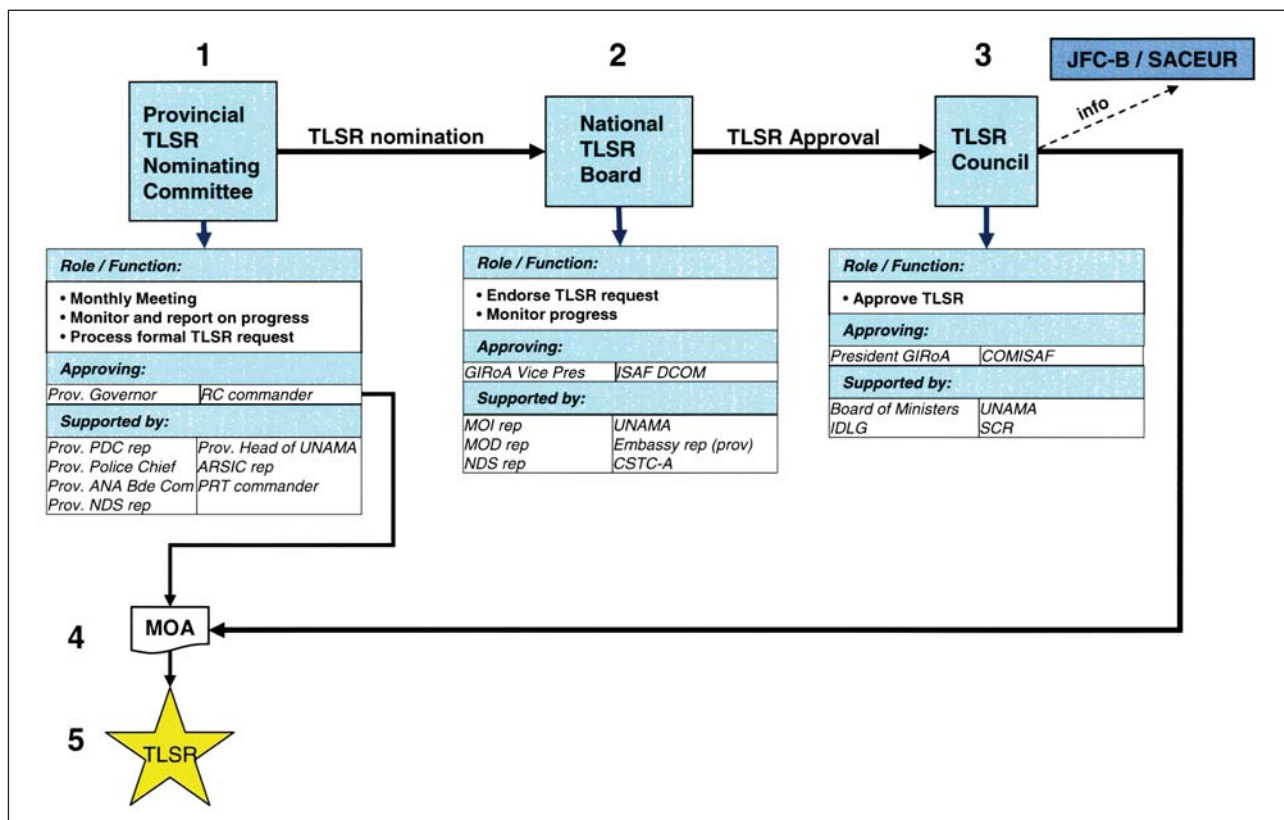
dat de inspanningen van het bestuur van een provincie – gesteund door de IC en ISAF – direct kunnen leiden tot resultaat. Door deze benadering kan de Afghaanse bevolking direct profiteren van de uitkomsten van het proces. Ook – en misschien juist – in die situaties waarin een provincie voortgang boekt terwijl de omliggende provincies nog niet gereed zijn, kan voortgang in een TLSR-provincie een positieve spin-off hebben naar de naburige provincies. Communiceren over het succes is daarbij een belangrijk aandachtspunt.



Eén van de deelnemers in het Operational Coordination Centre is de Afghaanse politie

In het planningsproces – met zowel de Afghaanse autoriteiten, UNAMA als ISAF – zijn alle voor- en nadelen van de opties uitgewerkt. Een logische vervolgstap is de weging van die voor- en nadelen in het licht van een aantal keuzecriteria. Deze criteria zijn uiteraard voorgelegd aan de commandogroep van ISAF. Het belangrijkste en meest zwaarwegende criterium was dat de optie een positieve spin-off moest hebben naar de Afghaanse burger: de Afghaanse bevolking moet in positieve zin de vruchten kunnen plukken van de maatregelen die leiden tot de overdracht van verantwoordelijkheden. Andere criteria waren de risico's verbonden aan de opties, de flexibiliteit waarmee het proces kon worden aangestuurd,

16 Thomas R. Mockaitis, 'The Iraq War. Learning from the Past, Adapting to the Present and Planning for the Future' in: *Military Review*, February 2007.



Figuur 9

de gevraagde capaciteit van alle betrokken spelers (ANSF, IC en ISAF), de coördinatie tussen de spelers, de verwachte tijd en mogelijkheden om aan te sluiten bij lopende projecten en operaties.

Toetsing aan de criteria leidde tot de keuze voor de optie om het TLSR-proces provincie per provincie over Afghanistan uit te rollen, dus decentraal en parallel (optie 3). Door besluitvorming over het proces op decentraal niveau neer te leggen (een lesson learned zoals beschreven door Lynn),¹⁷ is het mogelijk rekening te houden met eventuele bedreigingen of tegenslagen (één van de belangrijke voordelen van de tweede optie).

Pijler 3: Werkverband en besluitvorming

Belangrijk is de overeenstemming over pre-conditions en de bijbehorende ambitieniveaus (pijler 1). Overeenstemming over de methodiek

(pijler 2) is een goede tweede. Maar de borging van het proces in een samenwerkingsverband om deze doelstellingen te realiseren, is wellicht het belangrijkste. Wanneer de civiele en militaire componenten van de internationale gemeenschap gezamenlijk met de Afghaanse autoriteiten in staat zijn constructief samen te werken, is het moment van TLSR of het behalen van een minimumniveau van stabiliteit slechts een bijproduct. Primair moet de Afghaanse bevolking de vruchten plukken van de resultaten. Vruchten die tot stand zijn gekomen door een structurele samenwerking tussen alle betrokken spelers.

De kern van de samenwerking ligt op het provinciale niveau. Hier vindt de daadwerkelijke en veelvuldige afstemming plaats die moet leiden tot invulling van de conditions voor TLSR. Projecten worden gekozen, activiteiten gecoördineerd, budgetten toegewezen en tijdschema's voor uitvoering afgestemd. Op nationaal niveau

17 John A. Lynn, 'Patterns of Insurgency and Counterinsurgency' in: *Military Review*, July 2005.

vindt besluitvorming plaats over TLSR en wordt het Memorandum of Agreement voor de kandidaat-provincie getekend. Een eerste voorstel voor de inbedding van de werkverbanden is in figuur 9 schematisch weergegeven. Het schema laat zien dat op elk niveau alle partijen actief zijn betrokken.

Zoals ik in de aankondiging van deze pijler aangaf wilde ik zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande fora. Op provinciaal niveau lag dit meer voor de hand, aangezien daar een relatief eenvoudige aansluiting te maken is op bestaande werkorganisaties zoals de PRT's. Op nationaal niveau ligt dit minder voor de hand, maar zou – wat betreft de inbedding van de *National TLSR Board* – aangesloten kunnen worden bij een al bestaande *Joint Coordination Board* (JCB).

Conclusie

Begrippen als *comprehensive approach* en de 3D-benadering zijn ruimomarmde en veel-beschreven termen. Zowel militaire als civiele experts onderschrijven de noodzaak en zien – zeker in de Afghaanse complexiteit – dat een oplossing niet slechts militair of civiel te bereiken is. Hoe dit praktisch aan te pakken en meetbaar te maken, is echter weinig beschreven. Het project *Transfer of Lead Security Responsibility* operationaliseert de *comprehensive approach* en formuleert heldere doelstellingen voor zowel de Afghaanse autoriteiten als de internationale civiele en militaire gemeenschap die de Afghaanse regering in haar zoektocht naar stabiliteit en toekomstperspectief ondersteunt. Het succes van deze aanpak staat of valt daarmee met de *commitment* van alle betrokkenen om samen te willen werken. Met het model is een instrument ontwikkeld dat niet alleen bijdraagt aan de beantwoording van de centrale vraag in dit artikel (hoe is vooruitgang meetbaar te maken?) maar dat Afghanistan tevens helpt – ondersteund door de internationale civiel/militaire gemeenschap – om die vooruitgang in de toekomst vorm te geven. Leidend beginsel daarbij is steeds geweest dat de bevolking van Afghanistan centraal moet staan. Zij moet kunnen vertrouwen op het over-

heidsapparaat, dat op zijn beurt in staat moet zijn om zich dienstbaar te maken aan diezelfde bevolking.

Over een mogelijke verlenging/versterking of beëindiging van de militaire inzet in Afghanistan wordt op dit moment binnen de coalitie veel gediscussieerd. Beslissingen worden nagenoeg één op één gekoppeld aan de noodzakelijke verbeteringen die president Karzai al dan niet weet voor te leggen. In dat kader is de druk op Karzai hoog: met name op het gebied van bestuur moet hij aantoonbare verbeteringen doorvoeren, waaronder het terugdringen van corruptie binnen de overheid. Door gebrek aan concreet meetbare doelstellingen zijn de troepenleverende landen vaak genoodzaakt om een einddatum te koppelen aan hun inzet. Zo eindigt – tenzij de regering anders besluit – de Nederlandse missie in Afghanistan in 2010¹⁸ (in zijn huidige vorm) en heeft ook president Obama aangekondigd in juli 2011 te starten met het terughalen van Amerikaanse troepen uit Afghanistan.¹⁹ Om doelstellingen (en daarmee ook een exitstrategie) te bepalen is de in dit artikel beschreven methode wellicht nuttig voor (politieke) besluitvorming. De methode kan bruikbaar zijn om tijd te koppelen aan een meetbaar ambitieniveau en vice versa. Daarnaast maakt de methode het mogelijk om helder te communiceren over de voortgang van de missie, waarmee verwachtingen (de aangegeven impasse in mijn inleiding) beter te managen zijn. ■

18 Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2009-2010; Bestrijding van internationaal terrorisme. In voorbereiding op het einde van de huidige Nederlandse missie in 2010, is de Commandant der Strijdkrachten (CDS) begonnen met de planning voor de *redeployment* die start op 1 augustus 2010. Om alles in goede banen te leiden zal vanaf medio 2010 een *Redeployment Task Force in Uruzgan* worden ontplooid.

19 Zie: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>.

‘Functioneel Specialist Health’ te Uruzgan

Functioneel Specialisten zijn reservisten en combineren een militaire achtergrond met een specifieke deskundigheid. Functioneel Specialist Health (FSH) zijn sinds drie jaar actief binnen het Provinciaal Reconstructie Team (PRT) in Uruzgan. In deze periode heeft het PRT diverse ontwikkelingen in gang gezet en aansprekende effecten gerealiseerd op het gebied van de Afghaanse gezondheidszorg. De auteur licht de rol en de werkzaamheden van de FSH toe en staat stil bij het aandeel van de FSH binnen het PRT. Tevens belicht hij de relatie tussen wederopbouw en veiligheid.

drs. J.E. Geensen*

Internationaal is er veel waardering voor het optreden van de Nederlandse troepen in Afghanistan, zo bleek tijdens de *International Conference on Afghanistan: A Comprehensive Strategy in a Regional Context* op 31 maart 2009 in Den Haag. Een belangrijke conclusie van deze conferentie is dat opbouwwerkzaamheden in Afghanistan steeds meer moeten verschuiven van snelle, zichtbare projecten naar ontwikkelingsprogramma's voor de langere termijn. Ook moeten Afghanen steeds meer zelf gaan doen. De internationale bijdrage zal, met andere woorden, moeten overgaan van 'zelf implementeren' naar 'assisteren' bij de wederopbouw.¹

Nieuwe uitgangspunten

Niet alleen de uitgangspunten op het gebied van reconstructie zijn aan verandering onderhevig; de organisatie van het Provinciaal Recon-

structie Team en de rol van de Functioneel Specialist Health daarbij veranderen mee. Tegen deze achtergrond ga ik in op het functioneren van de Functioneel Specialist Health als onderdeel van het PRT gedurende de periode 2006-2009.

Ik schets eerst de aandachtsgebieden van CIMIC. Daarna bespreek ik de gezondheidssituatie in Uruzgan. Vervolgens beschrijf ik de activiteiten van de FSH en sta ik stil bij zijn of haar positie binnen het PRT. Aansluitend ga ik in op de belangrijkste verbeteringen in de gezondheidszorg van Uruzgan en eindig ik met enkele conclusies.

CIMIC

De Functioneel Specialist is reservist en combineert een militaire achtergrond met een specifieke deskundigheid uit het burgerbestaan. Functioneel Specialisten zijn ondergebracht bij Civil Military Co-Operation (CIMIC). De Landmacht Doctrine Publicatie beschrijft de doelstelling van CIMIC als:

*de samenwerking met de nationale civiele en militaire autoriteiten en bevolking van het operatiegebied waarin wordt opgetreden.*²

* De auteur heeft gezondheidswetenschappen gestudeerd en is als Reservist Specifieke Deskundigheid twee keer uitgezonden naar Uruzgan. Bij het schrijven van dit artikel is dankbaar gebruik gemaakt van de suggesties en verbeteringen van de collega's binnen het netwerk Health en CIMIC.

1 Kamerstukken II 2008-2009, kamerstuk 27925, 13 maart 2009. 'US takes Dutch Military as Role Model in Afghanistan', *The Wall Street Journal*, 4 mei 2009.

2 Landmacht Doctrine Publicaties 2, deel A, hoofdstuk 5, bijlage C, blz. 86.

Aandachtsgebieden CIMIC

- civil infrastructure
- economy and employment
- civil administration
- cultural affairs
- humanitarian affairs
- IDEA

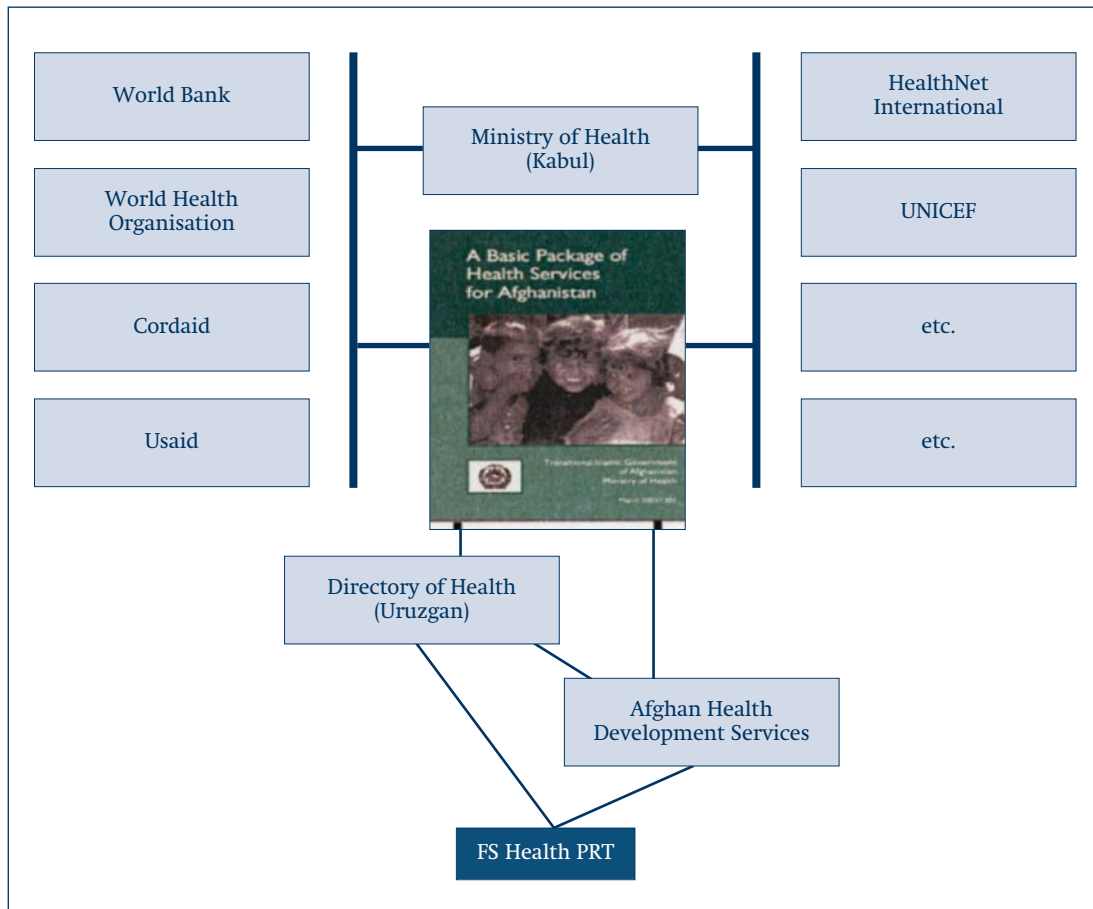
CIMIC is gericht op de ondersteuning van de militaire operatie. De achterliggende gedachte is dat er door interactie met burgers een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan wederzijds vertrouwen en begrip. De geloofwaardigheid en de intenties van de aanwezige Nederlandse militairen worden op deze wijze beter zichtbaar. Daarnaast wordt hiermee de voor de militaire operatie essentiële intensieve samen-

werking bij veiligheidsvraagstukken ondersteund. Verbeteringen in de gezondheidszorg hebben, net als bijvoorbeeld verbeteringen van het openbaar bestuur, de rechtspraak, het onderwijs en de infrastructuur, ook gevolgen voor de houding van de betrokken bevolking.

In de praktijk bestaan de werkzaamheden van CIMIC-functionarissen uit het leggen en onderhouden van contacten met civiele actoren. Dit zijn veelal internationale en (non-)gouvernementele organisaties (IO's/NGO's), lokale en nationale autoriteiten en overige civiele partijen van belang voor de missie. Voor de FSH in Afghanistan is ter illustratie een deel van de externe civiele relaties schematisch weergegeven.

De aandacht voor het belang van de inzet van CIMIC-eenheden lijkt de laatste jaren toegenomen.

Afbeelding 1 Externe actoren en FSH



men.³ Meer en meer heeft men oog voor de noodzaak om aan wederopbouw inhoud te geven in de wetenschap dat de Afghanen ooit op eigen kracht verder moeten gaan. Uruzgan vormt hierop geen uitzondering.

Het besluit om het PRT als reconstructie-eenheid met mensen van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingshulp te versterken heeft overigens misschien wel in de eerste plaats te maken met de afwezigheid van deze deskundigen binnen het beroepspersoneel van Defensie. Ook de inbreng van Functioneel Specialisten, bijna uitsluitend reservisten, lijkt hierop gestoeld. Daarnaast is het voorstelbaar dat zelfs in oorlogsgebied de aanwezigheid van burgers soms handig is. Afghanen willen soms niet gezien worden met het leger, en dan zou praten met burgers gemakkelijk zijn. En ten derde kan het politiek gezien handig zijn om ontwikkelingsdeskundigen en/of diplomaten in dit uitzendgebied te hebben.

Leefomstandigheden in Uruzgan

De leefomstandigheden in Uruzgan zijn slecht. De meeste dorpen kenden, tot enkele jaren geleden, als enige zorgvoorziening een traditionele genezer en soms een traditionele vroedvrouw. Meisjes worden op jonge leeftijd uitgehuwelijkt en raken vroeg en vaak zwanger. Tijdens het begin van de Nederlandse deelname aan ISAF in 2006 zijn de opgetekende gezondheidscijfers voor Uruzgan schokkend te noemen.

Levensverwachting

Zo is de levensverwachting 43 jaar en de kraamvrouwsterfte is 1700 op 100.000 bevallingen; het hoogste cijfer ter wereld. Nabloedingen zijn meestal de doodsoorzaak. Ook komt er erg veel diarree voor door het slechte drinkwater en het ontbreken van een goed sanitair systeem.

FOTO: ANDD, G. VAN ES



Een kind heeft in Uruzgan gemiddeld dertien keer per jaar diarree. Door uitdroging als gevolg hiervan overlijdt 37 procent van de kinderen in Uruzgan voor het vijfde levensjaar (voor Afghanistan in zijn geheel is dit cijfer 26 procent).

Geen betrouwbare cijfers

Door de jarenlange oorlogen bevinden er zich in Afghanistan veel oorlogsinvaliden. Ook lijdt de Afgaanse bevolking op grote schaal aan psychosociale problematiek en psychiatrische ziekten. Alhoewel de genoemde cijfers zijn terug te vinden in verschillende bronnen kan er geen hoge mate van betrouwbaarheid of validiteit aan deze gegevens worden toegekend.⁴ Het idee dat er zorgvuldig onderbouwde statistieken over Uruzgan bestaan, is een illusie. Delen van de provincie zijn immers onveilig (Shahidi Hassas, Khas Urozgan) en informatie uit deze omgeving, voor zover betrouwbaar verzameld, bereikt nauwelijks 'de buitenwereld'.

3 Uit de toespraak van P. Feith tijdens Minisymposium 22-10-2008, Prinses Julianakazerne te Den Haag, Bron: <http://www.yourdefence.nl/>.

4 *Afghanistan Human Development Report 2007*, Centre for Policy and Human Development, Kabul University & United Nations Development Programme; Handicap International, *Understanding the Challenge Ahead: National Disability Survey in Afghanistan*, 2005; Afghan Health and Development Services: *Annual Report 2008*; UNOCHA *Humanitarian Action Plan 2009*, United Nations.



*Kinderen in Seygbez (2006).
De leefomstandigheden in Uruzgan
zijn slecht. Zorgvoorzieningen zijn er
nauwelijks en de sterfte van kraam-
vrouwen is het hoogste ter wereld*

- een slechte verdeling van beschikbare gelden;
- ongecoördineerd optreden van NGO's.⁶

Reddingsplan

De Wereldbank ontwikkelt daarop samen met andere internationale deskundigen een reddingsplan: *The Basic Package of Health Services* (zie ook afbeelding 1). Het plan is zowel simpel als ambitieus en koestert twee doelstellingen: het met hulp van de internationale gemeenschap creëren van basale gezondheidsvoorzieningen in de meest zorgwekkende provincies van Afghanistan, waaronder nadrukkelijk Uruzgan, en een gelijke toegang tot deze voorzieningen voor iedereen.

Het Ministry of Public Health van Afghanistan besteedt de uitvoering van dit plan grotendeels uit aan de lokale NGO *Afghanistan Health Development Services* (AHDS). In de militaire inzet wordt vanaf begin 2006 vervolgens plaats ingeruimd voor FSH-inbreng in Uruzgan.

Werkzaamheden FSH

Onterecht wordt vaak gedacht dat de FSH in Uruzgan werkzaam is als arts. Alhoewel een enkele uitgezonden FSH inderdaad opgeleid is tot arts of specialist, is de taak niet curatief. De werkzaamheden van de FSH zijn organisatorisch van aard en bevinden zich op het gebied van de Public Health. De prioriteit ligt daarbij op de 'mother/ child care'; hier is de situatie namelijk het ernstigst.

De werkzaamheden van de FSH bestaan uit drie aandachtsgebieden: relaties, projecten en assessments, die hierna aan de orde zullen komen.

Ook een andere indicator, de score op de *Human Development Index* (HDI), is veelzeggend. Deze score, een door de VN gehanteerd instrument waarin waarden voor levensverwachting, analfabetisme, scholing en Bruto Binnenlands Product per inwoner tot 1 variabele zijn verwerkt, gebruikt men om de mate van ontwikkeling weer te geven. De HDI voor Afghanistan bevindt zich op plaats 174 op een totaal van 177.⁵

Representatief of niet, de cijfers behoren tot de slechtste ter wereld. De periodes van oorlog en uitbuiting hebben de opbouw van een basaal functionerende vorm van Public Health verhinderd. Met als gevolg een rampzalige gezondheidssituatie van de inwoners van Uruzgan. De internationale gemeenschap raakt rond 2003 gealarmeerd. Ze signaleert vier hoofdproblemen:

- een gebrek aan management vanuit het Ministry of Public Health;
- een gebrek aan gekwalificeerde mensen;

5 *Afghanistan Human Development Report 2007*, Centre for Policy and Human Development, Kabul University & United Nations Development Programme.

6 *Afghanistan's health system since 2001: Condition improved, prognosis cautiously optimistic*, Afghanistan research and evaluation unit, briefing paper series, dr. R. Waldman, L. Strong and dr. A. Wali, december 2006.

Relaties

Het PRT valt te typeren als een hybride organisatie; binnen haar geledingen treffen we verschillende culturen aan. Het aangaan en onderhouden van relaties is daarom een eerste taak voor de FSH. Binnen de relaties dient onderling informatie uitgewisseld te worden, te worden gecoördineerd en op elkaar afgestemd. De mate waarin dit lukt blijkt een voorwaarde te zijn voor het succes van veel projecten.



FOTO NIMH

Informatie-uitwisseling, coördinatie en onderlinge afstemming van projecten zijn cruciale voorwaarden voor het succes ervan

Binnen het PRT is niet alleen de relatie met de PRT-leiding (zowel civiel als militair) en de Missieteams van belang: de FSH heeft te maken met diverse civiele adviseurs (OSAD, zijnde de adviseur ontwikkelingshulp; POLAD, de adviseur op het gebied van politieke zaken, en CULAD, de cultureel adviseur). De contacten zijn internationaal: er wordt samengewerkt met zowel militaire als civiele Amerikaanse en Australische vertegenwoordigers.

Daarnaast werkt het PRT samen met de Nederlandse ambassade, collega-Functioneel Specialis-

ten en het zogeheten *backoffice*. Dit backoffice bestaat uit collega-Functioneel Specialisten Health die vanuit Nederland reflecteren en adviseren op basis van regelmatige rapportage van de FSH in het missiegebied.⁷ Deze werkvorm heeft gedurende de opeenvolgende uitzendingen van de FSH vorm gekregen en sindsdien zijn nut bewezen.

Risico's

De dynamiek van de werkomgeving zorgt voor risico's. Zo is er het risico van 'overlap' van werkzaamheden, bestaan er verschillende visies op hetzelfde onderwerp en is het gevaar aanwezig van 'winkelgedrag' door Afghanen als gevolg van die verschillende visies. Het spreekt voor zich dat de grote hoeveelheid actoren en de informatieasymmetrie overzicht en coördinatie vereisen.

Terwijl men internationaal de drie D's ('Defense, Diplomacy and Development') hanteert om de paradox tussen militair optreden en wederopbouwactiviteiten van de ISAF- te typeren, lijken daarom voor de inhoud van het werk van de FSH de drie C's ('Coordination, Communication and Collaboration') evenzeer van toepassing.

Nieuwe organisatiestructuur

In de 'spinnenwebstructuur' van afbeelding 2 is de FSH centraal geplaatst. Echter, elke andere actor binnen het PRT zou in meer of mindere mate op dezelfde wijze gepositioneerd kunnen worden. Er zijn erg veel communicatielijnen, waardoor het overzicht soms lastig te verkrijgen is. Recentelijk heeft het PRT te Uruzgan getracht de efficiëntie hierin te verbeteren door de organisatiestructuur te veranderen. Medio oktober 2009 is een gelaagde structuur geïntroduceerd (zie afbeelding 3). Hierin vormen de Missieteams een laag en alle functionarissen op het gebied van opbouw en reconstructie, inclusief de Functioneel Specialisten, de andere laag. Parallel daaraan functioneren de andere actoren.

De verwachting is dat deze nieuwe structuur voordelen heeft voor de communicatieprocessen van Functioneel Specialisten binnen het PRT, aangezien deze via deze opzet simpelweg langs

7 Het backoffice bestaat uit Functioneel Specialisten Health die eerder zijn uitgezonden: maj (R) E. Onderstal, kol (R) dr. W. de Waal, lkol (R) dr. L. Baur, lkol (R) drs. J. Laarman MPH, lkol (R) drs. T. Haalstra, kltz (R) drs. S. Stienstra, maj (R) S. Bloemendaal MPH, kap (R) drs. A. Bardok en elnt (R) drs. J.E. Geensen. De namen zijn niet in volgorde van uitzending en de meesten zijn meerdere malen uitgezonden geweest.

minder lijnen verlopen. Een ander voordeel is dat er met deze werkvorm structuur is aangebracht in de gemeenschappelijke afstemming naar externe partijen. De eerste, zeer prille indruk is dan ook dat er met deze werkvorm een efficiëntieverbetering te behalen moet zijn.

Projecten

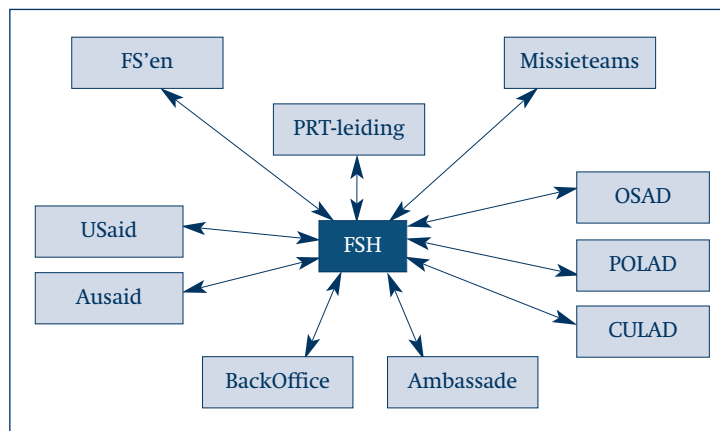
De FSH is actief bij talloze projecten op het gebied van de gezondheidszorg. Veel van deze projecten hebben te maken met het functioneren van het ziekenhuis te Tarin Kowt. Te denken valt aan de realisatie van de vrouwen-vleugel, de cholera-afdeling, de polikliniek en de bloedbank. Maar ook de personeelsbezetting en het medisch instrumentarium waren en zijn aandachtsgebieden.

Het vormgeven en onderhouden van de relatie tussen de Role 2 (gemilitariseerd Nederlands medisch personeel, actief binnen Kamp Holland) en het ziekenhuis te Tarin Kowt op het gebied van training vormt hierbij een belangrijke neventaak. De begeleiding van de uitbreiding van het aantal dienstverleners en het bewaken van het niveau van dienstverlening in de overige zorgposten in Uruzgan beslaat een groot deel van de andere lopende projecten.

Van belang hierbij is de opleiding en ondersteuning van *community health workers*, het op verschillende wijzen stimuleren van de inzet van vrouwelijk medisch personeel en het zorg dragen voor de bereikbaarheid en toegankelijk van al deze voorzieningen, niet alleen in de veilige maar vooral in de minder veilige gebieden. Tegelijkertijd is er doorlopend aandacht voor de algemene gezondheidssituatie. Er zijn bijvoorbeeld vaccinatie- en voorlichtingsprogramma's en verschillende projecten op het gebied van hygiëne en het gebruik van drinkwater. Het ontwikkelen van nieuwe vormen van zorg (geestelijke gezondheidszorg, een revalidatiefaciliteit, tandheelkunde en verslaafdenzorg) is een andersoortige groep projecten waaraan de FSH deelneemt.

Bij de geschetste projecten wordt van de FSH een verschillende rol en inbreng verwacht. Die rol kan variëren van initiëren, monitoren en

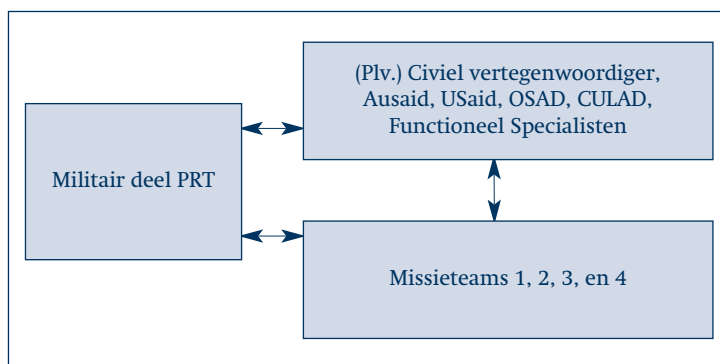
Afbeelding 2 Oude relatiestructuur PRT



evalueren tot managen en uitvoeren. De inbreng varieert van meedenken tot verantwoordelijk zijn voor het eindresultaat. Niet alles lukt, wat eigen is aan de soms moeilijke werksituatie in Uruzgan. Contactpersonen kunnen ineens wegblijven, doelen moeten worden bijgesteld, projecten moeten worden overgedragen of stopgezet.

Veiligheid is de grootste belemmering voor de voortgang van veel projecten. Van de FSH wordt improvisatievermogen, flexibiliteit en gezond verstand verlangd om in te kunnen spelen op de vele onverwachte wendingen. Zo is momenteel de 'exit-strategie' van belang, waar nog maar relatief kort geleden de FSH werd verzocht initiërend te zijn in het opbouwen van een Public Health-structuur. De 'exit-strategie' op het gebied van de gezondheidszorg houdt in dat Afghanistan geheel conform de uitgangs-

Afbeelding 3 Nieuwe relatiestructuur PRT



punten van *Afghan ownership* en *sustainability* de zorgverlening op duurzame wijze en onder eigen beheer moeten gaan aanbieden.

Dit betekent vooral dat Afghanen meer dan voorheen probleem eigenaar moeten worden. Dit vergt een omslag in het denken en doen van de Afghanen, die jarenlang hebben gekregen waar ze om vroegen en daarmee nooit zijn gestimuleerd tot meedenken over oplossingen voor ontwikkelingsproblemen. Dit proces kleurt de huidige activiteiten van Functioneel Specialisten.

Assessments

Een specifiek onderdeel van de taak van de FSH is het uitvoeren van een assessment. In een assessment wordt een op dat moment relevant onderdeel van de civiele omgeving beoordeeld. Het dient als advies en beoogt een probleemstelling uit te werken. Door de FSH in Uruzgan zijn bijvoorbeeld assessments uitgevoerd op het gebied van Public Health (Wat is de gezondheidssituatie en hoe is de gezondheidszorg georganiseerd?) en Physical Rehabilitation (Hoeveel lichamelijke gehandicapten zijn er en hoe kan revalidatie worden georganiseerd?).

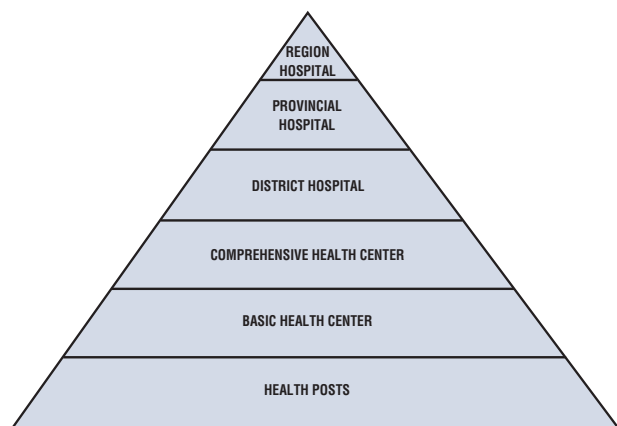
Een goed uitgevoerd assessment is in theorie accuraat, consistent, tijdgebonden en krijgt een vervolg.⁸ De praktijk van Uruzgan is echter weerbarstig en niet altijd wordt aan alle criteria voldaan. De grootste moeilijkheid bij de uitvoering van een assessment in Uruzgan is, zoals eerder opgemerkt, het vergaren van betrouwbare informatie. Het gebruik van verschillende bronnen en het hanteren van een waarschijnlijkheidsstrategie, evenals het vermijden van onnodig grote rapportages, zijn in Uruzgan belangrijke voorwaarden voor het uitvoeren van een waardevol assessment.

Effecten

Structurele veranderingen

De FSH heeft met zijn inbreng bijgedragen aan veranderingen. Er kan op verschillende

manieren naar effecten gekeken worden. Zo zijn er veranderingen in structuur, cijfermatige veranderingen en procesmatige veranderingen. Te beginnen met de structurele verandering: Uruzgan heeft tegenwoordig de beschikking over een basaal functionerend zorgstelsel, hier weergegeven als piramide.



De Health Posts, de onderste laag van de piramide, worden bemand door *Community Health Workers* (CHW'ers). Zij krijgen een basisopleiding van Afghan Health Development Services en zijn daarna actief op het gebied van voorlichting en het verstrekken van eenvoudige medicatie. De Health Post richt zich vooral op eenvoudige medische zorg voor kinderen en zwangere vrouwen.

Een Basic Health Center (BHC) is een hulppost met meer mogelijkheden. De medewerkers houden zich ook bezig met pre- en postnatale zorg, en vaccinaties. De zorgmogelijkheden nemen verder toe naar de top van de piramide. In Uruzgan vormt de top van de piramide het Provincial Hospital (PH). Het dichtstbijzijnde Region Hospital, de Afgaanse variant van ons academisch ziekenhuis, bevindt zich in Kandahar.

In Tarin Kowt heeft het ziekenhuis sinds een half jaar een *upgrade* doorgemaakt van District Hospital naar Provincial Hospital. Dit betekent dat aan hogere criteria van medische dienstverlening is voldaan en verschaft een status die meer financiële mogelijkheden creëert. Zo werken er bijvoorbeeld op dit moment twee

⁸ *Cimic Civil Assessment*, Cimic Center of Excellence, syllabus bij de driedaagse cursus voor Functioneel Specialisten.

chirurgen en een gynaecoloog in dit ziekenhuis, waar dit in 2006 niet het geval was. Ook heeft het ziekenhuis de afgelopen drie jaar een aparte afdeling voor vrouwen gekregen, een bloedbank, een mortuarium en een polikliniek.

Het stelsel heeft onderlinge samenhang door afspraken over verwijzprocedures en opleidingen. Ook zijn alle medewerkers binnen de zorginstellingen Afghaans, wat geen vanzelfsprekendheid is. gelet op de problemen van met name het ziekenhuis in Tarin Kowt om medisch personeel te vinden en te behouden.

Cijfermatige veranderingen

De bereikte veranderingen kunnen ook cijfermatig worden benaderd. Dan valt vooral de substantiële toename op van aantal zorgverleningspunten en het daarin werkzame medisch geschoolde personeel. De toename van het medisch geschoolde vrouwelijk personeel is memorabel, niet alleen vanwege het moeizame proces om vrouwen te betrekken bij het arbeidsproces in het traditionele Uruzgan, maar ook vanwege het grote belang voor de 'mother/child care' in de gezondheidszorg van Uruzgan.

Verder zijn in het overzicht hiernaast immunisatiepercentages meegenomen om nog eens te illustreren hoe groot de impact van nieuw gestarte medische interventies in korte tijd is geweest. Voor uitgebreidere cijfers wordt verwezen naar één van de meer betrouwbare en recente bronnen over dit onderwerp van *The Liaison Office*.⁹ Omdat binnen dit assessment een uitgebreide nulmeting is verricht in 2006, waarbij meerdere bronnen zijn gebruikt, zijn vergelijkingen mogelijk.

Procesmatige veranderingen

Ten slotte kunnen effecten ook procesmatig worden benaderd. Deze optiek gaat uit van een chronologische en elkaar overlappende opvolging van processen in conflictgebieden. Zo wordt de interventiefase beheerst door militair optreden. In de reconstructiefase ontstaat ruimte voor opbouwactiviteiten en is de inbreng van CIMIC-eenheden maximaal. Deze activiteiten worden in de rebuilding-fase

FOTO AVDD, R. FRIGGE



De FSH is betrokken bij talloze projecten op het gebied van gezondheidszorg in Uruzgan. Ook de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van de voorzieningen vragen aandacht

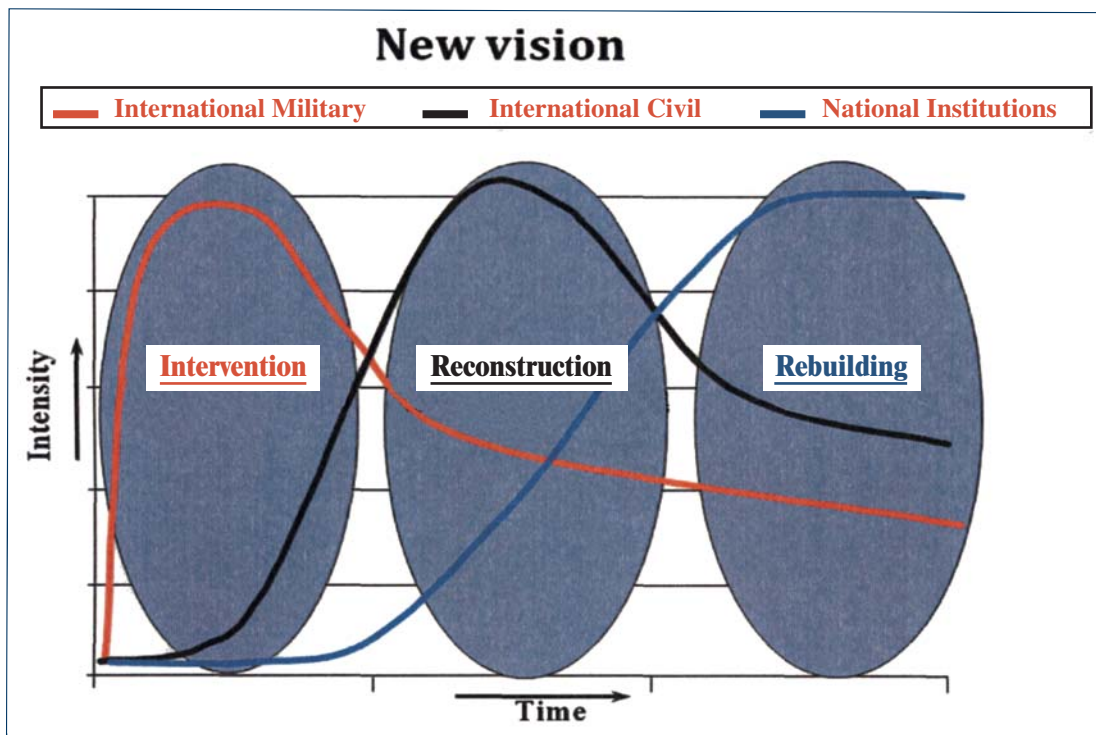
Cijfermatige medische veranderingen 2006 – 2009 (bron: The Liaison Office)

	Aug 2006	Aug 2009
Health Posts	59	165
BHC's, CHC's en PH	6	13
Chirurgen	0	2
Vrouwelijke artsen	0	1
Vroedvrouwen	2	12
Mannelijke Community Health Workers in HP's	59	165
Vrouwelijke Community Health Workers in HP's	11	67
Vrouwelijke verpleegkundigen	3	5
Immunisatie bij kinderen (DTPH1)	71 %	100 %
Immunisatie bij kinderen (DTPH3)	25 %	91 %

overgenomen en voortgezet door nationale opbouworganisaties.

Wanneer we vanuit deze zienswijze de gezondheidszorg in Uruzgan tegen het licht houden, is

9 Three Years Later. A socio-political assessment of Uruzgan Province from 2006 - 2009, The Liaison Office, 18 september 2009.



het aannemelijk te veronderstellen dat we ons bevinden in de rechterhelft van het middelste ei: we zijn druk bezig met reconstructie; er zijn tevens militaire acties; en Afghaanse NGO's

worden geprikkeld tot meer verantwoordelijkheid, zelfstandigheid en initiatief in het opzetten van zorgvoorzieningen. Ontwikkelingsadviseurs op gebied van de gezondheidszorg, onder wie met name de adviseur ontwikkelingshulp en de FSH, krijgen steeds meer een monitorende rol, en steeds minder een initiërende.



FOTO AVDD, R. FRIGGE

Het zou overigens zeker de moeite waard zijn om de resultaten op andere gebieden binnen het PRT te verzamelen en deze te plaatsen naast die van de gezondheidszorg. Het beeld van de wederopbouwresultaten wordt hierdoor completer. Bij sommige aandachtsgebieden (bijvoorbeeld *Rule of Law*) zijn de resultaten echter niet zo concreet als bij de gezondheidszorg.

Ook zijn veel van de veranderingen binnen de andere aandachtsgebieden niet goed meetbaar. Het voordeel van de gezondheidszorg is dat er, zij het op bescheiden wijze, gemeten en geregistreerd wordt. Naast *Civil Infrastructure* gebeurt dit op geen van de andere deelgebieden in Uruzgan.

De FSH ondersteunt ook nieuwe vormen van gezondheidszorg waaronder geestelijke gezondheidszorg en verslaafdenzorg



FOTO AVDD, G. VAN ES

Een man wacht op zijn beurt bij de arts. Ontwikkeling en veiligheid in Uruzgan gaan hand in hand. Het besef dat de Afghanen het uiteindelijke zelf zullen moeten doen, neemt toe

gemakkelijker door het gebied verplaatsen dan de civiele collega's binnen het PRT. De FSH behoort communicatief en organisatorisch capabel te zijn aangezien dit een belangrijke voorwaarde is voor het welslagen van veel projecten. De nieuwe relatiestructuur binnen PRT-8 ordent het verloop van communicatieprocessen en is op dit vlak zeker een verbetering van de werkvorm binnen het PRT. De indicatoren voor de gezondheidszorg in Uruzgan wijzen op substantiële verbeteringen in de afgelopen drie jaar. De resultaten zijn aansprekend. Dit is overigens in geen geval toe te schrijven aan de individuele inbreng van de FSH, maar is het resultaat van de inspanningen van een groep. De inspanningen van deze groep hebben er bovendien voor gezorgd dat het aandeel van nationale NGO's in opbouwprojecten betreffende de gezondheidszorg steeds groter is geworden.

Conclusies

Door de combinatie van een militaire achtergrond en een relevante opleiding in de gezondheidszorg heeft de Functioneel Specialist toegevoegde waarde in Uruzgan. Niet alleen de prangende problematiek op het gebied van gezondheid, maar ook de nog altijd actuele onveiligheid legitimeren de behoefte aan de inzet van functionarissen die beschikken over beide kwaliteiten.

Functioneel Specialist Health zijn gedurende hun aanwezigheid in een breed spectrum van projecten en overlegvormen betrokken. Ze kunnen zich vanwege hun militaire achtergrond

Ontwikkeling en veiligheid in Uruzgan gaan hand in hand. Veiligheid is een voorwaarde voor de start van ontwikkelingsprojecten. Verbeteringen op het gebied van ontwikkeling creëren draagvlak voor het realiseren van veiligheid. Er is dus sprake van een wederzijdse beïnvloeding. Dit spanningsveld, treffend weergegeven in de toespraak van generaal P. van Uhm bij het aantreden van PRT-8 met de woorden 'it takes two to tango', kleurt de achtergrond van de werkzaamheden van CIMIC. In lijn met deze gedachte mogen we verwachten dat de veiligheid in Uruzgan in de nabije toekomst verder zal gaan verbeteren. ■

Het tactisch besluitvormingsmodel (TBM)

Afstemming op het tactische niveau en op hedendaagse 'operating environments'

Medio 2006 gaf de commandant van de Landmachtstaf opdracht om de LDP-serie en de Leidraad Commandovoering te actualiseren. Na diverse conceptversies en introductieworkshops is de finale versie op 1 oktober 2009 gepresenteerd. Vooruitlopend op de formele vaststelling bespreken de auteurs het meest recente gedachtegoed op het gebied van commandovoering en besluitvorming.

P.D.R.M. IJntema – Ikol van de logistiek, G.P. van de Haar – Ikol der infanterie

Besluitvorming is een prominent onderdeel van commandovoering. De laatste conceptversie van de geactualiseerde Leidraad Commandovoering is besproken en toegelicht tijdens verschillende introductieworkshops, waaraan personeel van de Defensiestaf en alle OPCO's deelnam. De deelnemers hebben een groot aantal wijzigingsvoorstellen gedaan. Deze voorstellen zijn verwerkt en hebben uiteindelijk geleid tot een finale versie. Onze inschatting is dat de aandacht van het merendeel van de toekomstige lezers van de geactualiseerde Leidraad Commandovoering uitgaat naar het hoofdstuk over besluitvorming. In dit artikel gaan we daarom in op het door ons beschreven tactisch besluitvormingsmodel (TBM). Daarbij rekenen wij bataljonstaakgroepen en eenheden van brigadegrootte tot het tactische niveau.

Inspiratiebronnen

We hebben ons bij de beschrijving laten inspireren door wat in de Britse krijgsmacht bekend

staat als *tactical estimate*¹. Het in de Verenigde Staten gehanteerde *mission decisionmaking process* (MDMP) vertoont daarmee veel overeenkomsten. Hierdoor kunnen buitenlandse militairen die zijn opgenomen in een Nederlandse staf eenvoudiger deelnemen aan een besluitvormingsproces. Ditzelfde geldt natuurlijk ook voor Nederlandse militairen die te werk worden gesteld bij Britse en Amerikaanse eenheden.

Het Britse model is ontwikkeld om de overgang van het operationele niveau naar het lagere tactische niveau te kunnen maken. Wij zullen eerst ingaan op de diverse niveaus van optreden omdat we menen dat een goed begrip van de andere niveaus van belang is voor succesvol optreden op het tactische niveau.

Vervolgens gaan we kort in op de stelling dat besluitvorming een continu en cyclisch proces is. Pas daarna beschrijven we het TBM, met de verschillende fasen en stappen daarbinnen. Uiteraard zullen we aan het eind van dit artikel enkele afsluitende opmerkingen plaatsen.

¹ Voor de begrippen in dit artikel is de oorspronkelijke Engelse taal gehandhaafd. De praktijk wijst uit dat Nederlandstalige equivalenten die bij internationaal optreden worden vertaald in het Engels tot begripsverwarring kunnen leiden.

Niveaus van optreden

Het strategische niveau

Elk niveau van optreden heeft zo zijn eigen karakteristieken. Op het strategische niveau gaan staten en de (al dan niet gekozen) regeringen daarbinnen vooral na op welke manier hun eigen nationale en internationale belangen het beste kunnen worden gediend. Om die reden beschikken de meeste staten vaak ook over een krijgsmacht.

De omvang en samenstelling van deze krijgsmacht is veelal op deze belangen afgestemd. Besluitvorming op het strategische niveau betreft bijna zonder uitzondering de beantwoording van de vraag of de eerdergenoemde belangen in het geding zijn en of het nodig, verantwoord en/of de moeite waard is om de krijgsmacht in te zetten.

In de besluitvorming op het strategische niveau spelen meerdere factoren een rol. Ingezette militaire commandanten (en hun staven) op het tactische niveau moeten zich goed realiseren dat dit niveau zijn eigen specifieke taalgebruik heeft. Het bedient zich bij de bekendmaking en formulering van een besluit van termen en zinsconstructies die niet altijd zo concreet en meetbaar zijn als militaire commandanten op het tactische niveau graag zouden willen.

Het operationele niveau

Nadat het strategische niveau heeft besloten tot inzet, moet het operationele niveau nagaan welke operationele capaciteit (aard, samenstelling en omvang) gewenst is om de van bovenaf geformuleerde doelstelling te realiseren. Deze doelstelling is vaak verwoord in een gedefiniëerde gewenste eindsituatie (*desired endstate*).

Ook op dit niveau spelen echter meer belangen dan alleen die van de eenheid, hoewel ingezette militaire commandanten hier anders over zullen denken. Op het operationele niveau moet de doelstelling die op het strategische niveau is geformuleerd, worden 'vertaald' in concrete opdrachten die het tactische niveau moet kunnen uitvoeren met de ter beschikking gestelde middelen.

FOTO ANDD, G. VAN ES



Operatie Spin Ghar, Afghanistan 2008. Beslissingen op het hogere niveau en acties op het lagere niveau hebben impact op het eigen niveau

Op het operationele niveau denkt men vooral na over het 'wat'. Juist daarom is er voor het operationele niveau een specifiek besluitvormingsmodel ontwikkeld. En ook het operationele niveau maakt hierbij gebruik van zijn eigen taal en formuleringen.

Het tactische niveau

Op het tactische niveau moeten commandanten in hun besluitvorming vooral een antwoord formuleren op de vraag 'hoe' de opdracht met de ter beschikking gestelde middelen het beste kan worden uitgevoerd. Een goed en actueel

beeld van de daadwerkelijke *operating environment* is daarbij van wezenlijk belang. Daarom heeft dit niveau een specifiek besluitvormingsmodel nodig, dat op deze omgeving is afgestemd. Hiervoor nu is het TBM ontwikkeld.

Het technische niveau

Op het technische niveau moeten commandanten een besluit nemen over de manier waarop ze de opgedragen taken (bij voorkeur zijn dat voor hun eenheid bekende militaire activiteiten) in de toegewezen tijd en ruimte in onder-

Op het tactische niveau gaat het vooral om het onderkennen van de *necessary military actions* die zullen leiden tot het realiseren van de supporting effects. En op het technische niveau ten slotte gaat het om het professioneel uitvoeren van *military activities* om de necessary military actions met succes uit te voeren.

In feite is het zo dat elk niveau zijn eigen doelstellingen ('*objectives*') heeft (geformuleerd of ontvangen). Op het strategische en operationele niveau drukt men zich dan vaak uit in een gewenste verandering van een situatie of een houding van een groepering. Daarbij hanteert men al enige tijd de term 'effect'.

Op het tactische niveau wordt geen opdracht gegeven om effecten te bereiken maar worden aan subeenheden heldere militaire taken opgedragen, waarmee de (opgedragen of zelf geformuleerde) effecten worden gerealiseerd. Dit wil overigens niet zeggen dat een bepaald niveau geen begrip zou moeten hebben van twee niveaus boven en onder het eigen niveau. Juist dit integrale beeld is essentieel voor een succesvolle planning, uitvoering en afronding van operaties.

In de praktijk is namelijk gebleken dat het optreden tijdens inzet niet alleen impact heeft op het eigen niveau maar ook op de hogere en lagere niveaus. Beslissingen op het hogere niveau en acties op het lagere niveau hebben dus impact op het eigen niveau. Daar komt bij dat de duur van de inzet commandanten dwingt een langere planningshorizon te hanteren.

Besluitvorming: een continu en cyclisch proces

Besluitvorming begint niet pas als er een opdracht wordt ontvangen. Evenmin eindigt het als er een besluit is genomen. Het is een continu proces, dat vijf verschillende fasen kent. Een organisatie, dus ook een militaire organisatie of eenheid, moet voortdurend de omgeving onderzoeken waarin ze actief is. De term 'monitoren' gebruikt men daar meestal voor. Daarmee wordt een zogeheten *general awareness* opgebouwd en in stand gehouden. Alleen op die manier kan een specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, en in de tijd weg-



FOTO NIMH

Ook voor het technische niveau zijn in het verleden zeer bruikbare besluitvormingsmodellen ontwikkeld

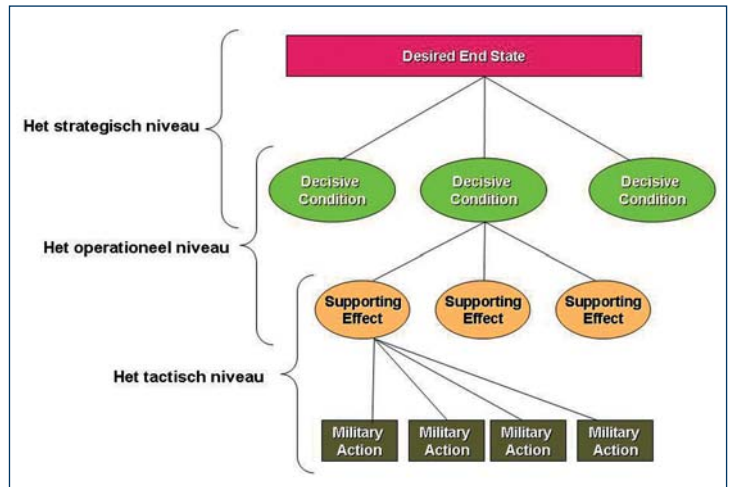
linge samenhang met anderen het beste kunnen voorbereiden en uitvoeren. En ook voor dit niveau zijn in het verleden zeer bruikbare besluitvormingsmodellen en zogeheten *skills and drills* ontwikkeld, die zich in de praktijk hebben bewezen.

Samenvattend

Op het strategische niveau wordt een desired endstate geformuleerd en onderzocht welke *decisive conditions* daaraan een bijdrage kunnen leveren. Tevens wordt nagegaan of inzet van de krijgsmacht daarin een rol kan of moet spelen. Het operationele niveau gaat vervolgens na welke *supporting effects* een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van de decisive conditions en welke operationele capaciteiten daarvoor nodig zijn.

gezet doel worden geformuleerd. Deze fase staat bekend onder de term ‘doelbepaling’. Als het doel eenmaal is vastgesteld en er een opdracht is geformuleerd, zal men eerst moeten nagaan wat de opdracht specifiek inhoudt.

Doorgaans wordt het doel bepaald door het naasthogere niveau en wordt er een opdracht aan de onderliggende niveaus gegeven. In sommige gevallen echter kan het doel ook zelf worden vastgesteld en de opdracht zelf worden geformuleerd. Daartoe zal men zich een beeld moeten vormen van de specifieke aspecten van de omgeving waarin de opdracht moet worden uitgevoerd.



Afbeelding 1: De diverse niveaus

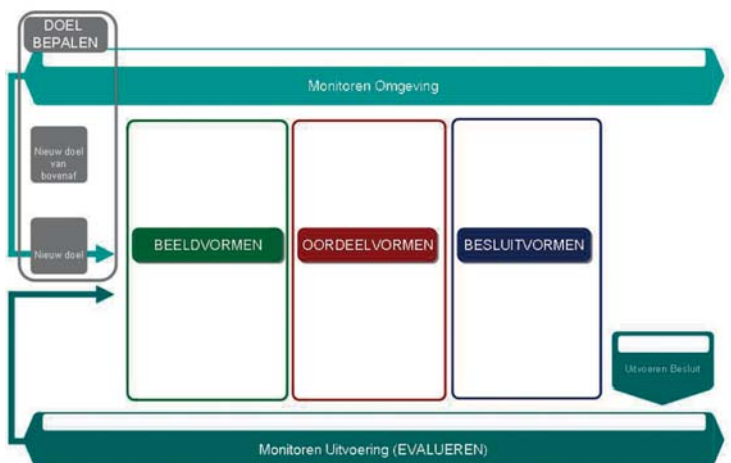
Men moet dan als het ware de general awareness omzetten in een *situational awareness*. Deze fase wordt de beeldvorming genoemd. Daarna zal men op basis van het opgebouwde actuele beeld moeten nagaan op welke manieren men de opdracht zou kunnen uitvoeren. Deze fase wordt de oordeelvorming genoemd. Pas daarna kan er een afgewogen besluit worden genomen over de uiteindelijk te kiezen manier die op basis van een vergelijking de meeste kans van slagen heeft: de besluitvorming.

en specifieke rollen weggelegd voor de commandant en zijn staf. Dit betekent automatisch dat het met succes uitvoeren van een besluitvormingsproces (en het doorlopen van de fasen daarbinnen en het nemen van de stappen) niet kan als de commandant of de staf geen invulling (kunnen) geven aan hun rol.

Nadat het besluit is genomen, moeten de taken concreet worden geformuleerd. Vervolgens zal de taakuitvoering moeten worden gevolgd (een andere vorm van monitoren) en is aanvullende besluitvorming en bijsturing wellicht noodzakelijk. Deze fase noemt men de evaluatie.

Nog sterker dan verwoord in het operationeel besluitvormingsproces (OBP) is een actieve betrokkenheid van de commandant in de besluitvorming (en dus ook in het TBM) een absolute noodzaak. Besluitvorming is nu eenmaal vooral een commandantenzaak. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om besluit-

Een commandant, ondersteund door zijn staf, is dus 24/7 bezig met besluitvorming. Het voorbereiden en nemen van een besluit direct na een ontvangen opdracht of een zelf geformuleerde doelstelling is ‘slechts’ een bijzondere vorm van besluitvorming. Voor deze vorm is er op het tactische niveau een specifiek model ontwikkeld, waarop wij hierna wat uitgebreider ingaan.



Afbeelding 2: Cyclisch proces

Het tactisch besluitvormingsmodel

Het TBM gaat op drie fasen nader in: de beeldvormende, de oordeelvormende en de besluitvormende fase. In elke fase zijn er prominente

vorming voorafgaand aan een opdracht ('planning') of besluitvorming tijdens de uitvoering ('gevechtsleiding'). Een gebrekkige invulling van deze rol tijdens de voorbereiding zal onvermijdelijk een sterke betrokkenheid vergen van de commandant tijdens de uitvoering.

Besluitvorming over het plannen en uitvoeren van activiteiten in de nieuwe operating environment, waarin veel meer actoren dan alleen de tegenstander een rol spelen en ook meer factoren dan alleen het weer en het terrein hun invloed doen gelden, vergt een model dat hieraan voldoende aandacht besteedt. Alleen al daarom is het TBM een noodzakelijke aanpassing op het zo vertrouwde OBP. Het TBM leent zich overigens, net als het OBP, ook voor het plannen van acties in het kader van grootschalig optreden in een interstatelijk conflict.

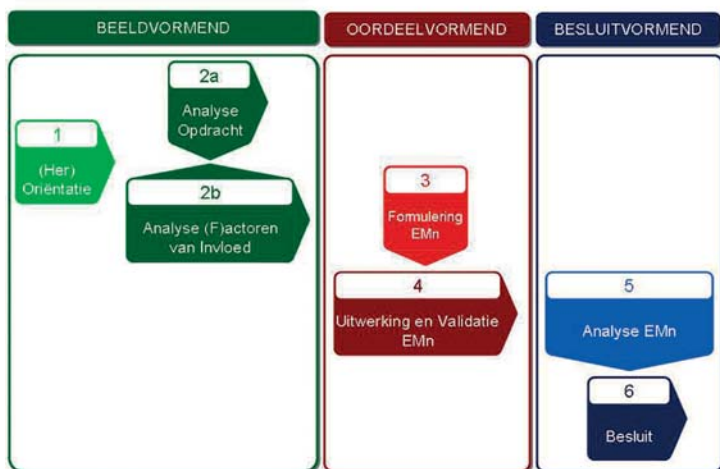
De samenstelling van de groep functionarissen die de commandant wil betrekken bij het uitvoeren van deze stap is afhankelijk van de aard van de opdracht en de omgeving waarin deze moet worden uitgevoerd. Zijn² persoonlijke voorkeur voor de eigenschappen en vaardigheden van bepaalde personen kan daarbij een grote rol spelen.

Bij de beantwoording van de vragen is het ook belangrijk dat de commandant nagaat wat de rol is van zijn eenheid in het grote geheel. Het moet hem duidelijk zijn wat de rol van de andere (relevante) actoren is. Hierdoor is hij in staat richting te geven aan de werkzaamheden van zijn staf. Op basis van de door hem uitgevoerde oriëntatie kan hij namelijk aangeven welke doelen, doelgroepen en/of aandachtsgebieden voor hem en zijn opdracht in de toegewezen operating environment van belang zijn.

Deze stap moet de commandant uitvoeren, en niet worden overgelaten aan de staf. Vaak is de commandant, als *keyleader* van de militaire organisatie, de enige die regelmatig op niveaus aanwezig is waar ook de keyleaders van andere relevante organisaties aanwezig zijn. Hierdoor heeft hij meer informatie tot zijn beschikking dan wat in bevelen of rapporten staat vermeld.

Daarnaast heeft hij door zijn regelmatige contact met zijn hogere commandant inzage in het plannings- en besluitvormingsproces op het naasthogere niveau. Hierdoor beschikt de commandant over een belangrijke informatievoorsprong ten opzichte van zijn staf. Deze voorsprong moet hij gebruiken om zijn eigen appreciatie van de toestand op te bouwen en daarmee sturing te geven aan de staf die voor hem werkt.

Een commandant krijgt alleen op die manier een staf en stafproducten die voor hem als *keyleader* van de militaire organisatie onontbeerlijk zijn om de juiste besluiten te nemen en een relevante rol te spelen in de fora waarin ook *keyleaders* van andere organisaties aanwezig zijn. Doorgaans zal de commandant na ontvangst van de opdracht in ieder geval een exem-



Afbeelding 3: Het TBM horizontaal

De beeldvormende fase

• Stap 1: (her)oriëntatie

In deze stap moet de commandant, na het ontvangen van een opdracht en eventueel ondersteund door een groep geselecteerde functionarissen, een antwoord formuleren op de volgende vragen. 'Wat is eigenlijk het probleem dat moet worden opgelost?', 'Wat is de oorzaak of oorsprong van het probleem?' en 'Welke (f)actoren spelen bij het probleem en dus ook de mogelijke oplossing een rol?'

² Met 'hij' of 'zijn' wordt in dit artikel impliciet ook 'zij' of 'haar' bedoeld.

plaar van het bevel ter beschikking stellen aan de staf. De staf kan dan al beginnen met de inventarisatie van de (f)actoren.

• *Stap 2: analyse*

Deze stap wordt onderverdeeld in twee delen: stap 2a (analyse van de opdracht) en stap 2b (analyse van de (f)actoren van invloed). De commandant voert stap 2a uit en de staf stap 2b. Doorgaans worden deze deelstappen gelijktijdig uitgevoerd. Voortdurend uitwisseling van informatie is daarbij van het grootste belang.

– Stap 2a: de analyse van de opdracht

In deelstap 2a moet de commandant een antwoord formuleren op de vragen ‘Wat is de opdracht die ik met mijn eenheid moet uitvoeren?’ en ‘Welke effecten moet ik daarmee bereiken?’

Daarbij is het vooral belangrijk om te doorgronden wat het oogmerk is en wat de daarin opgenomen effecten zijn van de hogere commandant en diens commandant. Pas als deze oogmerken worden begrepen en doorgrond, is het mogelijk om de taken op een zodanige manier uit te voeren dat er daadwerkelijk een bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van de geformuleerde effecten.

Begrip van de besluitvorming en het proces op het hogere niveau (vaak al het operationele niveau) is daarvoor noodzakelijk. Dat is het voornaamste argument om de analyse van de opdracht te laten uitvoeren door de commandant zelf. Nieuw in het TBM is dat de commandant moet proberen zijn oogmerk schematisch weer te geven: het zogeheten *intent schematic* (ook wel ‘*effect schematic*’ genoemd) omdat er ook sprake kan zijn van het realiseren van een gewenste situatie of houding.

Daarnaast is het belangrijk dat de commandant zijn informatiebehoefte inventariseert en bekend stelt aan zijn staf. Als de commandant ook beperkingen (*restraints*) en verplichtingen (*constraints*) onderkent, zal hij deze bekend moeten stellen aan zijn staf. Op deze manier geeft de commandant relevante richtlijnen en daarmee de zo noodzakelijke richting aan het proces dat de staf moet uitvoeren.

FOTO: AVDD, J. PLATENBERG



Een verkennerspraak over het pelotonsnet (2006). Het succes van besluitvorming is ook afhankelijk van ondersteunende systemen

– Stap 2b: analyse van de (f)actoren van invloed

Een succesvolle uitvoering van deze deelstap hangt allereerst af van de richting die de commandant door uitvoering van stap 1 en deelstap 2a heeft gegeven. Daarnaast hangt het succes af van de kwaliteit van de individuele stafleden, die van de stafafdelingen en de kwaliteit van de kennis en uitvoering van het besluitvormingsproces.

De chefstaf als coördinator en het hoofd van de Sectie Plannen als stafverantwoordelijke spelen daarbij een sleutelrol. Naast een goede opleiding is vooral regelmatige training een voorwaarde om het door de commandant gewenste niveau te bereiken en vast te houden.

In deze deelstap formuleert de staf een antwoord op de vraag ‘Wat is de invloed van het klimaat, het weer, het terrein, de andere (f)actoren, de lokale bevolking en de opposenten

(operating environment) op de uitvoering van de opdracht en dus de opgedragen en afgeleide taken?' Internationaal gebruikt men hiervoor de term *intelligence preparation of the environment* (IPE).

Het TBM vermeldt, in tegenstelling tot het OBP, expliciet dat er ook specifieke aandacht moet worden besteed aan politieke, culturele, historische, religieuze, etnografische en sociaaleconomische factoren. Zo wordt de staf opgedragen zich niet langer alleen te richten op een tegenstander. Er moet nog steeds een beeld worden opgebouwd van de oorsprong en aard van de dreiging. Het mogelijke optreden van de eenheid wordt echter niet langer alleen bepaald door de dreiging maar ook door het gedrag van de andere relevante actoren.

Er wordt daarom in het TBM ook niet meer gesproken van een *threat integration* (TI) en een aantal *enemy courses of action* (ECOAs).



FOTO AVDR. R. MOL

Patrouille in Al Muthana, Irak. Het TBM besteedt niet alleen aandacht aan factoren als het weer en het terrein

De staf moet nu scenario's beschrijven waarin het mogelijke gedrag van alle actoren is opgenomen. Het TBM spreekt daarom van *(f)actors integration* (FI).

De geactualiseerde Leidraad Commandovoering vermeldt expliciet dat staven bij het plannen van acties in het kader van grootschalig optre-

den in een interstatelijk conflict tegenover een regulier optredende vijandelijke krijgsmacht nog steeds het mogelijke optreden kunnen beschrijven in de bekende enemy courses of action. In deze deelstap moet de staf vooral een beeld opbouwen van de beschikbare middelen voor de uitvoering van alle opgedragen en afgeleide taken, om realistische eigen mogelijkheden te ontwikkelen.

Aan het einde van stap 2 moeten commandant en staf hetzelfde beeld hebben bij de vraag 'Welke taken er waarom in welke omgeving en met welke beschikbare middelen moeten worden uitgevoerd'. Aan het einde van de beeldvormende fase moet iedereen hetzelfde beeld hebben. De commandant zal de uitkomst van stap 2 veelal moeten terugkoppelen met zijn opdrachtgever. Pas dan kan er een start worden gemaakt met de oordeelvormende fase.

De oordeelvormende fase

- *Stap 3: formulering van de eigen mogelijkheden*

Aan het begin van de oordeelvormende fase kan of liever gezegd moet de commandant richting geven aan de werkzaamheden van de staf. De commandant kan zich ook in deze stap laten bijstaan door enkele staffunctionarissen, die hij overigens zelf heeft geselecteerd. Hij zal een antwoord moeten formuleren op de vraag 'Welke oplossingsrichtingen zijn er, gegeven de invloed van de operating environment en de beschikbare capaciteiten om mijn opdracht (en de daarin onderkende taken) uit te voeren?'

Afhankelijk van de beschikbare tijd, de complexiteit van de opdracht en de ervaring van de staf kan de commandant besluiten het aantal oplossingsrichtingen te beperken, heel vastomlijnde of juist globale oplossingsrichtingen te formuleren. Het is de kunst om de juiste balans te vinden tussen voldoende richting enerzijds en voldoende (creatieve) ruimte anderzijds.

De commandant zal hoe dan ook in ieder geval per oplossingsrichting (vaak aangeduid met de term *potential course of action* (COA) minimaal moeten aangeven wat hij wil bereiken, waarom hij dat wil bereiken en hoe hij dit wil bereiken. Hij moet zich daarnaast uitspreken over de

eventueel door hem onderkende noodzaak en rol van een reserve. Om te zorgen dat de staf bij de uitvoering van stap 4 voldoende richtlijnen heeft, kan in de beschrijving van de COA's ook een uitspraak worden gedaan over de globale inzet en rol van de diverse functies van militair optreden (commandovoering, inlichtingen en militaire informatie, manoeuvre, slagkracht, bescherming en logistiek).

• *Stap 4: uitwerking en validatie van de eigen mogelijkheden*

Deze stap voert de staf uit en zal doorgaans veel tijd in beslag nemen. De staf moet namelijk uitwerken hoe de eerdere geformuleerde potentiële COA's exact moeten worden uitgevoerd. De integratie van alle functies van militair treden en de samenwerking met eventuele derde partijen moeten in deze uitwerking worden meegenomen.

Daarbij moet de staf nagaan welke coördinerende maatregelen er nodig zijn om het plan uitvoerbaar te maken. Aan het einde van deze stap moet het voor iedereen binnen de staf duidelijk zijn welke onderlinge samenhang er bestaat in de diverse opdrachten die aan de ondercommandanten worden gegeven. Men moet een goed beeld hebben van de diverse rollen die de spelers daarin hebben.

Ook moet volstrekt duidelijk zijn welke randvoorwaarden de staf moet creëren om de uitvoering door de ondercommandanten mogelijk te maken. Naast het grote plan (vaak 'operatieconcept' genoemd) moeten ook alle specifieke ondersteunende plannen worden opgesteld, bijvoorbeeld een plan voor de genie en een plan voor de logistiek.

In feite worden de COA's zó gedetailleerd uitgewerkt dat ze met elkaar kunnen worden vergeleken en kunnen worden 'gespiegeld' aan het optreden van de andere relevant geachte actoren. Alleen al daarom kan de commandant aan het einde van stap 3, gelet op de beschikbare tijd, besluiten het aantal uit te werken oplossingsrichtingen te beperken. Aan het einde van deze stap 4 kan worden overgegaan tot de besluitvormende fase.

De besluitvormende fase

• *Stap 5: analyse van de eigen mogelijkheden*

Deze stap staat bij velen bekend onder de term (geïntegreerde) 'operatieanalyse'. De analyse kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. De commandant kan besluiten deze stap zelf te doen, met een klein gezelschap uit te voeren, of onder leiding van de chefstaf door de integrale staf te laten uitvoeren.

In deze stap moet worden nagegaan hoe de andere actoren reageren op het eigen optreden. Zo nodig moet het eigen optreden worden aangepast. Daarnaast moet een antwoord worden gegeven op de vragen 'Welke voor- en nadelen, kansen en risico's zijn er verbonden aan de COA's?' en 'Welke COA biedt de grootste kans op succes?'

Als het mogelijk is kan worden overwogen om bij de uitvoering van de geïntegreerde operatieanalyse ook de ondercommandanten te betrekken. En misschien zelfs vertegenwoordigers van relevante andere actoren. Aan het einde van deze stap moet de commandant voldoende inzicht hebben gekregen in de diverse COA's om een afgewogen besluit te kunnen nemen over de manier waarop de opdracht in zijn ogen, met de meeste kans op succes, kan worden uitgevoerd.

• *Stap 6: het besluit*

In deze stap neemt de commandant een besluit. Hierbij weegt hij alle uitkomsten uit de voorgaande stappen mee en betreft daarbij het oogmerk van de hogere commandanten, zijn eigen criteria, zijn eerdere ervaringen en soms ook zijn intuïtie. In zijn besluit geeft de commandant aan welke veronderstellingen en welke overwegingen bij hem een rol hebben gespeeld.

Daarnaast is het belangrijk dat de commandant zijn oogmerk helder verwoordt. Het gebruik van een intent schematic kan bij het opstellen van het oogmerk ondersteunend en verhelderend zijn. De commandant geeft bovendien aan hoe het operatieconcept er uitziet, hoe de operatie schematisch zal moeten verlopen en waar hij het zwaartepunt onderkent. En uiteraard maakt de commandant bekend

welke taken en/of opdrachten elke eenheid zal moeten uitvoeren. De commandant zal zijn besluit veelal moeten terugkoppelen met zijn opdrachtgever. Alvorens tot uitvoering kan en mag worden overgegaan, moet de opdrachtgever akkoord gaan met dit besluit. Voor de staf rest de taak om het besluit duidelijk en eenduidig te verwoorden in een operatiebevel, met de daarbij behorende bijlagen.

In veel gevallen zal de staf op aanwijzingen van de commandant nog een groot aantal aanvullende planningswerkzaamheden moeten uitvoeren. Het beantwoorden van de nog uitstaande vragen (*'request for information'*) en van alternatieve plannen (*'contingencies'*) maken daar in ieder geval deel van uit.

Daarnaast zal de commandant het besluit uiteraard ook aan zijn ondercommandanten moeten meedelen. De mondelinge bevelsuitgifte, waarin de commandant zijn besluit kan toelichten en zijn oogmerk aan de ondercommandanten kan overbrengen, speelt daarbij een belangrijke rol.

Afsluitende opmerkingen

Een stuurcorrectie, geen koerswijziging

Lezers die het OBP kennen, zullen in de beschrijving van het TBM ongetwijfeld een groot aantal herkenbare zaken hebben aangetroffen. Het besluitvormingsproces is niet veranderd. Maar het model is wel aangepast aan de hedendaagse en toekomstige omstandigheden.

In die zin kan het TBM dan ook het beste worden omschreven als een stuurcorrectie, en geen koerswijziging. Het TBM is, net als het OBP, tevens een uiterst bruikbaar model voor het plannen van acties in het kader van grootschalig optreden in een interstatelijk conflict.

Lezers die het OBP niet kennen maar die recent ervaring hebben opgedaan in missies in Bosnië-Herzegovina, Irak en Afghanistan hebben hopelijk opgemerkt dat er in het TBM niet alleen aandacht is voor de militaire aspecten van het weer, het terrein en een tegenstander. Ook de realiteit dat er andere actoren zijn, en andere factoren hun invloed doen



FOTO AVDD, H. KEERIS

gelden, is meegenomen in het model.

Een model is natuurlijk geen oplossing voor de problemen. Het is slechts een hulpmiddel om de oplossing van problemen mogelijk te maken. De waarde van het model is vooral afhankelijk van de vaardigheid in het toepassen van het model. Oefening baart kunst.

Terminologie OBP

Wij verwachten dat vooral de groep die is grootgebracht met het OBP in het begin enige moeite zal hebben met de gehanteerde terminologie in het TBM. Het OBP was speciaal ontwikkeld voor de besluitvorming van tactische operaties in een grootschalig conflict tussen staten. Daar hoorde een bepaalde terminologie bij. Bijvoorbeeld: het vermeesteren van aanvalsdoelen, het vertragen van het tempo van tegenstanders en het behouden van tactisch essentiële gebieden.

Uiteindelijk was het de bedoeling om daarmee de tegenstander (lees: de andere vijandig gezinde natie of naties) ervan te overtuigen dat voortzetting van de activiteiten zinloos zou zijn. Er moest altijd een winnaar en daarmee dus ook een verliezer zijn.

Vandaag de dag gaat het er echter om dat Nederland (meestal in samenwerking met andere landen) in instabiele regio's een bepaalde gewenste status quo wil bereiken of handhaven. Daarvoor zet ons land dan zijn krijgsmacht in.



Nederlandse militairen begeleiden de verkiezingen in Kandahar. In hedendaagse missies gaat het erom zo snel mogelijk een minimale graad van veiligheid te bewerkstelligen

De krijgsmacht krijgt dan veelal de taak om zo snel mogelijk een bepaalde graad van minimale veiligheid te realiseren dan wel in stand te houden. Want pas daarna kunnen andere actoren hun specifieke deskundigheid en vaardigheden ontplooiën.

In fasen waarin deze graad van minimale veiligheid afwezig is, kan de ingezette krijgsmacht ook tijdelijk worden belast met initiële activiteiten op het gebied van openbaar bestuur en wederopbouw. Natuurlijk moet de ingezette krijgsmacht nog steeds kunnen blijven optreden tegen actoren die een bedreiging vormen voor veiligheid en openbare orde. Maar het uitschakelen van deze dreiging is vaak niet meer het (enige) doel.

Terminologie TBM

In 'moderne conflicten' gaat het er vooral om de juiste voorwaarden te scheppen zodat anderen hun rol kunnen spelen en de instabiele regio zichzelf kan besturen. Pas dan is er sprake van succes. In dit soort operaties worden termen gebruikt als het bereiken van een desired endstate, het scheppen van decisive conditions en het realiseren van supporting effects. Een goed begrip van deze termen en hun onderlinge samenhang is ook op het tactische niveau van belang. Want alleen de juiste militaire activiteiten, op het juiste moment, op de juiste plaats en op de juiste manier in de juiste samenhang met anderen, kunnen een bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstellingen

die de Nederlandse regering (meestal samen met andere landen) heeft geformuleerd. Uiteraard is het noodzakelijk om aan uitvoerende elementen concrete opdrachten te verstrekken, in de vorm van heldere militaire taken. Het is niet aan de orde om uitvoerende elementen op te dragen bepaalde effecten te realiseren. Het gaat er op het tactische niveau juist om de gewenste effecten te vertalen naar militaire taken die aan het bereiken van de supporting effects, de decisive conditions en uiteindelijk de desired endstate een bijdrage kunnen leveren.

Om deze vertaalslag met succes te kunnen maken moet men op het tactische niveau begrip hebben van termen die voorheen vooral op het operationele en strategische niveau gebruikt werden. Het TBM is juist ontwikkeld om een beeld te krijgen van de samenhang in bovenstaande aspecten. Daarmee is het een uitermate bruikbaar instrument voor commandanten en staven op het tactische niveau die moeten optreden in de hedendaagse en toekomstige operatie environments. Maar zoals zo vaak geldt: er komt pas een mooi geluid uit een mooi instrument als er goed wordt geoefend.

Ondersteunende systemen

Het succes van besluitvorming is overigens niet alleen afhankelijk van de vaardigheid in het hanteren van een bruikbaar model. Ook de vaardigheid in het toepassen van de ondersteunende systemen (zoals ISIS en Athena) en de beschikbaarheid van goede procedurebeschrijvingen (*standard operating instructions*, SOI) is essentieel.

Uiteraard worden commandanten in sommige gevallen geconfronteerd met de noodzaak om een besluit te nemen onder tijdsdruk. Ook zullen ze soms een besluit moeten nemen onder omstandigheden waarin lang niet alles bekend is. Het proces zal dan sneller moeten worden doorlopen of het besluit zal moeten worden genomen op basis van aannames, veronderstellingen en inschattingen van de commandant. Maar ook in deze gevallen is het TBM daarbij een bruikbaar hulpmiddel. ■

Een nieuwe generatie oorlogvoering

Na het lezen van het artikel *Een nieuwe generatie oorlogvoering. Counter-insurgency als antithese* voelde ik de behoefte om te reageren en wel op twee manieren.¹ Eerst vanuit een positief gevoel: ik vind het lovenswaardig dat op wetenschappelijk niveau de kunst van het oorlogvoeren beschreven en bediscussieerd wordt. Een heel logische en passende gelegenheid daarvoor is de Hogere Defensie Vorming, gezien het niveau en curriculum daarvan. Dus mijn waardering voor de auteur van bovengenoemd artikel, majoor Peter Pijpers, die de moeite heeft genomen om te schrijven en te publiceren.

Anderzijds bekwam me na van het artikel het lezen toch de gedachte dat hij niet de essentie heeft weten te raken. Het lijkt erop dat hij net als veel collega's zijn blik heeft laten vernauwen tot de meest recente missie, in concreto ISAF. Ja, hij heeft inderdaad gelijk als hij schrijft dat recente militaire ontwikkelingen zoals *comprehensive approach*, omgang met de media en de lokale bevolking en assymetrische oorlogvoering niet uitsluitend gelden voor een COIN-campagne. Maar het tegendeel is volgens mij ook nooit formeel gesteld (in bijvoorbeeld doctrinepublicaties) en hoefde dus ook niet bewezen te worden. Als we namelijk de andere campagnethema's kort beschouwen, hoeven we niet heel lang te discussiëren om te zien dat deze ontwikkelingen zeker ook voor de andere thema's zoals Peacetime Military Engagement, Peace Support en Major Combat gelden. Terugkijkend naar recente campagnes zoals die in Bosnië, Kosovo en Irak, durf ik te stellen dat de recente geschiedenis dat inderdaad ook onderschrijft. Het was dan ook wetenschappelijk correcter geweest als majoor Pijpers de militaire geschiedenis een bredere

en uitgebreidere plaats had gegeven in zijn artikel en zich niet uitsluitend had gefocust op het campagnethema COIN.

Niveau

Ook ben ik het niet eens met zijn stelling dat campagnethema's op het tactisch niveau geen rol meer zouden spelen (blz. 688). Een campagnethema impliceert een bepaalde conflictvorm en is ook niet arbitrair gekozen zoals hij beweert (blz. 687). De afbeelding op die bladzijde geeft namelijk al aan dat het campagnethema een indicatie is voor het geweldsniveau van het conflict. En dát heeft wel degelijk tactische consequenties, bijvoorbeeld voor de uitvoering van gevechtsvormen en basisgevechtstechnieken en de opponent die eenheden tegenover zich kunnen verwachten. En zo is het juist *niet* vreemd dat 'COIN geen doctrinair concept is op tactisch niveau' (blz. 688). Doctrine wordt immers niet geschreven voor dat niveau, maar voor het militair-strategische en operationele niveau. Nogmaals, de consequenties van een bepaald campagnethema of doctrine zijn dus wel degelijk waarneembaar op het tactische niveau in de vorm van het geweldsniveau waarop het conflict zich afspeelt. Het scheelt nogal of je rekening moet houden met gevechtscontact met een bende licht bewapende strijders te voet of een gemechaniseerde infanteriecompagnie!

Ons denken structureren

En ook spreekt Pijpers zichzelf tegen: eerst schrijft hij dat we morgen wellicht een groot-schalig conflict uitvoeren (blz. 686) terwijl hij later stelt dat hedendaagse confrontaties niet meer plaatsvinden tussen landen (blz. 691). Ik geef toe, het zijn niet letterlijk dezelfde begrippen, maar volgens mij bedoelt hij hetzelfde soort conflict. Dat doet zijn argumentatie geen goed en duidt wellicht toch op blikvernuwing of 'verkokering', waar hij zelf voor waarschuwt.

¹ Zie: P.B.M.J. Pijpers, 'Een nieuwe generatie oorlogvoering. Counter-insurgency als antithese' in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (12), blz. 685-693.

Om mee te denken in oplossingen ben ik het met hem eens dat het voorkomen van verkoking niet gezocht moet worden in verfijning van campagnethema's of niveaus van militair optreden. Ik ben het, gezien mijn bovenstaande betoog, echter helemaal niet eens met zijn voorgestelde oplossing en conclusie om de campagnethema's of het campagnethema COIN overbodig te verklaren. Daarmee beantwoord ik dan gelijk zijn voorlaatste vraag. En we moeten inderdaad niet alles in hokjes willen plaatsen en daarmee creatief out of the box-denken smoren, maar als we oorlogvoeren als wetenschap willen bedrijven ontkomen

we er niet aan om ons denken daarover te structureren.

Ik denk dat er andere en betere oplossingen tegen verkoking zijn, namelijk een goede wetenschappelijke scholing van onze officieren, aangevuld met een gedegen kennis van militaire geschiedenis, zodat we zowel intern als extern op niveau kunnen discussiëren over ons vak. En daar heeft majoor Pijpers' artikel dan weer wél aan bijgedragen!

Maj. J. Docter



Clausewitz en de *new wars* denkers

Ik maak de auteur B.W. Schuurman mijn complimenten met zijn artikel over Clausewitz en de *new wars* denkers in de *Militaire Spectator* van januari 2010.¹

Helaas wordt het gedachtegoed van Clausewitz te vaak onvolledig en uit zijn verband getrokken geciteerd. Zoals ook met veel andere richtinggevende boeken het geval is, zijn er twee scholen van interpretatie: de school van de letterlijke teksten en de school die meer de bedoelingen van Clausewitz aanhangt. Natuurlijk moet Clausewitz gelezen worden in het tijdsbeeld van de post-Napoleontische oorlogen, maar zijn theorie is ook nu zeer goed bruikbaar als je de begrippen van zijn *trinity* vertaalt naar de huidige vorm van oorlogvoeren. Al-Quida bijvoorbeeld voert zeer wel een rationele strategie en weet exact wie de 'koning', het 'volk' en het 'leger' zijn.

Ter ondersteuning van de these van Schuurman verwijs ik ook naar generaal Rupert Smith, toch één van de grondleggers van de *new wars* gedachte, die zijn visie kan staven met een ruime praktische ervaring. In zijn boek *The Utility of Force* stelt hij zeer expliciet: 'Clausewitz' trinity of state, army and people is a useful tool with which to analyse the actors' purpose and activities, despite their not being states'.²

J. Brandt, schout-bij-nacht b.d.



-
- 1 B.W. Schuurman, 'Clausewitz en de *new wars* denkers. Een nieuwe kijk op het trinitaire concept en de critici' in: *Militaire Spectator* 179 (1) (2010) blz. 33-43.
 - 2 Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (Londen, Penguin Books, 2006) blz. 303.

Neveneffecten, deel 1

drs. F. Matser – kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst*

‘Eder nadeel heb z’n voordeel, nietwaar?’, zegt de taxichauffeur die voor me in de auto zit. Aan de toon van zijn stem hoor ik dat hij verwacht dat ik dit citaat van een bekende Feyenoord-speler zal bevestigen. Dat doe ik dus. Mijn gedachten gaan, zittend op de achterbank van de taxi op weg naar een vergadering op het ministerie, terug in de tijd. Ondertussen legt mijn taxichauffeur nog een keer omslachtig uit dat er door de economische crises veel minder vrachtverkeer op de weg zit en er daardoor veel minder files op de wegen zijn.

Ik denk dat hij gelijk heeft. ‘Dan kan minister Eurlings volgend jaar claimen dat zijn aanpak van het fileprobleem eindelijk succesvol is geweest’, zeg ik met een poging tot kwinkslag terug. ‘Nee, dat heeft er niets mee te maken’, antwoordt mijn chauffeur nog steeds op

kon het weten. ‘Slimme beleidsmakers voorzien ze soms’, zei hij, ‘maar het onderwerp van beleid is doorgaans menselijk gedrag en menselijk gedrag blijft ondoorgrondelijk’. Ik ben in de loop van mijn jaren bij Defensie heel wat bevestigingen van deze stelling tegengekomen. Mijn gedachten gaan terug naar mijn tijd als oprichter van de sectie beleidsevaluatie. Het grappige is dat je dan plotseling tijd hebt om (andermans) beleidseffecten (en neveneffecten) eens goed te observeren. En die waarnemingen zijn heel vaak verrassend, net als het door mijn taxichauffeur opgemerkte neveneffect van de kredietcrises.

Zo bracht het project PSU 80 ons begin jaren negentig (ja, u raadt het goed, het project duurde wat langer dan voorzien) de nieuwe gevechtspakken voor de landmacht. Deze vlekkenpakken zijn nu niet meer weg te denken uit het huidige kazernebeeld, maar in die tijd waren ze revolutionair. Ze vervingen de oude, ietwat oubollige, effen pakken van niet meer geheel eigentijdse Amerikaanse WO II snit. De ouderen onder u kunnen het zich vast nog wel herinneren.

Natuurlijk ging de invoering, toen het pak eindelijk klaar was, een tijdje duren en moest er een besluit genomen worden wie bij de landmacht dan wel als eerste zo’n pak kreeg. Daar was de bevelhebber snel uit. Militairen die werden uitgezonden kregen als eerste zo’n stoer nieuw pak. En omdat het natuurlijk geen gezicht is als militairen binnen één eenheid twee verschillende pakken droegen, werd in één moeite door bepaald dat militairen die terugkeerden van uitzending, die pakken weer moesten inleveren. Een casus was geboren!

Elke beleidsmaatregel heeft minimaal één neveneffect

serieuze toon. En ik denk dat hij gelijk heeft. Dat doet mij weer terugdenken aan de tijd dat ik mij met beleidsevaluaties mocht bezighouden; het onderwerp waarop ik in een grijs verleden ben afgestudeerd.

‘Elk beleid heeft één of meer neveneffecten’, zei mijn hoogleraar altijd. Hij was de enige Nederlandse professor die hoog in de *International Citation Index* van dit onderwerp stond, dus hij

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van kolonel (KL) Frans Matser en luitenant-kolonel der mariniers Marc Houben.

Dat laatste besluit leverde het eerste neven-effect op: de meeste militairen leverden geen vlekkenpak in, maar een rapport van vermissing. Laat nu in de laatste week van hun uitzending een of meer van die pakken niet teruggekomen zijn uit de was! Dit nam epidemische vormen aan en werd natuurlijk aan het bevoegd gezag gerapporteerd. Dat leidde ergens in de militaire organisatie tot een kloek besluit: bij terugkeer werden de plunjabalen van de militairen gecontroleerd. Vlekkenpakken moesten ingeleverd worden. Punt uit. En zo geschiedde. Of toch niet?

Dit zoeken in plunjabalen leidde tot een tweede neveneffect. Plotseling nam iedereen meer handbagage mee. Het gerucht dat hier gevechtspakken in zaten, deed snel de ronde. Temeer omdat er nog steeds veel rapporten van vermissing werden ingeleverd. Ook dit neveneffect werd door de hoeders van de regelgeving als een met het 'standaardrepertoire' oplosbaar beleidsprobleem beschouwd. De eerste storingsreactie in een militaire organisatie is immers doorgaans de gecontroleerde repressie. Bij aankomst op het vliegveld werd nu ook de handbagage gecontroleerd op de aanwezigheid van de felbegeerde nieuwe gevechtskleding. Het systeem ter beheersing van het ongewenste leek nu waterdicht. Of niet?

Edoch, een derde neveneffect deed zich spontaan voor, want militairen zijn helaas soms zeer vindingrijk. Iedere uitgezonden militair is gerechtigd om gratis postpakketjes naar huis te sturen. Het volume van de luchtvracht (en daarmee de kosten voor Defensie) nam ineens met sprongen toe. Een veelvoud aan tonnage ging plots door de lucht, in stevige kartonnen dozen en direct van het uitzendgebied via de veldpost

naar het huisadres. Het vermoeden rees al snel dat in vele van deze kartonnen dozen weleens

De eerste storingsreactie in een militaire organisatie is doorgaans de gecontroleerde repressie

de prestigieuze gevechtspakken konden zitten. U begrijpt het al hoe dit afloopt. Het probleem werd gelukkig (zoals zo vaak), ingehaald door de tijd. We waren inmiddels een paar jaar verder en ondertussen had bijna iedereen zo'n nieuwerwets pak. Weg exclusiviteit. Met

Maar menselijk gedrag blijft ondoorgrondeijk

opgeheven hoofd konden de beleidsmakers hun regeltjes intrekken. Waren niet meer nodig. Iedereen kon zijn eenmaal uitgegeven gevechtspak behouden. Luchtpost weer gewoon terug in volume, handbagage weer gewoon zonder controle en containers idem dito.

Everybody happy en een ervaring rijker. Uniek? Zeker niet. In de komende afleveringen zal ik u zo af en toe nog op een paar aardige beleidseffecten trakteren. Als u er zin in heeft tenminste... ■

Twitterers uit No Go

L. Polman*

Ik zit al dagen aan Twitter vastgeplakt. Vanuit het aardbevingsgebied in de hoofdstad Port-au-Prince stromen noodkreten en ooggetuigenverslagen het internet op. Ik ken Haïti goed. In de jaren negentig woonde en werkte ik er lange tijd als correspondent voor de Nederlandse radio. Arm was het er altijd al, maar nooit eerder was de wanhoop zo groot als nu. De aardbeving was ruim een week geleden en nog steeds staan de meeste hulpgoederen vast op het vliegveld. Ik ken dat vliegveld. Je zou bij wijze van spreken de dozen vol hulp zo over de muur rondom het vliegveld naar slachtoffers kunnen gooien, zo dichtbij is het getroffen stadscentrum. Maar de dozen en containers blijven grotendeels waar ze zijn, ongebruikt. Het zou in de stad voor hulpverleners te gevaarlijk zijn om de slachtoffers te bevoorraden.

Televisiestations tonen opstootjes en mensen die winkels openbreken en leeghalen. Voedsel, water, maar ook tandpasta schijnen ze te zoeken. Onder de neus gesmeerd, houdt de tandpasta de stank van ontbinding een beetje tegen. Hulpverleners willen alleen de stad in als hun konvooien door VN-soldaten beschermd worden, maar de blauwhelmen hebben zelf ook instructies om voorzichtig te zijn. De VN heeft grote delen van de stad tot *no go zones* uitgeroepen.

De twitterberichten uit die no go zones, van mensen die ondanks de verwoeste elektriciteitsbedradingen al dagen hun mobieltjes aan de praat weten te houden, geven een ander beeld dan dat we op tv te zien krijgen. De tweets gaan over burens die elkaar helpen familieleden uit te graven, over verbandtrommels en watervoorraadjes die worden gedeeld en over een buurtwinkeltje dat na de aardbeving de deuren gewoon weer opende. Is de eigenaresse niet

bang voor plunderaars? Nee, antwoordt ze, 'zo zijn de mensen hier niet'.
Doktoren in een ziekenhuis buiten de stad zenden een dringende tweet: 'Zegt het voort: we zijn intact, hebben plaats voor tweehonderd gewonden en een veld voor helikopters om te landen. Breng patiënten!' Het bericht blijft zonder reactie: de hulpverleners en militairen die naast de heli's op het vliegveld bivakkeren twitteren kennelijk niet mee. Volgende tweet: 'Dit is een wanhoopskreet: Christina Legagneur ligt nog steeds onder de Unibank in Bourdon!' Er volgt niet één reactie.

Een berichtje knippert van de leden van een groep in Haïti beroemde muzikanten. Ze hebben de beving overleefd en willen anderen helpen. 'Maar we weten niet waar we ons moeten aanbieden.' 'Dan weten jullie net zo veel als de VN, de VS en iedereen op het vliegveld: niks!', luidt een antwoord.

Volgende tweet, een uur of wat later: 'Vrouw na acht dagen LEVEND onder puin weggehaald. Ze vroeg om een telefoon en belde haar broer'. Weer een bericht: 'Als je ze tegenkomt, zeg dan tegen de *search and rescue* teams dat ze het zoeken nog NIET mogen staken! We horen nog stemmen onder de bergen puin'.

De eigenaar van een hotel in de no go zone dat de beving overleefde, twittert ook. Het hotel is vol journalisten gestroomd. 'Ze slapen allemaal in de tuin,' bericht hij. Maar iedereen in Port-au-Prince slaapt buiten. 'De straten zijn nu de woonkamers, slaapkamers, keukens, badkamers en toiletten van het volk.'

Zijn volgende bericht: 'Het begint een beetje te regenen. De mensen die in het parkje aan de overkant wonen bidden tot Jezus om de regen te laten ophouden'. Zijn laatste bericht op de achtste dag van de ramp: 'Aardbevings-trauma of niet, ik krijg nog steeds spam van Nigeriaanse bankiers'.

* Mw. L. Polman is freelance journalist en auteur van onder meer *De Crisiskaravaan*.
Achter de schermen van de noodhulpindustrie.



ZKH. Hoog spel aan het hof van Zijne Koninklijke Hoogheid

De geheime dagboeken van mr. dr. I.G. van Maasdijk

Door mr. drs. H.F. Veenendaal en mr. J.P.W. Kelder

Amsterdam (Gopher) 2009

116 blz.

ISBN 9789051796797

€ 19,50

Zelden zal een boek bij verschijning zo veel tv-publiciteit hebben gekregen als het hier besprokene. Drie programma's besteedden er op 30 november vorig jaar uitvoerig aandacht aan. Het onderwerp is er naar: prins Bernhard zou betrokken zijn geweest bij de staatsgreep die oud-kapitein KNIL R.P.P. Westerling op 23 januari 1950 in het toen net onafhankelijk geworden Indonesië pleegde, of in ieder geval zelf ook staatsgreepplannen gekoesterd hebben. G. Aalders, de onvermoeibare Bernhard-vorser van het NIOD, zegt op de flap dat het boek minimaal een 'rel' en maximaal een 'explosie' zal veroorzaken. Wel, na lezing kunnen we gerust vaststellen: geen van beide. Het is een losse flodder. Dat je als auteur met zo iets knulligs te voorschijn wilt komen, is mij een raadsel. Het is amper het lezen waard.

De auteurs schrijven in hun verantwoording dat zij hebben afgezien van een wetenschappelijke verantwoording door annotatie. In plaats daarvan willen zij 'de authentieke documenten rechtstreeks en op aantrekkelijke wijze aan de lezer presenteren'. Dat hadden zij beter niet kunnen doen. Het overgrote deel van de – overigens niet volledig gepresenteerde – documenten is

vanwege de layout en de druk moeilijk leesbaar. Het boek, geschreven in een opgewonden, lawaaiige en pretentieuze stijl, biedt geen helder eigen verhaal en betoog, laat staan een eigen analyse, maar is een aansenschakeling van verwijzingen naar, parafrases van en commentaar op een beknopt aantal documenten. Het duizelt de lezer van de vele namen, gebeurtenissen en vermeende gebeurtenissen, waarbij alles aan alles en iedereen wordt vastgeknoopt. Zo is geen boek ontstaan, maar een mislukt plaatjesalbum.

Westerling

Het thema van het boek is, zoals gezegd, de mogelijke betrokkenheid van prins Bernhard bij de staatsgreep van Westerling. Deze kapitein van het KNIL was als commandant van een speciale eenheid, het Depot Speciale Troepen, later Korps Speciale Troepen (één van de eenheden waaruit het huidige Korps Commandotroepen is voortgekomen) verantwoordelijk voor een aantal hardhandig uitgevoerde zuiveringsacties op Celebes en Java in de jaren 1946-1948. In november 1948 verliet hij de dienst. Aan het eind van 1949 verscheen hij weer op het toneel als aanvoerder van een – naar spoedig bleek: niet bestaand – eigen leger.

In die hoedanigheid pleegde hij op 23 januari 1950 een staatsgreep in Bandoeng en Jakarta met als belangrijkste doel het voortbestaan van de deelstaat Pasoendan in het onafhankelijke Indonesië af te dwingen. Deze coup faalde volledig door zijn amateuristische opzet, gebrek aan wapens, aanhangers en geld. Westerling dook onder en werd met hulp van de KNIL-legerleiding uit Indonesië geëvacueerd. Het was eerder een (bloedige) tragi-komische operette dan een serieuze staatsgreep, maar Westerling kreeg er kortstondige wereldfaam mee. Na dit mislukte avontuur zijn er vanuit Nederland geen nieuwe staatsgreep pogingen meer ondernomen en bestonden er daartoe ook geen plannen.

These en bronnen

De these van dit boek is dat prins Bernhard direct of indirect (via zijn vriend de Leidse hoogleraar J.W. Duyff) achter deze staatsgreep zat door middel van wapensmokkel en financiële fondsen, met als uiteindelijk doel zelf 'onderkoning' van Indië te worden. 'Pittig', zoals de auteurs van dit boek zouden zeggen. Als basis voor deze bijzondere these dienen twee bronnen: het dagboek van mr. dr. I.G. van Maasdijk, algemeen secretaris van de hofhouding op Soestdijk, en acht inlichtingenrapporten over de handel en wandel van Duyff (met prins Bernhard op de achtergrond). Deze rapporten zijn van de 'inlichtingendienst' (Bureau 2-2) van de Koninklijke Marechaussee uit de periode maart-juli 1950. Het kan niet worden gezegd dat de auteurs deze these ook maar één moment waar weten te maken. Het verband tussen prins Bernhard en Duyff

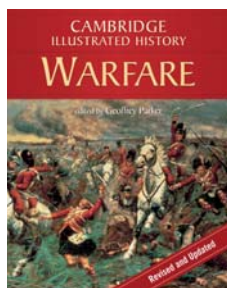
enerzijds en Westerling en zijn staatsgreep anderzijds wordt nergens bewezen of aannemelijk gemaakt. Het blijft bij vage aanduidingen en suggestieve beweringen; ook de Marechausseerapporten komen niet verder dan suggesties en tamelijk bizarre verduidelijkingen. Een kritische evaluatie van beide bronnen en van de auteurs of samenstellers ervan wordt niet gegeven. Verder onderzoek is nauwelijks gedaan, noch in overheidsarchieven, noch in particuliere collecties. Wat de auteurs over de vermeende prinselijke betrokkenheid bij de staatsgreep te melden hebben en over de rol van anderen, zoals Hamid Alkadri,

de sultan van Pontianak, is volkomen onzin. Zij hebben van de voor geschiedenis, het verloop en de afwikkeling van de staatsgreep geen enkel idee. Zij hadden toch op zijn minst de vraag aan de orde moeten stellen hoe het kan dat, ondanks zoveel voorbereiding, wapensmokkel en dergelijke door hooggeplaatsten met medewerking of onder leiding van de prins, Westerling over geen cent bleek te beschikken, geen wapens had en nauwelijks medestanders.

Veenendaal zegt in *NRC-Handelsblad* (1 december 2009) dat het boek geschreven is als een 'dagvaarding'. Dat is mooi, maar dan wel een

zonder bijgevoegde bewijsvoering. Hij dekt zich al bij voorbaat in door op hoge toon te vragen of we soms dachten dat hij met een briefje voor de dag zou komen waarin prins Bernhard opdracht geeft de staatsgreep te plegen. Nee, dat verwachten we niet en dat hoeft ook niet. Er zijn genoeg aspecten waarover nader bewijsmateriaal zou kunnen en moeten worden geleverd. Maar dat gebeurt niet. Wil de dagvaarding geloofwaardig zijn, dan is toch echt bewijsmateriaal nodig. Vooralsnog blijft het een leuk verhaal, maar meer is het niet.

Dr. J.A. de Moor, NIMH



Cambridge Illustrated History of Warfare (revised and updated)

Door Geoffrey Parker (red.)
Cambridge (Cambridge University Press) 2008
440 blz.
ISBN 9780521738064
€ 22,-

De titel op de voorkant van dit boek zou de lezer kunnen misleiden. De ware inhoud blijkt namelijk pas uit de ondertitel op pagina iii: *The Triumph of the West*. De *Cambridge Illustrated History of Warfare* is dan ook geen encyclopedisch werk dat de geschiedenis van oorlogvoering wereldwijd en door de eeuwen heen behandelt. Al in het voorwoord blijkt wat de schrijvers eigenlijk willen betogen: 'for good or ill over the past two cen-

turies the western way of war has become dominant all over the World. In the nineteenth and twentieth centuries remarkably few states and cultures managed to resist western arms for long – and the few that did so usually succeeded by imitation or adaptation'. Aan deze ontwikkeling lagen volgens de auteurs vijf oorzaken ten grondslag. In de eerste plaats streefden westerse oorlogvoerenden altijd naar technologische superioriteit om

hun personele zwakte te kunnen compenseren. Zij waren daarom relatief snel geneigd om succesvolle technieken en methoden over te nemen. In de tweede plaats werd militaire discipline in het Westen belangrijker dan familiebanden, religie of patriottisme. Verder bestond er in het Westen een opmerkelijke continuïteit in militaire theorievorming. Gezaghebbende publicaties behielden eeuwenlang hun waarde als bronnen van inspiratie en kennis. Ten vierde was de westerse strategie bijna altijd gericht op totale vernietiging van de vijand. In niet-Europese culturen stonden vaak andere belangen voorop. Ten slotte was het Westen flexibel in zijn aanpak en had het ook het geld om aanpassingen snel door te voeren. De westerse staten slaagden er in de economie dienstbaar te maken aan oorlogvoering.

Determinisme

Aan het gebruik van een dergelijke these kleeft het methodische gevaar van determinisme. De auteurs gaan namelijk uit van de eindsituatie en hebben slechts oog voor de ontwikkelingen die relevant zijn voor hun argument. Hierbij wordt de historische werkelijkheid soms ondergeschikt gemaakt aan de redenering. Zo beweren de auteurs gemakshalve dat aanvallen van buitenaf op Europa meestal van korte duur waren en relatief weinig impact hadden. Dit argument is, zoals de historicus Jeremy Black in zijn recensie van de oorspronkelijke editie van 1995 ook al aangaf, absoluut niet steekhoudend. De Perzen van Xerxes, de Carthagers van Hannibal en de Hunnen van Attila hebben dan misschien geen blijvende invloed gehad, maar de islamitische aanwezigheid in Spanje van 711 tot 1492 en de positie van het Ottomaanse Rijk op de Balkan tussen 1453 en 1878 kan toch niet als minder belangrijk worden gezien dan de Europese aanwezigheid in Afrika tussen ongeveer 1870 en 1960?¹ En ook het punt van discipline boven religie, familiebanden en patriotisme doet geforceerd aan. Natuurlijk werd kadaverdiscipline een belangrijk instrument van westerse oorlogvoering en verschafte het koloniale machten een belangrijk voordeel in de verovering van Afrika en Azië. De auteurs gaan daarmee echter wel voorbij aan het feit dat discipline eeuwenlang grotendeels ontbrak en pas in de achttiende eeuw systematisch werd doorgevoerd.

Recente oorlogen

In deze hernieuwde editie van de *Cambridge Illustrated History of*

Warfare wordt uitgebreid stilgestaan bij de recente oorlogen in Irak, Tsjetsjenië, voormalig Joegoslavië en bij het Palestijns-Israëli-sche conflict. De strijd tegen de Taliban in Afghanistan kon niet meer worden behandeld. De jongste generatie conflicten heeft de auteurs genoopt een aantal van hun eerdere conclusies bij te stellen. Immers, 'these dirty wars of the 1990s revealed significant weaknesses in the Western way of war'. Zo waren luchtaanvallen niet afdoende om conflicten te beëindigen en bleek de NAVO niet bereid genoeg grondtroepen in te zetten. Maar bovenal was in Somalië en Tsjetsjenië aan het licht gekomen hoe moeilijk het was om met conventionele middelen asymmetrische oorlogvoering te bedrijven. Toch zal, zo redeneren de auteurs, in de toekomst de dominante rol van de westerse oorlogvoering niet in het geding hoeven komen. Westerse landen moeten hierbij drie essentiële principes in het oog houden. In de eerste plaats dienen zij hun best te doen om internationale crises zoveel mogelijk te bezweren en ervoor te zorgen dat deze niet escaleren tot gewapende conflicten. In de tweede plaats is van belang de 'continued willingness to pay (in both human and material terms) for defence against perils that are not immediately apparent'. En ten slotte moeten overheden te allen tijde de politieke controle over de krijgsmacht behouden.

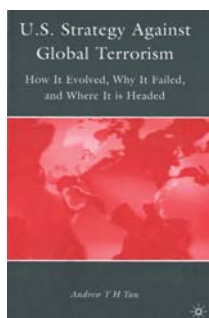
Onderling verband

Wat is de waarde van de hernieuwde *Cambridge Illustrated History of Warfare*? De gehanteerde methode is, zoals betoogd, discutabel. Maar dat neemt niet weg dat het boek

een knappe synthese biedt waarin veldslagen, strategie, tactiek, logistiek, technologie, staatsmacht, economie en cultuur in onderling verband worden geanalyseerd. Dit levert een helder overzicht op van de ontwikkeling van westerse oorlogvoering tussen ongeveer 500 voor Christus en 2008. De epiloog, een beschouwing over de toekomst van westerse oorlogvoering, biedt veel stof tot nadenken. En ten slotte is het rijk geïllustreerde boek een genot voor het oog.

Dr. G.A. Rommelse, NIMH

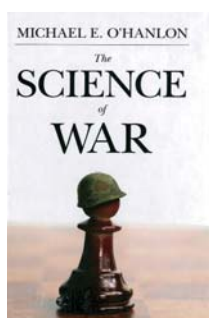
¹ <http://www.history.ac.uk/ihr/Focus/War/reviews/revblackJeremy.html>.



U.S. Strategy Against Global Terrorism

How It Evolved, Why It Failed and Where It Is Headed
Door Andrew T.H. Tan
Houndmills (Palgrave MacMillan) 2009
238 blz.
ISBN 97802306199975
€ 75,-

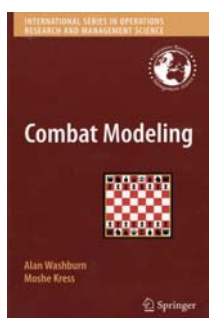
Andrew Tan, universitair hoofddocent bij de vakgroep International Studies van de Australische University of New South Wales, zegt in dit boek dat de *Global War on Terror* die de VS na 9/11 afkondigde de wereldwijde terreurdreiging niet heeft doen afnemen. De auteur onderzoekt meerdere alternatieven, zoals *Global Counterinsurgency* (GCOIN). Hoewel er consensus heerst rond de cruciale elementen die een alternatieve *grand strategy* zou moeten bevatten, is het volgens Tan gezien de mislukkingen bij het implementeren van de GWOT lang niet zeker of GCOIN wel zou werken. Hij stelt de vraag of Washington bij het zoeken naar een nieuwe strategie niet gewoon een hersenschim najaagt.



The Science of War

Defense Budgeting, Military Technology, Logistics, and Combat Outcomes
Door Michael E. O'Hanlon
Princeton (Princeton University Press) 2009
280 blz.
ISBN 9780691137025
€ 29,-

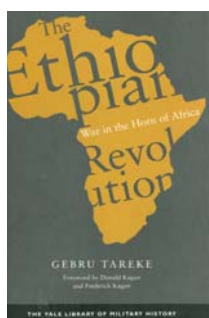
De Amerikaanse krijgsmacht is één van de grootste en meest complexe organisaties in de wereld. Besluiten van de strijdkrachten zijn niet alleen van invloed op de Amerikaanse nationale defensie, maar ook op de economie. Michael O'Hanlon, onderzoeker bij het Brookings Institution in Washington, heeft met *The Science of War* een alomvattend werk willen schrijven over de militaire planningsprocessen en de gevolgen daarvan. Hij legt onder meer uit hoe de begroting van het Pentagon in elkaar zit, hoe de strijdkrachten nieuwe technologie onderzoeken en in gebruik nemen en hoe de stationering van troepen logistiek werkt. De modellen die O'Hanlon gebruikt zijn toegepast in Irak en Afghanistan.



Combat Modeling

Door Alan Washburn en Moshe Kress
Berlijn (Springer) 2009
280 blz.
ISBN 978441907899
€ 99,95

Combat Modeling is een systematisch studieboek met als thema de kwantitatieve analyse van de gewapende strijd. Na een introductie gaan de auteurs onder meer in op het vuren, attritiemodellen, speltheorie, *wargames*, *search*, UAV's en terreur en *insurgency*. De auteurs, als docent en onderzoeker werkzaam aan de Amerikaanse Naval Postgraduate School, besteden verder in een appendix aandacht aan waarschijnlijkheidsconcepten en het optimaliseren van modellen. Het boek, dat meer dan vijftig illustraties telt, heeft een internetlink gekregen naar een site waar de lezer bestanden kan downloaden om bij de verschillende hoofdstukken te gebruiken.



The Ethiopian Revolution

War in the Horn of Africa
Door Gebru Tareke
New Haven (Yale University Press) 2009
464 blz.
ISBN 9780300141634
€ 32,-

In *The Ethiopian Revolution* analyseert de historicus Gebru Tareke, emeritus-hoogleraar aan de Hobart and William Smith Colleges in New York, de militaire geschiedenis van de periode 1970-2000 in de Hoorn van Afrika. Hij gebruikt onder meer interviews en archiefmateriaal om de oorlogen in de Hoorn wat regionale impact betreft te vergelijken met de Russische en Iraanse revoluties. Tareke gaat in op de belangrijkste besluitvormers in Ethiopië en de militaire strategieën van de strijdende partijen. Uiteindelijk slaagden de noordelijke opstandelingen er met een mengsel van overreding en dwang in om de boeren te mobiliseren die zij nodig hadden voor hun overwinning.

Met dank aan mr. C.P.M. Terpstra, NLDA

SUMMARIES

N.W.A. Timmermans – Transfer of Lead Security Responsibility

How can ISAF transfer its responsibilities to the Afghan security forces? And: Does Afghanistan demonstrate enough progress to do so? Some doubt that there is progress in Afghanistan, while others point at tangible results, not only concerning the training of Afghan forces, but also the growth of foreign investment, decreased child mortality, less illiteracy and increased trust in local government. The answer to the

question the author poses can only be given if progress can be measured. A model to do that exists. The author uses experiences with the transfer of security responsibility in Kabul to illustrate the model and its leading elements. The model enables a more clear communication about progress versus expectations.

J.E. Geensen – Functional Specialist Health in Uruzgan

Since three years a functional specialist 'Health' is active in the Dutch-led Provincial Reconstruction Team (PRT) in Uruzgan. The aim of a PRT is to assist local government in reconstructing their province. CIMIC, the PRT and the health situation in Uruzgan in 2006 are the author's broader perspective. Within this context the successive functional

specialists developed activities to contribute to better public health and a better health system, all this within the framework of the PRT. Given the assessment of the effects it is clear, the author argues, that progress in public health is visible in Uruzgan.

P.D.R.M. IJntema and G.P. van de Haar – The Tactical Decision-Making Model

In 2006 the Commander of the Netherlands Army ordered an update of the Manual on Command and Control. On 1 October 2009 the final text was presented to him. Anticipating the formal publication in 2010, the authors go into the most recent thoughts on command and control in general and decision-making in particular. The levels of

operations are discussed; decision-making is addressed and the model with its structure, phases and successive steps is clarified. This model is an expedient, even if there is lack of time. It has to be embedded in the broader command and control system and only practice makes perfect.

Seminar Network Enabled Capabilities

9-11 maart 2010 Elias Beekman Kazerne, Ede

Het Command & Control Centre of Excellence (C2CoE) organiseert in nauwe samenwerking met de National Defense University in Washington het tiende Network Enabled Capabilities (NEC) seminar. Het seminar vindt plaats om het bewustzijn rond NEC te vergroten en ervaringen op dit gebied met het publiek te delen.



Tijdens het seminar wordt de theorie besproken en vergeleken met ervaringen in Irak, Afghanistan, NRF en Disaster Relief Operations. Hierbij komen de *human dimensions* uitgebreid aan bod. Vervolgens zullen de implementatieprocessen van NEC in verscheidene landen en bij de NAVO worden gepresenteerd. Speciale aandacht krijgen de NAVO NEC Maturity Levels (NML) en de uitkomsten van de NEC Assessments die het C2CoE heeft uitgevoerd in achtereenvolgende NRF's. Ten slotte kijken de deelnemers naar een aantal kritische aspecten, zoals Cyber Defense.

De sprekers zijn experts met een operationele achtergrond uit verschillende landen, onder meer afkomstig van NAVO-entiteiten, industrie en andere organisaties. Onder de gastsprekers zijn:

- Christine MacNulty, consultant long-term strategic planning
- Dr. James Keagle, National Defense University, Washington
- Mr. Alberto Domingo, NAVO Allied Command Transformation

Aanmelden

Belangstellenden kunnen zich aanmelden via de website www.c2coe.org.

Nadere informatie is verkrijgbaar bij kapitein Ülkü Takimci, telefoon (0318) 68 31 16,

u.takimci@c2coe.org of majoor Ladislav Kisel, telefoon (0318) 68 13 08, l.kisel@c2coe.org.