

‘Comprehensive and iterative planning’ in Uruzgan

De ontwikkeling van het Uruzgan Campaign Plan

In Uruzgan is vanaf het begin van de missie hard gewerkt om de zogeheten 3D-benadering vorm te geven. Na drie jaar praktijkervaring verloopt de civiel-militaire samenwerking nu goed. Maar het creëren van *unity of effort* tussen alle betrokken partijen blijft lastig, vooral vanwege de toegenomen civiele rol, de grotere Afghaanse betrokkenheid en de verdere internationalisering van de missie. Tijdens *Task Force Uruzgan 6* is het *Uruzgan Campaign Plan* (UCP) ontwikkeld. Dit is een *comprehensive plan* op het niveau van *taskforce*, dat heeft bijgedragen aan het creëren van *unity of effort* voor TFU 6 en haar opvolgers.

*maj (R) drs. I.E. van Bommel, maj (R) drs. A.R. Eikelboom, lkol P.G.F. Hoefsloot**

Van begin februari tot eind juli 2009 heeft de civiel-militaire staf van Task Force Uruzgan 6 (TFU 6) zijn missie uitgevoerd in de provincie Uruzgan. De TFU hanteerde daarbij een *comprehensive approach*, ook wel 3D (*Diplomacy, Defense and Development*) benadering genoemd.¹ De *comprehensive approach* betekent momenteel dat de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking intensief samenwerken aan een stabiele en veilige omgeving, aan het

opbouwen van een provinciaal bestuur en lokale veiligheidsdiensten, en aan het stimuleren van sociale en economische ontwikkeling. In Uruzgan is vanaf het begin van de missie in 2006 hard gewerkt om de *comprehensive approach* vorm te geven. Na drie jaar praktijkervaring verloopt de civiel-militaire samenwerking in het veld goed. Het creëren van *unity of effort* tussen alle betrokken partijen vormt echter nog steeds een grote uitdaging. Door de grotere civiele rol, de toenemende Afghaanse betrokkenheid en verdere internationalisering van de missie, neemt deze uitdaging naar verwachting alleen nog maar toe. TFU 6 verwachtte dat de (verdere) ontwikkeling van een *comprehensive plan* op *taskforce* niveau kon bijdragen aan het creëren van *unity of effort*.

Opzet artikel

Dit artikel beschrijft de ontwikkeling van een *comprehensive plan*, het *Uruzgan Campaign Plan* (UCP), dat zowel een breder kader als een iteratieve aanpak biedt voor operaties en activiteiten van de TFU.² Daartoe bespreken we eerst

* De auteurs vormden de G5 branch tijdens de missie van TFU 6. Ingrid van Bommel (ingrid.vanbommel@tno.nl) en Aletta Eikelboom (aletta.eikelboom@tno.nl) zijn beide reservisten specifieke deskundigheid en bekleedden binnen de G5 branch de functie van operationeel analist. Beide zijn werkzaam als onderzoeker/adviseur bij TNO Defensie en Veiligheid. Paul Hoefsloot bekleedde de functie van Hoofd G5 en is momenteel werkzaam binnen Staf CLAS, afdeling Bestuursondersteuning.

1 Momenteel betreft de *comprehensive approach* voornamelijk een 3D-benadering, oftewel een samenwerking tussen de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking. Samenwerking binnen de *comprehensive approach* kan theoretisch ook betrekking hebben op samenwerking met meerdere departementen, internationale en (niet-)gouvernementele organisaties, en lokale partijen. In Uruzgan was deze verregaande samenwerking ten tijde van TFU 6 tot op bepaalde hoogte mogelijk.

2 De auteurs bedanken generaal-majoor T.A. Middendorp (COM TFU 6) en drs. J. Wijnands (CIVREP TFU 6), die inhoudelijk leiding hebben gegeven aan de ontwikkeling van het Uruzgan Campaign Plan (UCP). Zonder hun sturing, visie, betrokkenheid en enthousiasme was het UCP geen breed gedragen TFU-planningsdocument geworden.

kort de civiel-militaire samenwerking zoals die in Uruzgan wordt vormgegeven. Er zijn immers in dit tijdschrift eerdere artikelen verschenen die daar veel uitvoeriger over vertellen.³ Vervolgens beargumenteren we waarom een comprehensive plan, het Uruzgan Campaign Plan, noodzakelijk is. Daarna lichten we toe wat het UCP is, maar vooral ook hoe het UCP is ontwikkeld.

We gaan inhoudelijk in op de missie, de conceptuele benadering, de ontwikkeling van realistische doelstellingen en van een comprehensive aanpak om die doelstellingen te realiseren. We sluiten af met relevante lessen en aanbevelingen voor toekomstige missies, waar de comprehensive approach naar verwachting opnieuw een rol zal spelen.

Civiel-militaire samenwerking in Uruzgan

In Uruzgan is sprake van een *counter-insurgency* operatie.⁴ In een *counter-insurgency* operatie gaat het erom de voedingsbodem voor *insurgency* weg te nemen. Deze voedingsbodem voor *insurgency* wordt veroorzaakt door zwakheden van het politieke, sociale, economische en veiligheidsdomein van de samenleving.⁵ De zwakheden in al deze domeinen creëren onvrede onder de bevolking en geven insurgents de mogelijkheid een alternatief te bieden en zo de bevolking voor zich te winnen of te dwingen, bijvoorbeeld door het creëren van relatieve veiligheid of het bieden van structuur en leiderschap daar waar een overheid faalt.

De politieke, sociale, economische en veiligheidsdomeinen staan niet los van elkaar, maar beïnvloeden elkaar voortdurend. Daarnaast zijn er verschillende civiele en militaire partijen die invloed (kunnen) uitoefenen op deze domeinen. Om verschil te kunnen maken is een comprehensive approach in het veld noodzakelijk.

In het veld

Voorgaande TFU-rotaties hebben hard gewerkt aan deze comprehensive approach. In de loop der tijd heeft het oplossen van initiële knelpunten,⁶ zoals verschillende organisatiecultu-

FOTO: ANDD, G. VAN ES



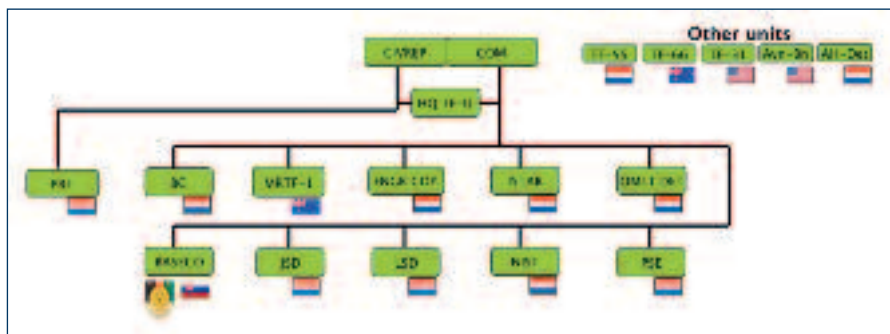
Brigade-generaal Middendorp en CIVREP Wijnands bezoeken de Afghaanse districtschef van Deh Rawod, 2009

ren, afwijkende procedures en verschillende planningshorizons, geleid tot een intensieve samenwerking van militaire en civiele partners in Uruzgan.

Een belangrijk kenmerk van deze samenwerking is dat deze binnen de gehele TFU is vormgegeven. Op het niveau van de TFU-staf werkt de commandant (COM) TFU intensief samen met de *civil representative* (CIVREP), die sinds 21 maart 2009 ook leiding geeft aan het Provinciaal Reconstructie Team (PRT). Ze delen hun werkruimte, waardoor ze de lopende zaken dagelijks bespreken en zo gezamenlijk beslui-

- 3 W.S. Rietdijk (2008). De 'comprehensive approach' in Uruzgan, schaken op vier borden tegelijk. *Militaire Spectator*, 177 (9), pag. 472-486; P. Mollema, C.J. Matthijssen (2009). Uruzgan: op de goede weg, civiel-militaire samenwerking in een complexe counter-insurgency operatie. *Militaire Spectator* 178 (7/8), pag. 399-413; P.B. Soldaat (2009). Observaties rond operaties in Afghanistan (I en II). *Militaire Spectator* 178 (5), pag. 252-178; (6), pag. 340-349.
- 4 Zie voor meer informatie over counter-insurgency operaties bijvoorbeeld *US Army Field Manual FM 3-24*.
- 5 Zwakheden in het politieke domein zijn bijvoorbeeld: corruptie, analfabetisme, de Afghaanse tribale cultuur en het daaraan gekoppelde nepotisme. Het gevolg is een zwak bestuur of het ontbreken van bestuur. In het sociale domein wordt de voedingsbodem voor insurgents gevormd door onvoldoende sociale voorzieningen, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Daarnaast is er gebrek aan sociale samenhang vanwege het ontbreken van traditionele leiders, die zijn verdreven, gevlucht of omgekomen. In het economische domein is de zwakke economie een belangrijke voedingsbodem voor insurgents. Geld is voor een groot deel te verdienen in de nationale en internationale hulpprogramma's (niet zelden door fraude en corruptie) en de in illegale papaverteelt en -handel. Tot slot creëren fragiele of niet goed functionerende veiligheidsdiensten ook een voedingsbodem voor insurgents.
- 6 W.S. Rietdijk (2008), p. 479.

ten kunnen nemen over activiteiten en operaties van de TFU. Onderstaande figuur geeft de C2-structuur weer ten tijde van TFU 6.



C2 structuur TFU 6

Op het niveau van het PRT is er een soortgelijke samenwerking tussen de plaatsvervangend CIVREP en de militaire plaatsvervangend commandant PRT. Daarnaast werken ook de compagnies- en pelotonscommandanten van de *battlegroup* op eenzelfde intensieve wijze samen met de commandanten van missieteams en ontwikkelingsadviseurs van het PRT.

Samenwerking is noodzakelijk

De intensieve civiel-militaire samenwerking op alle niveaus binnen de TFU is een noodzakelijke voorwaarde om de comprehensive approach in het veld goed vorm te geven, en diplomacy, defense & development activiteiten zodanig op elkaar af te stemmen dat synergie ontstaat. Voor meer informatie over de civiel-militaire samenwerking binnen de TFU verwijzen we naar het artikel van Mollema en Matthijssen⁷ (respectievelijk CIVREP en COM TFU 5). Zij kregen na het verlengingsbesluit van de missie in Uruzgan te maken met een forse vergroting van de civiele inbreng en hebben daardoor veel aandacht geschonken aan het optimaliseren van civiel-militaire samenwerking.

Hoewel de comprehensive approach in het veld goed verloopt, is deze samenwerking nergens

goed beschreven. Er bestaan alleen *lessons identified* en *lessons learned* vanuit de praktijk. Elke nieuwe TFU-rotatie probeert door lessen

van voorgangers en door middel van *trial and error* de comprehensive approach in het veld zo goed mogelijk vorm te geven. Ook is het bij elke TFU-rotatie een uitdaging om unity of effort te realiseren, zowel binnen de TFU als tussen de TFU en andere (inter)nationale civiele en militaire partijen.

Daarnaast was er op het niveau van de taskforce slechts tot op bepaalde hoogte een overkoepelende

aanpak gebaseerd op een comprehensive approach.⁸ Daardoor moest elke TFU-rotatie toch grotendeels zelf bepalen hoe haar missie paste in het bredere kader van de missie in Uruzgan. Hierdoor werden op het niveau van de taskforce besluiten genomen die wellicht anders zouden hebben uitgepakt in het licht van een beschikbaar comprehensive plan over de rotaties heen.

Waarom een comprehensive plan voor Uruzgan?

In eerdere TFU-rotaties zijn de eerste stappen gezet om een comprehensive plan op het niveau van de taskforce te ontwikkelen.⁹ Deze eerste stappen hebben veel informatie opgeleverd over het proces dat gepaard gaat met het ontwikkelen van een comprehensive plan en de noodzaak om een dergelijk plan samen met de betrokken ministeries vorm te geven. In de eerste TFU-planningsdocumenten die een comprehensive plan beschrijven, lag de nadruk nog sterk op een planmatige aanpak met specifieke *end states* voor de lange termijn. Deze aanpak veronderstelt een bepaalde maakbaarheid, die in de complexe werkelijkheid van Uruzgan maar zeer beperkt mogelijk is.

De complexiteit van Uruzgan kenmerkt zich door het feit dat lokale politieke, sociale, economische en veiligheidssituaties elkaar voortdurend beïnvloeden. Bovendien is er sprake

7 P. Mollema & C.J. Matthijssen (2009), p. 399-413.

8 W.S. Rietdijk (2008), p. 480.

9 Tijdens TFU 1 en TFU 4 zijn respectievelijk het TFU Masterplan en TFU Focal Paper ontwikkeld.

van een ingewikkeld netwerk van relaties tussen militaire en civiele partijen in het lokale domein (Uruzgan), het internationale domein waar Nederland deel van uitmaakt en het Nederlandse (binnenlandse) domein.¹⁰

Deze complexe werkelijkheid laat zich niet sturen door een rigide planmatige aanpak, met specifieke end states. Daarvoor zijn de onderlinge afhankelijkheden van de verschillende betrokken partijen te groot. Volgens het rapport van de AIV¹¹ zou een aanpak dan ook veel meer nadruk moeten leggen op 'het stap voor stap werken aan de ontwikkeling', waarbij er voldoende flexibiliteit bestaat om bij te sturen.

Grotere civiele rol

Tijdens de rotatie van TFU 6 nam de noodzaak van een nieuw, flexibel, comprehensive plan op het niveau van de taskforce toe als gevolg van een aantal veranderende factoren van invloed. Belangrijke factoren waren de grotere civiele rol in de missie en een toename van structurele en duurzame ontwikkeling. Zo bleek het aantal niet-gouvernementele organisaties in Uruzgan vanaf 2006 gegroeid van zes naar dertig, en opende *United Nations Assistance Mission Afghanistan* (UNAMA) een kantoor in Uruzgan. Tevens werd op 21 maart 2009 het commando van het PRT overgedragen aan de CIVREP. Hierdoor kwam voor het eerst in de contemporaine geschiedenis een militaire eenheid onder leiding te staan van een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Daarnaast nam de Afghaanse betrokkenheid toe. Lokale overheidsstructuren kregen in samenwerking met UNAMA een grotere rol in de sociale en economische ontwikkeling en het aantal Afghaanse ngo's en *local contractors* nam gestaag toe. De rol van Afghaanse veiligheidsdiensten nam eveneens toe.

Zo werd samen met de gouverneur van Uruzgan, de politiecommandant, de commandant van de *Afghan National Army* (ANA) brigade en de commandant van de inlichtingendienst een *Uruzgan Security Plan* ontwikkeld en uitgevoerd. Verder werd met de ANA de stap

van *mentoring* naar *mentoring* en *partnering* gemaakt, waarbij operaties gezamenlijk werden gepland op brigade- en bataljonsniveau, en werden uitgevoerd op compagnies- en pelotonsniveau.

FOTO AVDD, A. ROBINPANDEY



Militairen van het ANA tijdens een parade op Kamp Holland, 2008

Internationalisering

Een andere belangrijke factor van invloed was de internationalisering van de missie. Tijdens TFU 6 waren individuele militairen en/of eenheden van zeven verschillende landen ontplooid in de provincie Uruzgan. Verder werden tijdens TFU 6 voorbereidingen getroffen voor mogelijke invloeden van de uitbreiding van Amerikaanse eenheden in Zuid-Afghanistan.

Al deze factoren onderstreepten het belang van unity of effort. De COM, de CIVREP en de staf van TFU 6 verwachtten dat de ontwikkeling van

10 Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, de noodzaak van een samenhangende aanpak, no. 64, maart 2009, p. 19.

11 Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), p. 35.

een nieuw, flexibel, comprehensive plan op taskforce niveau, het Uruzgan Campaign Plan, daaraan zou kunnen bijdragen.

Wat is het Uruzgan Campaign Plan?

Het Uruzgan Campaign Plan¹² is een intern planningsdocument dat is ontwikkeld om unity of effort te creëren en de conceptuele comprehensive approach te vertalen naar een concrete aanpak in het veld. Daardoor is het beter mogelijk om eenheden vanaf TFU-niveau aan te sturen en hen een breder kader te bieden waarin hun activiteiten en operaties passen. Het UCP stelt onderliggende eenheden beter in staat om in 'de geest van de COM en de CIVREP te handelen', waardoor synergie ontstaat tussen alle operaties en activiteiten van de TFU.

Het UCP beschrijft een comprehensive aanpak die richting geeft voor de lange en middellange termijn (2010), maar concrete prioriteiten stelt voor TFU-operaties en activiteiten op de korte termijn (zes maanden). Door de complexiteit en de continue veranderingen in de omgeving is het UCP een levend document: specifieke onderdelen moeten elke zes tot negen maanden worden herzien en aangepast. Het UCP biedt dus een iteratieve aanpak. Het draagt ook bij aan synergie tussen de TFU en de Afghaanse en internationale civiele en militaire partners zonder wie TFU zijn missie niet kan realiseren. Ook is het UCP een communicatiemiddel om de TFU-missie en -strategie te delen met hogere en nevenschikte niveaus.

Het UCP staat niet op zichzelf. Het bouwt voort op het gedachtegoed van eerdere langetermijn planningsdocumenten, zoals het *TFU Masterplan* en het *Focal Paper*. Deze documenten zijn

respectievelijk ontwikkeld tijdens TFU 1 en TFU 4, en zijn tot op bepaalde hoogte comprehensive. Bovendien weerspiegelt het UCP het beleid, de orders en aanwijzingen van de Afghaanse overheid, de hoofdkwartieren ISAF in Kabul en ISAF RC(S) in Kandahar, en van de Nederlandse ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking.

Ontwikkeling van het UCP

De ontwikkeling van het UCP was een proces waaraan veel militair en civiel personeel heeft bijgedragen, variërend van de missieteamcommandant van Deh Rawod tot een medewerker van AUSAID¹³. Het meeste werk is echter verricht door de denktank die voor de ontwikkeling van het UCP was geformeerd.¹⁴ Het werken met een breed opgezette denktank leidde ertoe dat alle ideeën en opvattingen over de missie en de inzet van middelen expliciet werden gedeeld en er draagvlak werd gecreëerd.

De bijeenkomsten en werkzaamheden van de denktank werden voorbereid en uitgewerkt door de G5 en de operationeel analisten van TFU 6. De COM gaf samen met de CIVREP actief leiding en sturing aan deze denktank. Ze namen samen besluiten over tussenliggende producten van de denktank en de uitgifte van het UCP.

In het opwerktraject en vervolgens in het inzetgebied is gewerkt aan een comprehensive plan dat na twee intensieve revisieslagen medio mei 2009 resulteerde in het UCP. Tijdens het opwerktraject bestond het werk van de denktank voornamelijk uit het vergroten van kennis over counter-insurgency operaties, Afghanistan en specifiek Uruzgan, en het formuleren van de rol en missie van TFU 6.

Verder werd er een conceptuele benadering vormgegeven en werden de doelstellingen voor TFU 6 ontwikkeld. In het inzetgebied is vervolgens vanuit de conceptuele benadering een comprehensive aanpak voor Uruzgan ontwikkeld die past in het bredere kader van de missie op lange termijn, maar die het ook mogelijk maakt om de doelstellingen op korte termijn te realiseren.

12 Een Campaign Plan wordt in de regel niet ontwikkeld op taskforce niveau. De auteurs zijn zich hiervan bewust, maar de benaming Uruzgan Campaign Plan ontstond in de praktijk en bleek in verband met herkenbaarheid relevant om aan vast te houden.

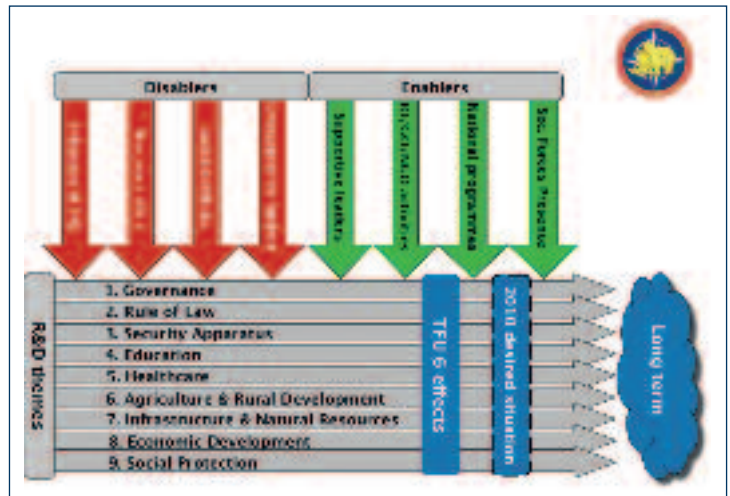
13 AUSAID is de Australische overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor het managen van het overzeese hulpprogramma van Australië.

14 In de denktank participeerden de COM, CIVREP, DCOM, COS, G2/3/5/7, OA, POLAD, DEVAD, CULAD, en de operationele ondercommandanten (Battlegroup, PRT, MRTE, PSYOPS en OMLT). De denktank heeft veel ondersteuning ontvangen van Australische en Amerikaanse partners die in de provincie Uruzgan werkzaam waren, en van militair en civiel personeel dat eerder uitgezonden is geweest naar Uruzgan.

In de volgende paragrafen lichten we de ontwikkeling van verschillende elementen van het UCP toe. Daarbij gaan we eerst in op het formuleren van de missie en op de conceptuele benadering die is ontwikkeld om de complexiteit van de missie inzichtelijk te maken. Vervolgens beschrijven we hoe op basis van de conceptuele benadering de doelstellingen en een comprehensive aanpak zijn ontwikkeld.

Formuleren van de TFU-missie

De missie en rol van de TFU zijn door de COM en de CIVREP geformuleerd¹⁵ op basis van diverse richtlijnen, planningsdocumenten en beleidsstukken. Vervolgens is op basis van vele gesprekken met vertegenwoordigers in de ISAF en nationale lijn, de missie en rol van TFU 6 specifiek beschreven. In het inzetgebied werden missie en rol van TFU 6 gecompleteerd en uitgedragen door de COM en CIVREP. De missie en rol van TFU 6 vormde een belangrijk uit-



Conceptual framework TFU 6

gangspunt bij het ontwikkelen van realistische doelstellingen en een comprehensive aanpak om deze doelstellingen te realiseren. Het kader hiernaast beschrijft de missie van TFU 6.

TFU 6 Mission

TFU mission for the long term, 2010 and beyond, as part of ISAF, in partnership with Afghan National Security Forces and in coordination with Government of the Islamic Republic of Afghanistan, UNAMA and the International Community, is to contribute to a reliable and effective government that can bring the people and the government closer together, and is able to provide a stable and secure environment and development progress in Uruzgan province.

In its mission TFU will primarily focus on creating a stable and secure environment in which political, social, economic conditions are created under which the Afghan government, and national and international development organizations, can operate without TFU assistance. TFU will cooperate with ANSF and with coalition forces in order to connect and expand the influence of the Afghan Development Zones and TFU will assist UNAMA in positioning itself as lead organization for social and economic development within the province of Uruzgan.

(Bron: Uruzgan Campaign Plan)

Conceptuele benadering

Om inzicht te krijgen in de complexiteit van de missie hebben wij gekozen voor een conceptuele benadering. Dit resulteerde na verschillende sessies van de denktank¹⁶ in een conceptueel raamwerk. Het conceptuele raamwerk betreft een denkkader dat de belangrijkste factoren van de missie en de belangrijkste factoren van invloed ten opzichte van elkaar beschrijft en visualiseert (zie figuur).¹⁷

Het raamwerk bestaat uit *Reconstruction & Development (R&D) themes*, waarop vooruitgang is gewenst, *disablers* die de voortgang op de R&D themes verhinderen en *enablers* die de voortgang juist versterken. Dit conceptuele raamwerk vormde het uitgangspunt bij het

- 15 Het bepalen van de rol en specifieke missie van TFU 6 waren grotendeels een aangelegenheid voor de COM en CIVREP van TFU 6.
- 16 Wij bedanken in het bijzonder luitenant-kolonels J.B.R. Clocquet, G5 TFU 4, en H.J. Keij, COM NIST/G2 TFU 4 voor hun bijdrage aan deze sessies.
- 17 De eerste versies van het conceptueel raamwerk zijn bij Directie Operaties ontwikkeld door drs. I.E. van Bommel en drs. M. Duistermaat, die met respectievelijk TFU 2 en TFU 3 als operationeel analisten uitgezonden zijn geweest en vervolgens voor het TNO-project 'Operationele Analyse bij DOPS' enkele maanden werkzaam waren bij de Directie Operaties.

ontwikkelen van doelstellingen en de comprehensive aanpak.

'R&D themes'

De negen R&D themes corresponderen met de acht pilaren van de *Afghan National Development Strategy* (ANDS).¹⁸ De COM en de CIVREP besloten om deze acht pilaren te gebruiken omdat ze herkenbaar zijn voor Afgaanse overheid, (lokale) ngo's en voor het ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelings-samenwerking.



FOTO AVDD/R. MOL

Afgaanse vrouwen krijgen onderwijs in Mazar-e-Sharif, Afghanistan. 'Gender equality' is als basisprincipe opgenomen in het conceptueel raamwerk

De COM en de CIVREP besloten verder om van de pilaar *governance and rule of law* twee afzonderlijke R&D themes te maken om zo beide thema's beter te kunnen benadrukken.

Voortgang op de R&D themes is nodig om een stabiele en veilige omgeving te creëren waarin de Afgaanse provinciale overheid samen met ontwikkelingsorganisaties kan opereren zonder ondersteuning van TFU. Bijdragen aan de negen R&D themes was dan ook de belangrijkste inspanning van TFU.

'Disablers'

Zoals gezegd wordt voortgang op de R&D themes verhinderd door zogeheten disablers, zoals

de invloed van insurgents of lokale conflicten (zie de rode pijlen in de figuur). Als insurgents (disabler) bijvoorbeeld scholen in brand steken en leraren bedreigen kan de voortgang op het theme *education*, waaronder de bouw van scholen en de aanwezigheid van leraren, ernstig worden belemmerd.

Hoewel er meerdere disablers zijn hebben we alleen de disablers opgenomen die in Uruzgan specifieke aandacht nodig hebben en die de TFU of haar partners kunnen beïnvloeden. De invloed van disablers zal afnemen als gevolg van voortgang op de R&D themes. Een voorbeeld om dit te verduidelijken: economische ontwikkeling creëert meer werkgelegenheid en dus meer inkomen, waardoor de noodzaak voor de bevolking om opium te cultiveren afneemt. In praktijk is de voortgang op de R&D themes niet voldoende en zijn er ook vaak specifieke militaire operaties nodig om de invloed van disablers te verminderen en de randvoorwaarden te scheppen voor ontwikkeling.

'Enablers'

Enablers die de voortgang op de R&D themes versterken zijn onder meer de activiteiten van internationale organisaties (io's) en ngo's (zie de groene pijlen in de figuur). Io's en (lokale) ngo's dragen bijvoorbeeld bij aan het verbeteren van de gezondheidssituatie door inenting van kinderen. Er zijn meerdere enablers, maar we hebben alleen de enablers toegevoegd die de TFU kan beïnvloeden en versterken.

De effectiviteit van de meeste enablers zal naar verwachting toenemen als de ontwikkelingsmogelijkheden van de R&D themes toenemen. Veiligheid maakt de bevolking bijvoorbeeld ontvankelijker voor sociale en economische ontwikkeling, waardoor hulporganisaties meer ruimte hebben om activiteiten te ontplooiën.

Opvallend is dat de invloed van leiders zowel een disabler als een enabler kan zijn. Een *warlord* is bijvoorbeeld een leider met een negatieve invloed op de veiligheidssituatie als hij zijn militia inzet om illegale drugstransporten te beveiligen (disabler). Anderzijds kan een gouverneur een positieve invloed op de veilig-

¹⁸ Afghan National Development Strategy (ANDS) is een beleidsdocument van de Afgaanse overheid (24 January 2006) en betreft 'an interim strategy for security, governance, economic growth & poverty reduction'.

heidssituatie hebben als hij door het houden van shura's bemiddelt in lokale conflicten (enabler).

Basisprincipes

Naast disablers en enablers zijn er verschillende basisprincipes, waaronder *human rights*, *gender equality*, *tribal balance* en *Afghan ownership*, die de Nederlandse overheid belangrijk vindt. Met deze basisprincipes moet dan ook zoveel mogelijk rekening worden gehouden bij activiteiten die zijn gericht op voortgang bij de R&D themes. Bij activiteiten die education en *social protection* bevorderen wordt bijvoorbeeld zo veel mogelijk rekening gehouden met *gender* aspecten. Deze basisprincipes zijn overigens niet in het conceptueel raamwerk opgenomen.

Het conceptueel raamwerk geeft ook verwachte situaties voor 2010 en de lange termijn weer. Ze zijn weergegeven als wolken omdat ze niet te formuleren zijn in objectieve, meetbare en specifieke termen. We gaan hier in de volgende paragraaf verder op in en lichten dan ook de effecten van TFU 6 toe.

Het conceptueel raamwerk kan de indruk wekken dat de invloed van disablers en enablers op R&D themes heel ordelijk verloopt. In praktijk loopt echter alles door elkaar heen en beïnvloeden alle factoren elkaar. Het raamwerk is dan ook vooral een denkkader, dat de TFU helpt in het ontwikkelen van realistische doelstellingen en een comprehensive aanpak om deze te realiseren.

Ontwikkeling van realistische doelstellingen

De complexe werkelijkheid in Uruzgan maakt het vrijwel onmogelijk om realistische, meetbare en specifieke doelstellingen te formuleren voor de lange termijn. Door de keuze voor een iteratieve aanpak is *een richting* voor de middellange en lange termijn echter voldoende.

Het gaat er vooral om dat de doelstellingen op korte termijn realistisch, meetbaar en specifiek zijn. In het bijzonder de doelstellingen op

middellange en korte termijn zijn ontwikkeld in nauwe samenwerking ontwikkeld met het ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking.

Doelstellingen op lange termijn

In het UCP zijn de doelstellingen op lange termijn (enkele decennia) in algemene termen geformuleerd als vooruitgang op R&D themes. Bijvoorbeeld 'vooruitgang op het gebied van gezondheidszorg' en 'verbetering van het veiligheidsapparaat'. Tegelijkertijd is het een doelstelling op lange termijn om de invloed van de disablers te verminderen (bijvoorbeeld 'insurgency verminderen'), maar ook om de invloed van de enablers te vergroten (bijvoorbeeld 'meer activiteiten van ngo's').

FOTO: AVDD, R. MOLL



'Role 2 hospital' op Kamp Holland

Hoe die verandering er op lange termijn uit ziet is voor een groot deel afhankelijk van de Afghanen zelf en van talloze internationale partners. TFU ondersteunt de Afghaanse overheid, inclusief veiligheidsdiensten, dan ook in het creëren van voortgang op R&D themes, vermindering van disablers en versterking van enablers.

Doelstellingen op middellange termijn

Voor de middellange termijn (2010) is het beter mogelijk om doelstellingen te formuleren. In algemene zin dragen doelstellingen op middellange termijn bij aan het realiseren van

de doelstellingen op lange termijn. Met de kennis van de huidige situatie en ontwikkelingen in Uruzgan is het gemakkelijker om in te schatten waar Uruzgan zou kunnen staan in 2010, wanneer Nederland zijn rol als *lead nation* overdraagt.¹⁹

Maar zelfs bij het formuleren van doelstellingen voor 2010 is het noodzakelijk om een slag om de arm te houden, aangezien ook deze doelstellingen niet worden gerealiseerd door de TFU zelf, maar in samenwerking met de Afghanen en vele internationale partners. In het UCP hebben we doelstellingen voor alle R&D themes dan ook geformuleerd als gewenste situaties voor 2010. Onderstaand kader bevat een voorbeeld van de gewenste situatie in 2010 voor het R&D theme: *infrastructure*.

In 2010, area based infrastructure and productive infrastructure will be enhanced. The connection of the Afghan Development Zones will be improved through sustainable infrastructure (roads and bridges like the Tarin Kowt-Chora road) and the majority of the population within the ADZ will have access to communication systems like radio and a mobile phone network. Furthermore, the airstrip in Tarin Kowt will be opened for civilian flights. A provincial plan on energy is being developed for which the Government of Uruzgan will be accountable.

In de beschrijvingen van gewenste situaties in 2010 is vanwege de afhankelijkheid van andere partijen heel bewust gekozen voor voorzichtige formuleringen, zoals '*will be improved*' en '*is being developed*'. Desondanks geven de gewenste situaties voor 2010 wel degelijk richting aan activiteiten en operaties voor de komende rotaties van TFU.

Doelstellingen op korte termijn

Elke TFU-rotatie heeft ook eigen doelstellingen nodig om eenheden te kunnen ontplooiën voor

specifieke activiteiten en operaties die passen in het bredere kader van de missie. In tegenstelling tot de lange en middellange termijn is het voor de korte termijn (zes maanden) redelijk goed mogelijk om realistische, meetbare en specifieke doelstellingen te formuleren in de vorm van effecten.

Deze doelstellingen zijn voor alle R&D themes, enablers en disablers geformuleerd. Hoewel de afhankelijkheid van andere partijen niet minder is, is er wel meer inzicht in wat die partijen de komende maanden al dan niet zullen doen en welke randvoorwaarden nog ingevuld zouden kunnen worden.

In het UCP hebben we specifieke effecten voor TFU 6 geformuleerd voor alle R&D themes, disablers en enablers. Hierbij hebben we een onderscheid gemaakt tussen *effects to achieve* en *effects to contribute*. Effects to achieve zijn effecten die de TFU voor een groot deel kan realiseren door eigen activiteiten en operaties. Een voorbeeld is '*sustainable form of entrepreneurship course (start and improve your business) provided by IDEA*', dat ondernemerschap in Uruzgan stimuleert.

Effects to achieve zijn vaak gemakkelijk te vertalen naar concrete activiteiten die bijdragen aan zowel doelstellingen op lange termijn als op middellange termijn. Effects to contribute zijn effecten die de TFU alleen indirect kan realiseren door het steunen van andere partijen of door kleine bijdragen. Een voorbeeld is 'Branch office of the Kabul Bank opened in Tarin Kowt', waardoor de financiële sector ontwikkelt.

De effects to achieve en effects to contribute voor alle R&D themes, disablers en enablers moeten elke zes maanden worden herzien door een nieuwe TFU-rotatie. De verwachting is dat veel effects to achieve binnen zes maanden behaald kunnen worden, maar dat de meeste effects to contribute, vanwege de afhankelijkheid van andere partijen, meer tijd nodig hebben.

De effecten gaven richting aan de activiteiten en operaties van de TFU en werden gedurende

¹⁹ Tijdens het schrijven van dit artikel viel het kabinet Balkenende IV, wat vooralsnog betekent dat de Nederlandse bijdrage aan de missie in Uruzgan niet wordt verlengd na augustus 2010.

de periode van TFU 6 doorvertaald in driemaandelijke operatieplannen met specifieke taken voor ondereenheden.

Ontwikkeling van een comprehensive aanpak

Om de hiervoor beschreven doelstellingen te kunnen realiseren hebben we een comprehensive aanpak ontwikkeld, de 'Uruzgan aanpak', die een wezenlijk deel uitmaakt van het UCP. De Uruzgan aanpak beschrijft hoe de doelstellingen op korte termijn gerealiseerd kunnen worden en hoe er kan worden bijgedragen aan de doelstellingen op middellange en lange termijn. Via de Uruzgan aanpak wordt het mogelijk om de doelstellingen op korte termijn te vertalen naar concrete operaties en activiteiten in tijd en ruimte. Ook wordt het beter mogelijk om prioriteiten te stellen.

'People centric approach'

Bij het ontwikkelen van de Uruzgan aanpak zijn we uitgegaan van het concept *Afghan Development Zone (ADZ)*. Dit concept beschrijft hoe in een bevolkt gebied bestuurlijke en traditionele tribale structuren dicht bij elkaar gebracht kunnen worden. Een ADZ is een bevolkt gebied met onduidelijke grenzen (inktvlek), met een relatief stabiele veiligheids-situatie en ontwikkelingen op sociaal en economisch gebied. Een ADZ ontwikkelt zich langzaam naar een stabiele en veilige omgeving waar de Afghaanse overheid in samenwerking met nationale en internationale ontwikkelingsorganisaties kan functioneren zonder ondersteuning van ISAF.

Als de veiligheidssituatie in een gebied relatief stabiel is en er sprake is van structurele en duurzame ontwikkeling, is het mogelijk om de ADZ uit te breiden naar nabij gelegen gebieden of andere ADZs. Deze uitbreiding resulteert in een groter bevolkt gebied (een grotere inktvlek) waar bestuurlijke en traditionele tribale structuren naar elkaar toegroeien mits de veiligheidssituatie relatief stabiel blijft en verbetert. De TFU kan de toenemende groei van de inktvlek stimuleren door kansen te benutten en problemen samen met de Afghanen op te los-

sen. Hiervoor gebruikt de TFU een *people centric approach*. Over het algemeen betekent dit op het niveau van de taskforce dat operaties en activiteiten worden gepland en uitgevoerd vanuit het perspectief van de formele en informele leiders (*top-down*) en dat van de bevolking (*bottom-up*).

Bij het ontwikkelen van de Uruzgan aanpak is ook gebruik gemaakt van de vier counter-insurgency perspectieven (politiek, sociaal, economisch en veiligheid). Aan de hand van deze perspectieven kregen we inzicht in de complexe wereld van Uruzgan. Enerzijds zijn ze gebruikt om informatie over Uruzgan te filteren, anderzijds om problemen, kansen en behoeften in Uruzgan te identificeren. Het economische perspectief levert bijvoorbeeld informatie op over handelsroutes en markten. Het identificeert economische problemen en kansen, zoals een onbereikbare afzetmarkt of mogelijkheden voor huisnijverheid door vrouwen. De zo verkregen informatie is gebruikt bij de ontwikkeling van een provinciale politieke, sociale, economische en veiligheidsbenadering voor de provincie Uruzgan.

FOTO: AVDD, H. KEERIS



Naast een markt is een kinderdagverblijf in Kabul opgezet, een project in het kader van CIMIC

Deze vier benaderingen zijn afzonderlijk beschreven. Activiteiten binnen één benadering beïnvloeden echter activiteiten binnen de andere benaderingen. Het versterken van overheidsstructuren (politieke benadering) heeft bijvoorbeeld invloed op de coördinatie en uit-

voering van ontwikkelingsprojecten door de provinciale overheid (sociale of economische benadering) en op de mate waarin het veiligheidsapparaat wordt aangestuurd door de provinciale overheid (veiligheidsbenadering).

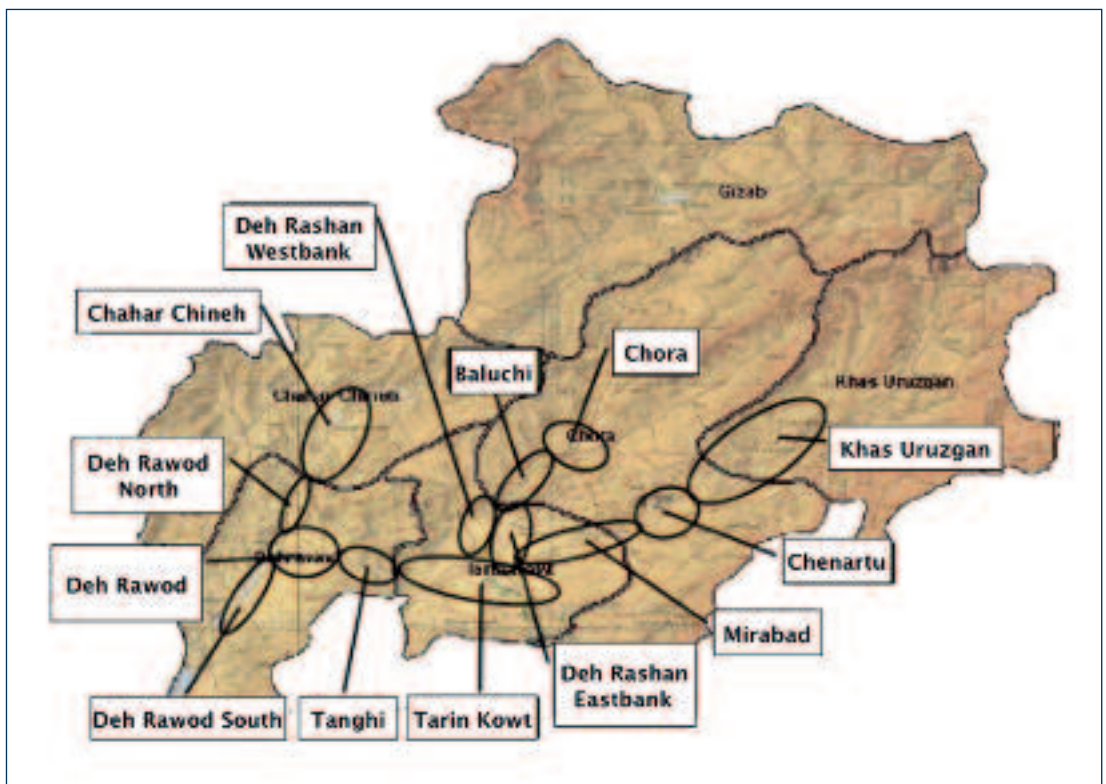
Benaderingen

De vier benaderingen geven richting aan activiteiten die worden uitgevoerd om de doelstellingen op korte termijn te realiseren en zo bij te dragen aan die op middellange en lange termijn. Het gaat hierbij om doelstellingen voor de R&D themes, disablers en enablers die niet specifiek zijn voor een bepaald gebied maar gelden voor de gehele provincie, bijvoorbeeld het opbouwen van het veiligheidsapparaat en het bieden van onderwijs.

Er zijn echter ook doelstellingen die gebieds-specifiek zijn en een specifieke benadering of aanpak nodig hebben. Lokale conflicten en de invloed van insurgents zijn bijvoorbeeld alleen te verminderen door een benadering die is toegesneden op dat gebied. Ook economische

ontwikkeling is vaak gebiedsafhankelijk. Het realiseren van doelstellingen die sterk door de omgeving worden bepaald, is alleen mogelijk door een specifieke gebiedsbenadering. Daarom hebben we in de Uruzgan aanpak ook aparte benaderingen ontwikkeld voor specifieke gebieden. Omdat in Uruzgan een people centric approach wordt gehanteerd, zijn deze gebieden grotendeels geïdentificeerd op basis van sociale en economische omgevingskarakteristieken. De gebieden waarvoor specifieke benaderingen zijn ontwikkeld, zijn in de onderstaande figuur weergegeven.

De specifieke gebiedsbenaderingen zijn in de Uruzgan aanpak beschreven in verschillende bijlagen. Elke bijlage bestaat uit een omschrijving van het gebied en uit een politieke, sociale, economische en veiligheidsbenadering voor dat specifieke gebied, inclusief doelstellingen op korte termijn. De bijlagen geven richting aan de operaties en activiteiten die in de verschillende gebieden moeten worden uitgevoerd om de doelstellingen op korte termijn te realiseren



en bij te dragen aan die op middellange en lange termijn. Omdat de omgeving continu verandert, moeten de bijlagen elke zes maanden worden herzien.

Keuzes

Schaarste van middelen, rotaties van eenheden en ontwikkelingen in het Afghaanse veiligheidsapparaat zijn slechts enkele van de talloze factoren die het onmogelijk maken om maximaal te investeren in alle gebieden en alle gebiedsbenaderingen gelijktijdig uit te voeren. Om die reden beschrijft de Uruzgan aanpak de inspanning van TFU voor de korte termijn (zes maanden) ook in tijd en ruimte, ofwel: waar, hoe en in welke volgorde en mate TFU de verschillende gebieden kan benaderen. Gezien de schaarse middelen is gekeken naar de minimale inspanning die in een gebied nodig is. De Uruzgan aanpak helpt de TFU bij de vertaalslag van de missie naar concrete operaties en activiteiten, maar moet wel, zoals eerder gezegd, elke zes maanden worden herzien.

Relevante lessen en aanbevelingen

De ontwikkeling van het UCP zoals in dit artikel is beschreven, was een intensief comprehensive planningsproces dat op het niveau van de taskforce heeft bijgedragen aan het vormgeven van de comprehensive approach. Het proces was intensief omdat er in korte tijd veel werk verricht moest worden. Bovendien was de invulling van traditionele en beschikbare militaire planningsprocessen niet geheel toereikend om een comprehensive en iteratief plan te ontwikkelen dat relatief gemakkelijk was aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Hierdoor hebben we gebruik gemaakt van *best practices* van verschillende planningsprocessen. Al doende hebben we inhoudelijke elementen aan het proces toegevoegd, waardoor het beter mogelijk was om een comprehensive en iteratief plan te ontwikkelen. Het UCP is dus door middel van *trial and error* tot stand gekomen. We bespreken nu verschillende relevante lessen die zich tijdens en na het planningsproces aandienen.

FOTO AVDD, R. MOI



De minister van Defensie, de minister van Ontwikkelingssamenwerking en de Commandant der Strijdkrachten tijdens overleg met ngo's

Cruciale rol van COM en CIVREP

De ontwikkeling van het UCP was een proces waaraan veel civiel en militair personeel binnen de gehele TFU heeft bijgedragen. Het gezamenlijke proces leidde enerzijds tot een verdieping en verduidelijking van de initiële *COM and CIVREP intent* (oogmerk), maar ook tot een breed draagvlak voor dat oogmerk.

De rol van de COM en CIVREP was daarbij essentieel. Zij gaven actief sturing aan de ontwikkeling van het UCP en benadrukten het belang van een gezamenlijk proces en het creëren van unity of effort. Ook in de comprehensive planning van toekomstige missies is de rol van de COM en die van de CIVREP (indien aanwezig) cruciaal.

Alle relevante partijen betrekken

Het UCP is ontwikkeld door een denktank met bijdragen van militair en civiel personeel binnen de TFU. Internationale organisaties, (niet-)gouvernementele organisaties in Uruzgan en Afghaanse partners (vertegenwoordigers van de provinciale regering en de veiligheidsdiensten) waren er echter niet bij betrokken. Er waren verschillende redenen voor om deze partijen niet te betrekken. Dat neemt niet weg dat een comprehensive plan pas echt 'comprehensive' is als het wordt ontwikkeld, geaccepteerd en ondersteund door

alle relevante partijen. Alleen dan is het mogelijk om een brede unity of effort te creëren. In Uruzgan wordt daarom zoveel mogelijk samengewerkt met relevante partijen. Toen het UCP werd ontwikkeld was het echter nog een brug te ver om alle relevante partijen te betrekken. In nieuwe missies zou ‘comprehensiveness’ naar een hoger niveau kunnen worden getild en zouden er meerdere relevante partijen kunnen worden betrokken.

doelstellingen voor de korte termijn. Maar er bestaat ook voldoende flexibiliteit om op middellange en lange termijn de ingeslagen wegen stap voor stap te bewandelen en waar nodig bij te sturen. Het is belangrijk dat vooral de doelstellingen op korte termijn en de Uruzgan aanpak regelmatig worden bijgesteld op basis van *assessment* (van het eigen optreden) en/of verandering in de omgeving.



COM TFU 6, Middendorp, en CIVREP TFU 6, Wijnands, ontmoeten de gouverneur van Uruzgan, Hamdam

FOTO: AVDD, G. VAN ES

Iteratieve aanpak

De ontwikkeling van het UCP leidde *niet* tot een planmatige aanpak met specifieke end states voor de lange termijn. In lijn met het rapport van de AIV verwachten wij dat een dergelijke aanpak niet werkt in de complexe werkelijkheid van counter-insurgency operaties. Gekozen is voor een iteratieve aanpak. Daarin zijn zeer algemene doelstellingen geformuleerd voor de lange termijn (decennia), gewenste situatieschetsen voor de middellange termijn (jaren) en realistische en specifieke doelstellingen voor de korte termijn (maanden).

In deze iteratieve aanpak kunnen activiteiten en operaties van de TFU worden gepland en uitgevoerd op basis van realistische en specifieke

Het UCP is inmiddels door TFU 7 herzien, opnieuw uitgegeven en vervolgens overgedragen aan TFU 8. Wij verwachten dat de complexe werkelijkheid ook in toekomstige missies een iteratieve aanpak wenselijk maken. Op dit moment onderzoeken Defensie en TNO (op basis van het proces dat TFU 6 heeft doorlopen) hoe een meer comprehensive en iteratieve invulling kan worden gegeven aan het planningsproces op lange termijn.

Toenemend belang van assessment

Bij een iteratieve benadering is assessment van het eigen optreden in relatie tot de omgeving essentieel om effectief te kunnen bijsturen en vervolgstappen te kunnen plannen. Dat betekent dat assessment een wezenlijk onderdeel wordt van de planningscyclus.²⁰ Tijdens TFU 6 onderscheidde we drie verschillende plannings- en assessment-cycli (korte, middellange en lange termijn).

20 Drs. B.J.E. Smeenk, drs. R.G.W. Gouweleeuw, H.C. van der Have (2007). Effect gebaseerde aanpak in Uruzgan, van het schaakbord naar een bord spaghetti. *Militaire Spectator* 176 (12), pag. 550-559.

De cyclus van TFU 6 bestond uit planning en assessment van:

1. het UCP (geleid door COM en CIVREP);
2. operatieplannen (driemaandelijks, geleid door G5);
3. operaties en activiteiten op korte termijn (geleid door G3 of G5).

De plannings- en de daaraan gekoppelde assessments werken op elkaar in. We verwachten dat het ook in toekomstige missies belangrijk is om de plannings- en assessment-cycli vorm te geven, zoals hiervoor is beschreven.

Nauwe samenwerking met Intel-wereld

De complexe missie in Uruzgan wordt vaak *Intel driven* genoemd. Dit betekent dat de ontwikkeling van een comprehensive plan zou moeten starten met een grondige oriëntatie die voortduurt tijdens en na de ontwikkeling van het plan. Het betekent ook dat de Intel een zeer belangrijke rol speelt in de ontwikkeling van een comprehensive plan en dus in de denktank.

Echter, de ontwikkeling van het UCP begon niet met een zeer grondige oriëntatie in de denktank. De informatiebehoefte van de denktank was vooraf niet bekend bij de Intel, waardoor Intel niet veel tijd had om voorbereidende werkzaamheden te verrichten. Daarnaast verliep het planningsproces van het UCP niet altijd helder omdat de invulling van het planningsproces gedurende de ontwikkeling van het UCP is aangepast.

De meeste informatie voor de ontwikkeling van het UCP is ad hoc verzameld bij Intel-personeel en onderenheden die participeerden in de sessies van de denktank. Door het formaliseren van de comprehensive en iteratieve invulling van het planningsproces kan de link met de Intel-wereld verbeteren. Daarnaast zou de comprehensive en iteratieve planning van toekomstige missies moeten beginnen met een grondige oriëntatie met de Intel-wereld *in the lead*.

Conceptuele benadering

Bij de ontwikkeling van het UCP kozen we voor een conceptuele benadering. Het conceptuele raamwerk lijkt specifiek voor Uruzgan, maar is ook te gebruiken voor operaties in andere fra-

giele staten, zoals Soedan of Somalië. Fragiele staten waar we te maken hebben met een complexe wereld waarin R&D themes, disablers en enablers elkaar wederzijds beïnvloeden. De specifieke invulling van deze factoren zal echter verschillen. Zo zal bijvoorbeeld de disabler 'narcotica' in Soedan wellicht een minder grote rol spelen dan in Afghanistan. Aan de andere kant zullen we in Soedan net als Afghanistan te maken hebben met de disabler 'lokale conflicten'. Kortom, afgezien van de specifieke invulling van de factoren kan het conceptuele raamwerk worden gebruikt als denkkader voor missies in andere fragiele staten.

Samenwerking is essentieel

Het UCP is een planningsdocument op het niveau van de taskforce waarin we een vertaalslag hebben gemaakt van de conceptuele comprehensive approach naar concrete activiteiten en operaties in het veld. Initiatieven, activiteiten en operaties die de TFU en de onderliggende eenheden uitvoerden passen in het bredere kader van het UCP, dat aansluit bij de richtlijnen van het hogere militaire niveau en van de nationale lijn.

Een belangrijk inzicht dat de ontwikkeling van het UCP ons heeft opgeleverd is dat de vertaalslag alleen mogelijk is als deze op taskforce niveau wordt gemaakt in samenwerking met zowel de onderliggende niveaus als het hogere militaire niveau en de nationale lijn. Samenwerking tussen de verschillende niveaus was essentieel om de invloeden van het lokale, binnenlandse en internationale domein te begrijpen en de conceptuele comprehensive approach te vertalen in een comprehensive en iteratieve aanpak.

Deze samenwerking verbeterde niet alleen de kwaliteit en bruikbaarheid van het UCP, maar leidde ook tot acceptatie en steun voor het UCP en tot unity of effort en synergie in de activiteiten en operaties. Wij verwachten dat ook in toekomstige missies de gezamenlijke ontwikkeling van een plan zal bijdragen aan draagvlak en aan het vormgeven van de comprehensive approach in het veld. ■