

# Een geïntegreerde structuur voor HQ ISAF

**De comprehensive approach in Afghanistan betekent dat doelstellingen op het gebied van veiligheid, bestuur en ontwikkeling niet los van elkaar kunnen worden gezien. Het hoofdkwartier van ISAF heeft die samenhang onderkend en de werkwijze vervolgens geoptimaliseerd. Door een nieuwe structuur en werkwijze van HQ ISAF zijn de diverse partners nu meer betrokken bij planning, coördinatie en synchronisatie van activiteiten in Afghanistan.**

*N.W.A. Timmermans – luitenant-kolonel HMV\**

**D**e ondersteuning van de regering van Afghanistan is door de internationale gemeenschap georganiseerd langs de drie operatielijnen *security*, *governance* en *development*. De militair meest relevante operatielijnen is *security*, hoewel er een duidelijk verband is met de andere twee. Dit verband heet niet alleen in de literatuur, maar ook in de militaire praktijk de *comprehensive approach*.<sup>1</sup> Deze benadering vraagt nadrukkelijk om begrip van onderlinge verbanden en de noodzaak van planning, coördinatie, synchronisatie en uitvoering van alle activiteiten in onderlinge samenhang. Ik kom hier verder in dit artikel op terug.

Na jaren van intensieve operaties in Afghanistan is de vraag relevant of de huidige setting en in het bijzonder de structuur van het ISAF-hoofdkwartier de gewenste comprehensive-benadering voldoende ondersteunt. Deze vraag is relevant kijkend naar de voortgang die tot op dit moment is geboekt, maar ook vanwege de veranderende omstandigheden die de komende tijd van invloed zijn op de NAVO-inzet in Afghanistan. Zo verandert de rol van ISAF van de *facto*<sup>2</sup> leidend via ondersteunend naar *overwatching*. Dit gegeven alleen al vraagt om aanpassing van het hoofdkwartier, aangezien door deze wijziging – en zeker in de beginfase van deze transitie – het aantal taken en de intensiteit van de samenwerking toeneemt. Dit stelt in de toekomst hogere eisen aan het nu reguliere militaire ISAF-hoofdkwartier, dat van huis uit gebaseerd is op een standaard NAVO-hoofdkwartierstructuur. Die hogere eisen liggen zowel op het gebied van personele bezetting als van procedures. Verder in het artikel zal ik ingaan op deze veranderende omstandigheden waaruit de noodzaak blijkt tot aanpassing aan een meer geïntegreerde werkwijze.

De commandant van de NAVO-troepenmacht in Afghanistan – in mijn periode generaal David McKiernan – heeft de noodzaak van een

\* De auteur is recent teruggekeerd van zijn uitzending naar Afghanistan. Hij was daar binnen het hoofdkwartier van ISAF in Kabul 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*. Daarnaast heeft hij een blauwdruk ontworpen voor de overdracht van verantwoordelijkheid op het gebied van veiligheid aan de Afghaanse autoriteiten. 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.

1 Ali A. Jalali, 'Afghanistan: Regaining Momentum' in: *Parameters*, Winter 2007-2008, blz. 5-19; Robbert Gabriëls, 'A 3D Approach to Security and Development' in: *FPF Consortium Quarterly Journal*, Vol. 6, No. 2 (Summer 2007) blz. 67-73; Eric Edelman, *A Comprehensive Approach to Modern Insurgency: Afghanistan and Beyond* (toespraak in Freising tijdens een NAVO-conferentie over de comprehensive approach in Afghanistan, 27 maart 2007).

2 ISAF is de jure een assistance force en ondersteunt per definitie de Afghaanse autoriteiten.

*tailor-made* inrichting van het hoofdkwartier onderkend. Na een relatief korte, maar intensieve planningperiode heeft COMISAF het besluit genomen het hoofdkwartier te reorganiseren om beter aan te sluiten op de complexe en veranderende omstandigheden in Afghanistan. Als lange-termijnplanner binnen het hoofdkwartier was ik nauw betrokken bij de initiatie, het verloop en de afronding van het proces dat uiteindelijk leidde tot het besluit van McKiernan. Deze bijdrage geeft een kijkje achter de schermen van dit proces. Daartoe beschrijf ik eerst de huidige structuur van het hoofdkwartier en ga ik in op die zaken die nadrukkelijk verbetering behoeft. Aansluitend geef ik aan hoe het hoofdkwartier is aangepast, zodat een betere invulling van de comprehensive approach mogelijk is. Deze bijdrage is algemeen beschrijvend, maar geeft een korte verdieping van het aangepaste planningsproces en het vermogen van het hoofdkwartier om vooruit te kijken. Alvorens de oude structuur te beschrijven wil ik een aantal beperkingen aangeven. Enerzijds zijn niet alle overwegingen in detail beschreven gezien de gevoeligheid van die informatie. Verder gaat deze bijdrage niet in op de formele procedures en wegen die bewandeld moeten worden om wijzigingen aan te brengen in een operationeel NAVO-hoofdkwartier. Een uitwijding over bijvoorbeeld de eisen die gelden voor veranderende onderbevelstellingen of de invloed van nationale beperkingen (*caveats*) voeren voor de doelstelling van dit artikel te ver. Daarnaast ben ik teruggekeerd naar Nederland in november 2008. Veranderingen bij de realisatie van de nieuwe structuur na mijn vertrek heb ik uiteraard niet meegenomen. De rode draad bij de reorganisatie was het vinden van een praktische inbedding van de comprehensive approach in een nieuw ISAF-hoofdkwartier.

## De comprehensive approach en de juiste mindset

Er is een veelheid aan artikelen die de urgentie voor een comprehensive approach aangeven. Deze artikelen hebben lang niet allemaal een militaire achtergrond. Ook vanuit de civiele hoek staat een comprehensive approach in

Afghanistan buiten kijf. In veel Afghaanse provincies en districten zijn ontwikkelingen in development en governance immers niet mogelijk als de veiligheidssituatie niet verbetert. Keerzijde daarvan is dat veiligheid zonder aansluitende projecten op het gebied

## Generaal David McKiernan onderkende de noodzaak van een *tailor-made* inrichting van HQ ISAF

van bestuur en ontwikkeling geen effect heeft. Als eenheden een onveilig gebied zuiveren van criminelen of terroristen, dan lijkt het alsof we veiligheid hebben gebracht. En als we vervolgens teruggaan naar onze *compounds* dan is de vraag valide of die veiligheid er morgen nog steeds is. Veelal is dat niet het geval. De crimineel en de terrorist keren weer terug in het gebied en bedreigen de bevolking die vermeende steun heeft geleverd aan de internationale troepenmacht of passief is gebleven. De slotsom daarbij is dat de bevolking eerder last heeft van de operatie dan dat het veiliger is geworden. In deze gevallen is er onvoldoende basis om projecten rond ontwikkeling en behoorlijk

FOTO AUTEUR



Het Yellow Building, onderdeel van het ISAF-hoofdkwartier in Kabul

bestuur op te zetten. Een substantiële verbetering van de situatie voor de Afghaanse bevolking is naar mijn mening te bereiken door ons meer te richten op:

a. permanente militaire aanwezigheid in het gebied (nu van ISAF en later van Afghaanse veiligheidstroepen). Slechts door permanente aanwezigheid is de veiligheid blijvend te garanderen. Alleen dan blijft de spreekwoordelijke paraplu van veiligheid openstaan en kan de bevolking de vruchten plukken van projecten die daarna wel van de grond komen;

b. een veranderende *mindset* voor het aangrijpen van criminelen en terroristen. Counter-insurgency-operaties (COIN) worden ook wel beschreven als *war amongst the people*.<sup>3</sup> In die gedachtegang is de Afghaanse bevolking het aangrijpingspunt (*centre of gravity*). De Afghanen kunnen alleen sociale en economische vooruitgang boeken als de veiligheidsituatie dit toelaat, dus als criminele en/of terroristische activiteiten deze groei niet in de weg staan. Dit houdt in dat de bevolking moet worden beschermd tegen de negatieve invloeden van criminelen en terroristen. Voor de veiligheidstroepen in Afghanistan – zowel voor ISAF nu als steeds frequenter voor de Afghaanse troepen zelf – betekent dit dat het primair niet gaat om het aangrijpen, maar juist om het beschermen van de bevolking tegen de *opposing militant forces* (OMF). Dat in deze gewijzigde mindset nog steeds doeltreffend tegen de criminelen en terroristen moet worden opgetreden is evident. Illustratief voor de mindset is de uitspraak van generaal Stanley McChrystal bij zijn aantreden als COMISAF: ‘The measure of effectiveness will not be (the number of) enemy killed, it will be the number of Afghans shielded from violence’;<sup>4</sup>

c. het grote belang van de wisselwerking tussen veiligheid, ontwikkeling en behoorlijk bestuur in Afghanistan. Dit vooral omdat er in veel gebieden een gebrek is aan alle drie. Vandaar dat de militaire inspanningen nauw gecoördi-

neerd moeten worden met de niet-militaire planning en activiteiten van de internationale gemeenschap. Dat het ISAF-hoofdkwartier hiervoor niet optimaal was georganiseerd licht ik hieronder verder toe.

## De oude structuur

De basisstructuur van het hoofdkwartier laat zien dat initieel wel een vorm van comprehensive approach is meegenomen. Voor de militair-operationele kant is er een *Operations Branch*, terwijl de civiel-militaire aspecten worden gepland en uitgevoerd in de *Stability Branch*. Daarnaast is er een gescheiden *Air Branch* en kent het hoofdkwartier een sectie Informatie Coördinatie. Ten slotte wordt het hoofdkwartier ondersteund door een *Support Branch*. Ogenscheinlijk lijkt het hoofdkwartier daarmee voldoende toegerust om de drie operatielijnen security, development en governance te bedienen. Dat dit in de praktijk niet zo was wil ik verder illustreren door dieper in te gaan op de afzonderlijke branches.

### Governance en development

De primaire verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van de Afghaanse regering op het gebied van ontwikkeling en bestuur ligt bij de Verenigde Naties en niet bij ISAF. Zoals de comprehensive approach echter aangeeft is er een directe relatie met de ontwikkelingen op het gebied van veiligheid. ISAF vervult daarom rond ontwikkeling en bestuur een ondersteunende, coördinerende en in sommige gevallen ook initiërende rol. Een gedetailleerdere kijk op de Stability Branch laat zien dat deze rol met de huidige organisatie slechts deels mogelijk was. De organisatie bestond uit een liaisoncel, een genie-branch en een afdeling voor *Civil-Military Cooperation* (CIMIC). Andere sleutelspelers bevonden zich in andere delen van het hoofdkwartier. Zo waren enkele belangrijke adviseurs (*development advisor*, *political advisor* en *legal advisor*) voor ontwikkeling en bestuur niet toegevoegd aan de branch, maar adviseerden zij de commandant direct persoonlijk. Hierdoor werden deze adviezen niet onmiddellijk meegenomen in de planningsprocessen en volgden in de regel achteraf. Tussentijdse adviezen

3 Zie: Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (New York, Alfred A. Knopf, 2005).

4 Zie: <http://www.nato.int/isaf/docu/pressreleases/2009/06/pr090615-429.html>.

werden vaak als storend ervaren omdat het planningsproces al was gestart. De adviseurs kenden geen stafverantwoordelijkheid en bleken soms roependen in de woestijn.

Naast de adviseurs speelden ook andere branches een prominente rol. Zo was *Air Command Element* (ACE) niet alleen betrokken bij de militaire luchtondersteuning aan de NAVO-troepenmacht. ACE hielp de Afghaanse autoriteiten ook bij de opbouw van de civiele luchtvaart en lanceerde een veelheid aan initiatieven die met de Afghaanse autoriteiten werden gecoördineerd. Dit alles gebeurde buiten de Stability Branch om. Wellicht minder vanzelfsprekend, maar zeker niet te onderschatten was de betrokkenheid van de ondersteunende branch binnen het hoofdkwartier. Deze Support Branch kent een drietal functies. De branch ondersteunt het hoofdkwartier en vervult een belangrijke rol in het coördineren van de ondersteunende processen met de onderliggende niveaus (de *Regional Commands*) en het naast-hogere niveau (*Joint Force Command Brunssum*). Ten slotte wordt expertise uit deze branch ook gebruikt voor de activiteiten ter ondersteuning van ontwikkeling en bestuur. Samenvattend is te stellen dat de eigenlijke organisatie (DCOS-STAB) onvoldoende toegerust was om de veelheid aan taken op dit gebied uit te voeren. Veel van de noodzakelijke expertise was ondergebracht bij andere delen in het hoofdkwartier, wat optimale coördinatie en synchronisatie van activiteiten haast onmogelijk maakte.

### Security

Niet alleen binnen de Stability Branch was duidelijk dat taken, verantwoordelijkheden en mankracht verdeeld waren over verschillende secties. Ook bij de Operations Branch (DCO-SOPS) was dit het geval. Gegeven de oppervlakte van Afghanistan en de in verhouding gelimiteerde – lees: onvoldoende – NAVO-eenheden in het land, is de luchtcomponent een aanzienlijke *force multiplier* voor COMISAF. Een volledige integratie van zowel lucht- als landeenheden (*jointness*) is belangrijk om de juiste middelen op de juiste plaats en tijd in te kunnen zetten. Binnen het hoofdkwartier werden beide componenten (OPS en ACE)

FOTO AVDD/R. MOI



*De juiste mindset: de bescherming van de bevolking tegen de invloed van terroristen en criminelen is primair van groot belang*

als gescheiden stafsecties gezien. Dit vergde continue coördinatie en afstemming en stond een volledige integratie van de luchtcomponent in het (landzware) optreden in de weg.

Een tweede losse component vormden de *special forces*. Planning en uitvoering van deze – vaak gevoelige – operaties vergde ook een continue afstemming en coördinatie. Veelal was dit de taak van liaisonofficieren die in het hoofdkwartier waren opgenomen. Juist in COIN-operaties is het belangrijk de cyclus *plan-do-check-act* snel te doorlopen. Voor speciale operaties is dit bij uitstek het geval. Kansen en bedreigingen kunnen plotseling ontstaan, waardoor snel en juist handelen cruciaal is. Fouten hebben vaak verstrekkende gevolgen. Het spreekt voor zich dat een aparte component naast het hoofdkwartier, met een eigen staf en lijnverantwoordelijkheden, niet de ideale oplossing is. Samengevat is te stellen dat ook op het gebied van security (binnen DCOSOPS) de krachten beter te bundelen zijn.

### Informatiemanagement

Afghanistan staat in de spotlights. De internationale pers meet successen en vooral tegenslagen breed uit en dat heeft een weerslag op de publieke opinie van de troepenleverende

landen. Niet alleen wij, maar zeker ook de tegenstanders weten dat. Juist op dit gevoelige terrein is het voor ISAF voornamelijk eenduidig en duidelijk naar buiten te treden. ISAF moet de achterban immers op een juiste manier informeren, maar de Afghaanse autoriteiten en bevolking ook duidelijk maken waar de missie voor staat. Kijkend naar de structuur van het hoofdkwartier blijken capaciteiten en verantwoordelijkheden ook in dit opzicht op verschillende plaatsen te zijn belegd. De sectie informatieoperaties en *psyops* maakten deel uit van de Operations Branch. Direct gekoppeld aan COMISAF deed de *spokesman* zijn werk en was een sectie *Public Affairs* actief. Een informatie/coördinatiecel werkte als een gescheiden branch naast de Operations en de Stability Branch. Als een aparte component opereerde een omvangrijke *Combined Joint Psychological Operations Task Force* (CJPOTF), verantwoordelijk voor onder meer radio- en tv-uitzendingen en de verspreiding van pamfletten. Het gaat dus om een veelheid van actoren die alle – met hun specifieke kenmerken – bijdragen aan het externe gezicht van ISAF en de operatie in Afghanistan.

Los van bovenstaande punten is ook de liaisonstructuur vermeldenswaardig. In de structuur van ISAF was een veelheid aan liaisonofficieren opgenomen die elk voor hun specifieke achtergrond (of stafverantwoordelijkheid) lieerden met hun *counterparts*. Hoewel dit systeem in

te gebruiken in de staf. Samengevat kan gezegd worden dat er ook in het domein informatievoorziening ruimte voor verbetering was.

### De drie dimensies

Alvorens in de volgende paragraaf verder in te gaan op de gewijzigde structuur is het relevant de positie en functie van het hoofdkwartier te schetsen in een wat groter geheel. In dit kader zijn drie dimensies te onderkennen, de hiërarchische, de interne en de externe:

- een eerste dimensie is de positie van het hoofdkwartier in de hiërarchische lijn (verticale dimensie). In de NAVO-structuur wordt het militair-strategische niveau gevormd door het *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) in het Belgische Mons. De militair-operationele vertaling en het daaronder liggende niveau is het *Joint Force Command Brunssum* (JFCB), dat onder meer verantwoordelijk is voor de operaties in Afghanistan. Opvallend is dat ook het hoofdkwartier in Afghanistan een operationeel hoofdkwartier is. Daarmee zijn er twee hoofdkwartieren, JFCB vanuit Brunssum en ISAF in Afghanistan, die acteren op het operationele niveau en die beide de strategische richtlijnen vertalen naar één operatiegebied. Een consequentie daarvan is dat beide hoofdkwartieren operatiebevelen schrijven voor dezelfde operatie. Een discussie over de toegevoegde waarde van het JFCB was het gevolg. Naar mijn mening moet voor beide niveaus helder zijn welke verantwoordelijkheden aan elk hoofdkwartier zijn toebedeeld. Zo zou JFCB zich moeten richten op het scheppen van de randvoorwaarden voor ISAF. Daarbij valt te denken aan afstemming van de nationale voorbehouden voor het optreden van hun eenheden in Afghanistan (de caveats), maar ook het op lange termijn waarborgen van het militaire voortzettingsvermogen van ISAF. In deze eerste dimensie heeft ISAF de taak strategische richtlijnen te vertalen in praktisch uitvoerbare richtlijnen en orders voor de vijf regionale commando's in Afghanistan;

- een tweede of horizontale dimensie is de interne afstemming binnen de staf van het

## In Afghanistan is CIMIC nevensgeschikt en wellicht belangrijker dan de militaire operatie

algemene zin werkt, bleek dat veel liaisonofficieren met gelijksoortige vragen bij dezelfde counterparts aanklopten. Dit leidde tot een tweetal problemen. Enerzijds werden de counterparts overbelast. Vooral voor de Afghaanse ministeries, die midden in hun opbouw zaten, bleek dit zeer zwaar. Anderzijds was er onvoldoende regie over de liaisonofficieren. Daarbij ging het vooral om de regie welke berichten en boodschappen uitgezonden werden en hoe de informatie die retour kwam te verspreiden en

hoofdkwartier. Deze afstemming is nodig tussen alle stafafdelingen en betreft alle operatielijnen. Om de cirkel plan-do-check-act snel te kunnen doorlopen moet deze afstemming zowel doelmatig als doeltreffend zijn. Dat hier de nodige verbeteringen noodzakelijk waren is hierboven geschetst;

- in de wetenschap dat ISAF niet in een isolement acteert, is het belangrijk een derde dimensie aan te geven. De kerntaak van ISAF ligt vooral – maar zoals de comprehensive approach aangeeft niet exclusief – in het ondersteunen van de Afghaanse autoriteiten op het gebied van veiligheid. Alle inspanningen moeten daarom nauw gecoördineerd worden met de externe sleutelspelers, waarvan de Afghaanse regering en de VN-missie UNAMA de voornaamste zijn. Een drietal aspecten komen daarbij op de voorgrond: het moment van afstemming, de capaciteit die deze afstemming vraagt en de borging van de afstemming in de werkprocessen van het hoofdkwartier. Het moment van afstemming wil ik verderop bespreken bij de verdieping van het planningsproces. Wat betreft capaciteit en borging was liaison één van de gebruikte methoden om af te stemmen met de sleutelspelers. Dat hier enkele haken en ogen aan zaten heb ik uitgelegd in de paragraaf over information management. Een maatregel voor een betere afstemming was de introductie van het begrip *partnering*. Omdat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op termijn overgedragen worden aan de Afghaanse autoriteiten is het noodzakelijk de counterparts binnen de Afghaanse overheid vroegtijdig te trainen en te coachen. Elke branch in het hoofdkwartier nomineerde voor deze rol een aantal stafofficieren. Op gezette tijden – of in sommige gevallen op permanente basis – werd zij aan zij gewerkt. De frequentie en voortgang van *partnering* werd geborgd door periodiek te rapporteren en daar waar nodig bij te stellen. De capaciteit die de afstemming vraagt leidt tot extra taken voor de stafofficieren binnen het hoofdkwartier.

Bovenstaande opsomming laat niet alleen het complexe speelveld zien waarover het ISAF-hoofdkwartier uitkijkt. De opsomming toont

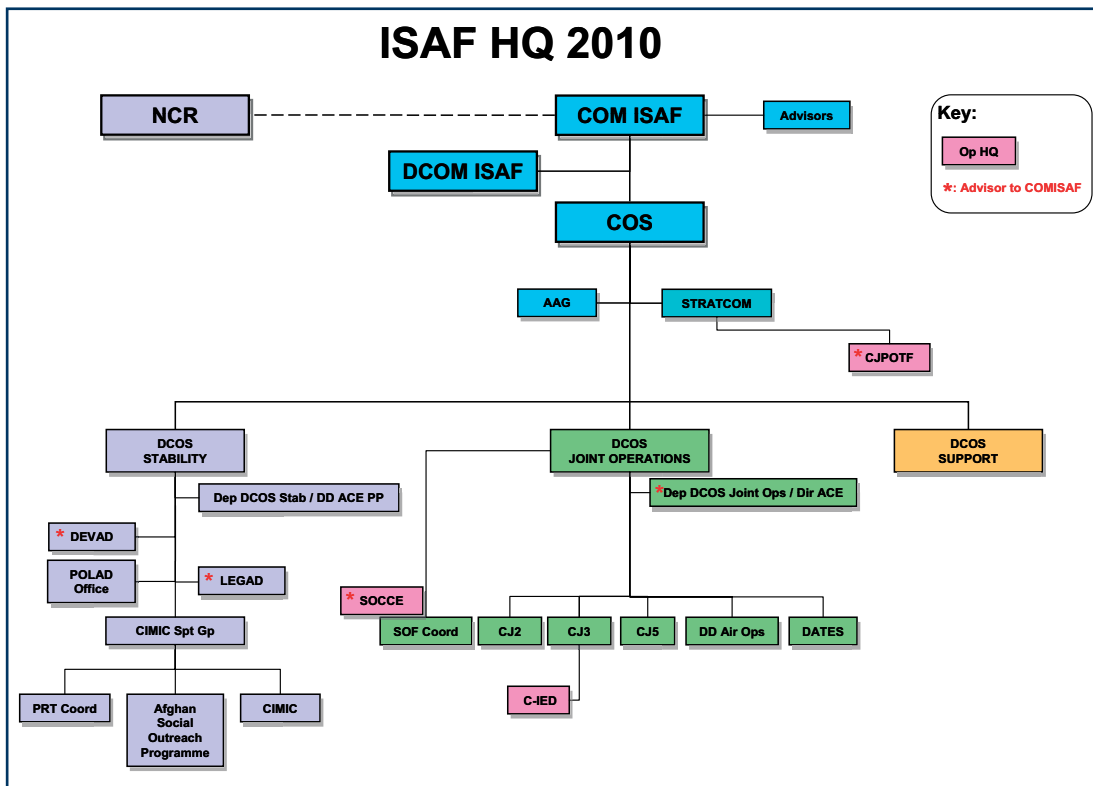
vooral de uitdagingen waarvoor het hoofdkwartier staat wil het een goede invulling geven aan een comprehensive approach. De versnippering van kennis, capaciteit en verantwoordelijkheden over de verschillende afdelingen stond dat in de weg. Vooral taken op het gebied van ontwikkeling en bestuur vielen – door een gemis aan heldere stafverantwoordelijkheid – tussen wal en schip. Als er bijvoorbeeld een brug geplaatst moet worden om een gebied te

Binnen het hoofdkwartier moesten taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden beter worden belegd

ontsluiten en een *operating base* te installeren raakt dit alle operatielijnen. Allereerst is het een operationele behoefte die tot taken leidt voor de regionale commando's. Er is daarom een directe betrokkenheid van de DCOSOPS. Maar omdat de brug ook bijdraagt aan de economische groei van de regio en geplaatst wordt in een door sociale en tribale structuren gedomineerd gebied zal er in de ogen van de lokale autoriteiten zeggenschap moeten zijn voor het provinciale en districtsbestuur (indien aanwezig). Zo gaan ook development en governance deel uitmaken van dit project. Op het moment dat contracten moeten worden opgesteld voor bijvoorbeeld transport en chauffeurs komen de financiële experts, werkzaam binnen de Support Branch van het hoofdkwartier, aan bod. Eindeloze afstemming, verdeelde regie en misinterpretaties kunnen vervolgens leiden tot substantiële vertragingen van het project.

### Naar een nieuwe structuur

Binnen het hoofdkwartier was het duidelijk dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden beter moesten worden belegd. Alleen dan was het mogelijk om tegemoet te komen aan de eisen van *comprehensiveness*, ofwel een optimale synchronisatie van alle activiteiten over alle operatielijnen, tijdig gecoördineerd met alle sleutelspelers. Daarnaast vraagt de veranderende rol van het hoofdkwartier in de



Figuur 1 De hoofdlijnen van de structuur van HQ ISAF

toekomst de nodige aanpassingen. Zo zal de ‘leidende rol’ van het hoofdkwartier evalueren naar een ondersteunende.<sup>5</sup> Deze verandering zal afhankelijk zijn van de capaciteiten van de Afghaanse autoriteiten om taken over te nemen.

In het deel hierna beschrijf ik op hoofdlijnen de nieuwe structuur van het hoofdkwartier. Daarbij is een aantal kanttekeningen op zijn plaats. Bij het bekijken van de nieuwe organisatie van een afstand (zie figuur 1) lijkt het

erop dat er op hoofdlijnen weinig is veranderd. Enerzijds komt dit doordat het merendeel van de wijzigingen binnen de afdelingen heeft plaatsgevonden en anderzijds doordat – in het bijzonder bij de DCOSSTAB – de optimale organisatie-indeling nog niet definitief was vastgesteld. Een tweede kanttekening geldt een belangrijke beperking voor de organisatie-wijziging: dit hoofdkwartier moet midden in een complexe situatie blijven functioneren. De winkel kon niet gesloten zijn gedurende de verbouwing en de reorganisatie moest juist daarom snel afgerond kunnen worden.

5 Er is een politieke tendens om de veranderende rol van ISAF van meet af aan te koppelen aan de omvang van de NAVO-troepenmacht in Afghanistan. Vanuit militair-operationeel perspectief is deze koppeling – zeker in deze fase – niet wenselijk. Zoals ik hierboven bij liaison en partnering heb aangegeven leidt de wijziging van de rol initieel juist tot een meerbehoefte. Dit geldt niet alleen voor de capaciteit van het hoofdkwartier, maar juist ook voor de militaire capaciteit van de regionale commando's. Pas als de Afghaanse veiligheidsorganisaties (politie en leger) voldoende in staat zijn taken over te nemen, is een verkleining van de NAVO-troepenmacht te overwegen. Daarnaast is, gegeven de omvang van het operatiegebied en de in verhouding geringe militaire presentie, een debat over herverdeling van troepen eerder opportuun dan een discussie over terugtrekking.

De initiële gedachte was om het hoofdkwartier duidelijk te structureren langs de drie operatielijnen. Bovenstaande beschrijving over de huidige organisatie en werkwijze toont aan dat een kwaliteitsimpuls nodig was om juist de activiteiten op het gebied van ontwikkeling (development) en bestuur (governance) beter in te richten. Taken, bevoegdheden en bijbehorende (staf)capaciteit dienden daarvoor

helder te worden toebedeeld. Een tweede hoofdpunt was een verbeteringslag door een smelting van de operationele capaciteiten, waarbij vooral de luchtcomponent (ACE) en de special forces werden meegenomen. Hiervoor moest het aantal componenten dat in de oude organisatie naast elkaar werkte worden samengevoegd. Een derde aandachtspunt was een verbetering van alle elementen die werkzaam waren in het informatie- en communicatieveld. Omdat een reorganisatie meer is dan een herschikking van organisatiedelen was het belangrijk om ook de processen op elkaar af te stemmen. Dit was nodig om een nieuwe verzuiling tussen de verschillende stafafdelingen te voorkomen. Hiervoor is onder meer het planingsproces aangepast waarover ik verderop een nadere toelichting geef.

#### **a. stability (governance en development)**

Een betere inbedding van de operatielijnen governance en development lag voor de hand, maar bleek in de praktijk niet eenvoudig. In de NAVO-structuur voor hoofdkwartieren kennen we de afdeling G9, die staat voor *Civil Military*

*Cooperation* (CIMIC). Binnen CIMIC is het moeilijk een helder onderscheid te maken tussen governance en development. Toch voldoet de 'oude' manier van denken over CIMIC niet aan de eisen die de operatie in Afghanistan stelt. In die oude denkwijze is de militaire operatie leidend en is het de taak van CIMIC om zo goed mogelijk te ondersteunen door afstemming met niet-militaire actoren in het operatiegebied. Voor Afghanistan ligt dit anders. De doelstelling van de coalitie is het ondersteunen van de Afghaanse autoriteiten, zodat zij op termijn in staat zijn zelfstandig de verantwoordelijkheid te dragen voor de veiligheid, stabiliteit en groei van het land. Veiligheid is één van de pijlers en daarmee is CIMIC niet meer ondergeschikt aan de militaire operatie. CIMIC is nevensgeschikt en wellicht belangrijker. Hiermee heeft het hoofdkwartier ISAF een dilemma. Primair hebben de NAVO-troepen in Afghanistan de verantwoordelijkheid voor veiligheid te zorgen en moeten zij die verantwoordelijkheid uiteindelijk overdragen aan de Afghaanse veiligheidstroepen. De ontwikkeling van het Afghaanse bestuur en ontwikkeling in

FOTO: AUTEUR



Continue afstemming met sleutelspelers, zoals hier met ANSF, is voor HQ ISAF een steeds belangrijker kernactiviteit



de zin van governance en development vallen niet primair onder de militaire verantwoordelijkheid. Hiervoor zijn de Afghaanse autoriteiten – ondersteund door in eerste instantie de UNAMA – verantwoordelijk. Dat de één echter niet zonder de ander kan heb ik al eerder aangegeven.

Naar mijn mening was vasthouden aan de oude NAVO-definitie van CIMIC geen uitkomst. Niet alleen voor het bereiken van de einddoelstellingen, maar ook in de structuur van het hoofdkwartier is het belangrijk governance en development een prominente plaats te geven. Het initiële plan was daarom drie stafafdelingen naast elkaar op te zetten die in feite de drie operatielijnen vertegenwoordigden (security, governance en development). Overleg – en een intensief debat – over de nieuwe CIMIC-rol leidde gedurende mijn periode echter niet tot invoering van deze driedeling. Figuur 1 laat voor DCOSSTAB een voorlopige indeling zien met de kanttekening dat het nieuwe hoofd van de Stability Branch de ruimte heeft om verdere verbeteringen door te voeren. Een aanzienlijke verbetering is gerealiseerd door de overige spelers op het gebied van governance en development binnen de staf (vooral de adviseurs) toe te voegen aan de Stability branch. Daarnaast is een verbeterde liaisonstructuur ingevoerd. Door een centralere regie was het mogelijk de liaisons efficiënter en effectiever te laten coördineren met de externe spelers (Afghaanse regering en UNAMA). De informatiestroom tussen ISAF en haar externe partners, maar ook de informatiestroom binnen het hoofdkwartier verbeterde daarmee substantieel. Ten slotte zijn ook die elementen van de Air-component die zich bezig houden met de ondersteuning van de Afghaanse autoriteiten op het gebied van civiele luchtvaart toegevoegd aan de Stability Branch.

#### **b. joint operations**

De volledige integratie van de verschillende componenten die tot dusver los van de Operations Branch acteerden vormt de belangrijkste verbetering in die branch. De integratie van de luchtcomponent – wat de toevoeging joint verklaart – en de toevoeging van een *special*

*operations element* zijn daarin het belangrijkste. Bij Air zorgde dit voor een volledige horizontale integratie van de luchtcomponent (binnen zowel Operations als Stability). Een verticale integratie is gevonden door luchtmachtposities toe te wijzen aan de plaatsvervangende branchcommandanten (P-DCOSJOPS en P-DCOSSTAB).

#### **c. strategic communications**

Een volgende aanzienlijke verbetering van het hoofdkwartier is behaald door nagenoeg alle stafcapaciteit op het diverse vakgebied van informatie en communicatie te bundelen. Uiteraard is rekening gehouden met het specifieke karakter van sommige deelgebieden die elk hun specifieke aard en verantwoordelijkheden moeten houden. Zo heeft het *Public Affairs Office* een andere rol (meer informierend) dan CJPOTF (meer beïnvloedend). Het blijft ook met de samenvoeging cruciaal dat deze functionaliteiten gescheiden blijven. De samenvoeging onder een STRATCOM zorgde echter wel voor een beter overzicht van de planning, uitvoering en de effecten van het informatie- en communicatiedomein. Door de samenvoeging is het in de toekomst mogelijk de complexiteit van de operatie duidelijker onder de aandacht te brengen, waardoor de bevolking een beter begrip krijgt en mogelijke frustratie over de voortgang afneemt. Daarnaast is het ook mogelijk de successen en fouten van de inspanningen beter te communiceren. Dit heeft, gezien de gevoelige kwestie van burgerslachtoffers, een hoge prioriteit. De Afghaanse bevolking is algemeen aangeduid als het aangrijpingspunt (centre of gravity) van de operatie. Communicatie met de bevolking is daarom voor zowel de Afghaanse autoriteiten als ISAF cruciaal. Door de krachten te bundelen in een STRATCOM is het hoofdkwartier beter ingericht om de Afghaanse autoriteiten op dit gebied te adviseren, maar ook om de bevolking te informeren.

#### **d. civiel-militaire samenstelling**

Ik heb hierboven de belangrijkste verbeteringen voor het hoofdkwartier aangegeven. Daarbij is een kanttekening over de omvang en samenstelling van het hoofdkwartier op zijn plaats. Initieel prevaleerde kwaliteit boven kwantiteit, waarbij er bij het ontwerp van het nieuwe

hoofdkwartier wel rekening mee is gehouden het aantal functies daar niet te laten groeien. Veel belangrijker dan de omvang van het hoofdkwartier is de samenstelling. In mijn optiek zal het hoofdkwartier qua aantallen de komende jaren gelijk blijven, wellicht iets groeien en op termijn kunnen krimpen. Dit heeft vooral te maken met de veranderende rol van ISAF van leidend en leidend-ondersteunend naar ondersteunend. Omdat de operatielijnen (en dus de stafbetrokkenheid) van governance en development belangrijker worden, zou dit een kleinere militaire vulling van het hoofdkwartier rechtvaardigen. De civiele vulling kan dan groter zijn. Door deze ontwikkeling is ook een betere aansluiting (civiel-op-civiel) van het hoofdkwartier met de externe partners mogelijk.

• *Het planningsproces*

Het planningsproces van ISAF stoelt op NAVO-doctrines en richtlijnen. Daartoe gebruikt het hoofdkwartier de *Guidelines for Operational Planning (GOP)*. Voor militaire planning is dit een uitermate geschikt handvat, maar zoals ik hierboven aangaf staat de militaire inzet (en dus ook planning) niet op zichzelf: deze vindt plaats in een comprehensive context. Zelfstandig of op aangeven van de commandogroep initieerde de afdeling *Plans (CJ5)* het planningsproces. Via *Joint Operational Planning Groups (JOPGs)* werden planners van de verschillende afdelingen bij het proces betrokken. Met een serie planningsbijeenkomsten werd de planning stapsgewijs voortgezet, waarbij de commandogroep tussentijds werd geïnformeerd

*Slechts permanente aanwezigheid, nu van ISAF en later van Afghaanse troepen, kan blijvende veiligheid garanderen waardoor civiele projecten op gang kunnen komen*



FOTO ISAF/US ARMY J. DURAN

**e. procesverbetering**

Het bouwen van een nieuwe organisatiestructuur is meer dan het schetsen van een nieuw organogram. Of een nieuwe structuur ook werkt hangt primair af van de kwaliteit van de stafmedewerkers en de kwaliteit van de processen die het stafwerk draaiend houden. Het organogram dient daaruit voort te vloeien. Juist de stafprocessen moeten verzuiling tussen de verschillende stafafdelingen voorkomen. Het planningsproces, maar ook het vermogen van de commandogroep om aan- en bij te sturen, zijn daarin cruciaal. Juist deze twee processen zijn in de reorganisatie meegenomen. Een korte toelichting volgt hierna.

en om terugkoppeling gevraagd. In deze systematiek had elke planner binnen de CJ5 één of meerdere planningsopdrachten. Voor de planners van de stafafdelingen was dit vaak een te grote last. Zij 'hopten' van de ene naar de andere JOPG, waardoor er onvoldoende tijd was om binnen de eigen stafafdeling de benodigde informatie te verzamelen of om specifieke zaken uit te werken.

Een tweede probleem was het moment waarop de externe partners bij de planning werden betrokken. Dit gebeurde in parallelle planningsessies, maar meestal pas later in het proces. Ook voor de planners van de ministeries was

dit niet eenvoudig, omdat zij veelal startende waren en minder ervaren in onze plannings-systematiek. Het ritme van de planning en de betrokkenheid van externe en interne leden werd daarom aangepast. Allereerst werd het aantal planningsessies drastisch gereduceerd en vastgepind op structurele momenten. Om de externe spelers er van meet af aan bij te betrekken was de eerste sessie voor hen gereserveerd. Aansluitend kwamen de eigen planners er bij. Door meerdere projecten per sessie te bespreken ontstond speelruimte en tijd voor de planners om hun eigen bijdragen voor te bereiden en intern in de eigen afdelingen te bespreken.

- *De Afghan Assessment Group*

Het klinkt als een vanzelfsprekendheid, maar de interne afweging van ‘doen we de juiste dingen en doen we de dingen juist’ is één van de redenen geweest om de koersbepaling van het hoofdkwartier beter te richten en te structureren. Dit is belangrijk, want het antwoord op deze vraag leidt tot bijsturing en initiatie van het planningsproces. Daarnaast geeft het de mogelijkheid de juiste afwegingen te maken, rekening houdend met alle operatielijnen. Via periodieke (kwartaal)verslaglegging rapporteerde het hoofdkwartier over de voortgang van de campagne. Hoewel in de verslaglegging wel aanbevelingen waren opgenomen, is de algemene teneur van de kwartaalrapportages toch om meer naar het verleden te kijken dan naar de toekomst. Om vaker en structureel vooruit te kijken, maar ook om de commandogroep op permanente basis te adviseren, is bij de reorganisatie van het hoofdkwartier een zogeheten *Afghan Assessment Group* (AAG) geïntroduceerd. Deze groep bestaat uit een samenvoeging van verschillende adviesorganen uit de oude stafstructuur en de sectie *Lessons Learned*. De AAG adviseert de commandogroep over inhoud en samenhang van de activiteiten die voor de voortgang van de campagne het best kunnen worden uitgevoerd. Daarbij kijkt de AAG niet alleen naar de militaire aspecten, maar neemt ook de samenhang met bestuur en ontwikkeling mee.

Door de introductie van een betere borging van de operatielijnen in de verschillende staf-

afdelingen, een verbetering van het planningsproces met deelname van externe partners in een vroegtijdig stadium en door de introductie van een overkoepelend adviesorgaan (AAG) is ISAF (met haar partners) in de toekomst beter in staat activiteiten in samenhang te plannen en uit te voeren. Met deze reorganisatie heeft het ISAF-hoofdkwartier enigszins de geplaveide en gangbare wegen van de NAVO verlaten. Ik bedoel daarmee de standaardindeling van een NAVO-hoofdkwartier. Het onderlinge verband tussen de verschillende operatielijnen is wellicht niet uniek in de militaire geschiedenis, maar vraagt zeker in de huidige Afghaanse complexiteit een maatwerkoplossing. Niet alleen COMISAF, maar ook het overgrote deel van de stafmedewerkers in het hoofdkwartier onderkende de noodzaak en urgentie om het werk en de structuur aan te passen aan de realiteit en complexiteit in Afghanistan. Het reorganisatieproject werd gestart onder de naam HQ ISAF 2010. Dat in 2008 al begonnen is met de invoering onderstreept het besef van noodzaak en urgentie.

## Ten slotte

Zoals ik in de inleiding aangaf ben ik in deze bijdrage niet ingegaan op alle details die spelen bij de reorganisatie van het hoofdkwartier. De intentie is de lezer kennis te laten nemen van een hoofdkwartier dat zich, acterend in de spotlights, weet aan te passen aan veranderende omstandigheden en voortschrijdend inzicht. De comprehensive approach in Afghanistan vraagt nadrukkelijk aandacht voor de samenhang tussen doelstellingen op het gebied van veiligheid, bestuur en ontwikkeling. Gebaseerd op deze grondgedachte is een hoofdkwartier nodig dat zijn structuur en werkwijze adequaat naar die samenhang optimaliseert. Betrokkenheid van alle partners in het operatiegebied bij zowel de planning, de coördinatie en de synchronisatie van activiteiten is daarvoor onontbeerlijk. De nieuwe structuur en werkwijze van het hoofdkwartier is daar nu beter op afgestemd. Terugkijkend op de reorganisatie heeft het ISAF-hoofdkwartier getoond dat comprehensiveness meer is dan alleen een attitude of intentieverklaring. ■