

‘Synergie, denkkraft en organisatievermogen’

Matthieu Borsboom over de aanpak van zijn team in Afghanistan

Vice-admiraal b.d. Matthieu Borsboom werkte vanaf november 2008 een jaar lang als Deputy Chief of Staff Stability op het hoofdkwartier van ISAF in Kabul. In een interview met de *Militaire Spectator* kijkt hij terug op zijn tijd in Afghanistan. Hij wist, met zijn team opererend op het snijvlak van de internationale en Afghaanse politiek, veranderingen in gang te zetten. Een cruciale rol was daarbij weggelegd voor de cultural advisor. Er zijn uit die tijd wel lessen te trekken rond het geïntegreerd optreden en het opleiden van het hogere militaire management. En ook de ambitie van een missie als in Afghanistan moet goed uitgesproken worden: ‘Dat Nederland er uit stapte vond ik een van de pijnlijkste dingen.’

Mietta Groeneveld, Allard Wagemaker en Frans van Nijnatten

*Vice-admiraal Borsboom (tweede van links)
bezoekt het PRT in Kandahar, december 2008*

FOTO MCD, FRED WARMER



Rond de afgelopen herdenking van D-Day hebt u in de media de operationele kant becommentarieerd.

Inderdaad, ik werd benaderd door het *Algemeen Dagblad* om de planning van Operatie Overlord te belichten.¹ Dat is een logische insteek, want het was de grootste amfibische operatie in de geschiedenis. Er kwamen allerlei factoren bij kijken, onder meer hoe je vele duizenden militairen die in Zuid-Engeland bij elkaar gebracht waren bezig en scherp moest houden. En wat gebeurt er als je de *call* moet maken om om te keren, want dat is natuurlijk ook gebeurd. Dat je als hoofdmeteoroloog dat besluit moet nemen, om er dan enkele uren later achter te komen dat het toch niet zo'n goed idee was. Je kunt plannen wat je wilt en een fantastisch moreel hebben en fantastische capaciteiten, maar de fysieke omstandigheden zoals golfslag, golfhoogte en stroming bepalen gewoon voor 100 procent de impact. En we denken dat we tegenwoordig psy-ops hebben bedacht, maar dat bestaat natuurlijk al een paar millennia. Fake-legers, fake-hoofdkwartieren, en generaal Patton was als onderdeel van de geallieerde misleidingscampagne Operatie Fortitude aangesteld als commandant van de niet-bestaande 1e Amerikaanse Legergroep, die bij Calais aan land zou gaan. Daarnaast zaten de Duitsers natuurlijk niet op één lijn, want er waren alleen al twee belangrijke denkrichtingen over de inzet van het pantserwapen. Het karakter van de herdenking verandert trouwens wel. Vijf jaar geleden zat ik nog met de CDS en de OPCO-commandanten en de koning en de koningin in het vliegtuig naar Normandië waar een geïntegreerde herdenking plaatsvond. Dat was dit jaar niet het geval.

Wat houdt u verder bezig?

Ik ben commissaris van het Nederlands Loodswezen en president van Apostolat Militaire International, een katholieke militaire organisatie waarvoor ik jaarlijks naar het Vaticaan ga en adviseer over militair-ethische vraagstukken. Ik ben ook lid van de raad van bestuur van het vfonds. Bij KPMG ben ik senior advisor voor de corporate en de publieke sector. In Brussel werk ik voor het strategisch-communicatiebedrijf



FOTO/ISAF

Bezoek aan Luca Covelli (midden), commandant van het PRT in Herat: 'Ik had al verschillende keren mensen aangewezen om naar Afghanistan te gaan. Dan is het logisch dat je zelf ook gaat als je gevraagd wordt'

Burson Cohn & Wolfe, waar de klanten voor het overgrote deel niet-defensiecorporates, zoals NGO's of de VN zijn, of een land dat de Olympische Spelen binnen wil halen et cetera. Het gaat dus niet specifiek om security. Verder schrijf ik af en toe artikelen, onder meer voor *Politico* en andere outlets.

Terugkijkend naar 2008 moest Defensie iemand aanwijzen om Deputy Chief of Staff Stability te worden op het ISAF-hoofdkwartier. En dat werd uitgerekend iemand van de marine. Is het vreemd om iemand van de marine naar zo'n missie te sturen, of juist niet?

Vice-admiraal b.d. Matthieu Borsboom (1959) trad op 9 november 2008 aan als Deputy Chief of Staff Stability op het hoofdkwartier van de International Security Assistance Force (ISAF) in de Afghaanse hoofdstad Kabul. Daarvoor bekleedde hij de functie van Directeur Operationeel Beleid, Behoeftestellingen en Plannen. Na zijn terugkeer uit Afghanistan, in november 2009, werd hij Commandant Zeestrijdkrachten (2010-2014) en hij sloot zijn loopbaan in 2015 af als Directeur van de Defensie Materieel Organisatie.

¹ Raymond Boere, 'Hoe Europa werd heroverd was tot in detail gepland', in: *Algemeen Dagblad*, 5 juni 2019. Zie: <https://www.ad.nl/binnenland/ho-europa-werd-heroverd-was-tot-in-detail-gepland~abbd0afb/?referrer=https://www.google.com/>.



FOTO ISAF, LAURA K. SMITH

De rol van de cultural advisor was cruciaal: 'Het is heel belangrijk dat je in een overleg de nuance snapt'

Nee, ik vind dat niet vreemd. Toen de vraag kwam heb ik er drie seconden over nagedacht en daarna 'ja' gezegd. Ik was toen twee-ster, Directeur Operationeel Beleid, Behoeftestellingen en Plannen en dat betekende dat ik de beleidskant en de materiële kant goed kende en goed van de ISAF-missie op de hoogte was. Daarnaast had ik al verschillende keren mensen aangewezen om naar Afghanistan te gaan. Dan is het logisch dat je zelf ook gaat als je gevraagd wordt, blijkaar omdat je bepaalde capaciteiten hebt laten zien. Hoe het keuzeproces precies gelopen is weet ik niet. Het ging wel om een topfunctie, in de *command group*, en zo groot was die niet. Nederland kon de post bekleden vanwege de omvang van de militaire bijdrage aan ISAF. De functie van Deputy Chief of Staff Stability was nog nooit door een Nederlander ingevuld.

Het was dus niet zo dat je het handboek even uit de kast kon pakken. Ik had drie maanden voorbereidingstijd, waarin ik mijn team moest samenstellen, helder moest hebben wat er van

mij verwacht werd en ik moest kiezen met wie ik van tevoren nationaal en internationaal ging spreken. Intussen had ik ook nog mijn baan als D-OBBP, dus het was een flinke uitdaging. Ik wist dat Mart de Kruif ook zou gaan, dus we hebben samen veel gesproken.² In die tijd heb ik ook de koran, die ik al een keer had gelezen toen ik 17 was, nog een keer van kافت tot kافت doorgenomen.

Het was mij duidelijk dat ik, als ik wilde slagen, goede mensen om me heen moest hebben die ik in staat moest stellen om in die omgeving op te treden. Het was niet bepaald hoeveel mensen er, naast de verplichte beveiliging omdat je daar nogal *in the picture* liep, mee mochten.

Uiteindelijk zat de crux in de *cultural advisor*, omdat ik een gewone tolk niet voldoende vond. De cultural advisor moest aan een aantal eisen voldoen: geboren en getogen in Afghanistan, een academische titel, het liefst behaald in Afghanistan en Nederland, vloeiend beëdigd tolk-vertaler in Farsi, Pashtun en Dari, en de persoon moest kunnen worden gemilitariseerd. Maar dat ging volgens velen te ver. De tolkenpool van de NAVO in Kabul had al een tekort en dat waren bovendien burgers. Screening en taalvaardigheid waren een issue. Het is heel belangrijk dat je in een overleg de nuance snapt. Uiteindelijk is het wel gelukt om in de Afghaanse community in Nederland de geschikte persoon te vinden. In Afghanistan is de *surge* geweest met tienduizenden extra militairen, maar de *enablers* zitten natuurlijk ook in functies als cultural advisor, die effectbrenger kunnen zijn. Je kunt wel een counterinsurgency-visie hebben, maar die begint met een enabler, en die is niet kinetisch. Dit raakt echt de essentie van de hele verdere missie. Want toen wij aankwamen hadden we een zekere voorsprong.

In de context van COIN moet je het vertrouwen hebben van de bevolking. Wij waren daar, via de VN, op verzoek van de Afghaanse regering. Maar niet iedereen vertrouwt de regering. Daarom was onze strategie om, naast onze contacten met de regering, ook zichtbaar overleg daarbuiten te voeren, met allerlei soorten gremia. Ook dat kun je alleen maar doen als je iemand hebt die in die maatschappij de weg weet.

² Zie ook: 'Omschrijf de missie, geef vertrouwen en laat los. Mart de Kruif over lessons learned en de militaire professie', interview in: *Militaire Spectator* 188 (2019) (4) 194-201.

Is het beeld dat er voor het vertrek van de missie was, en hoe we als Nederland daar in zouden moeten staan, in Afghanistan zelf gewijzigd?

In Nederland had ik al de overtuiging dat het effect dat we in Afghanistan wilden genereren, niet kinetisch te bereiken was. Toen ik kwam wist ik dus al: hier heb je een ander model voor nodig. Een deel daarvan was al uitgerold, bijvoorbeeld met de Provincial Reconstruction Teams. Ik was verantwoordelijk voor twee van de drie *lines of operations*, namelijk governance en development in heel Afghanistan. Dan denk je: wat voor een verantwoordelijkheid is dat? De PRT's, NGO's en andere organisaties waren natuurlijk volop aan het werk. Maar dat ging niet altijd diep genoeg. Vanaf het begin hebben we geprobeerd om dingen bij te sturen. Zo werkten de PRT's vaak *disconnected* van de

Afghaanse overheid. Er werden wegen aangelegd, terwijl het ministerie van Infrastructuur van niks wist. Er werden scholen ingericht, maar het ministerie van Onderwijs werd daar niet bij betrokken. We hebben dus heel veel overleg moeten voeren om er voor te zorgen dat de overheid zelf een completer beeld kreeg.

In oktober 2008 ben ik in Kabul aangekomen. Dat was de fase van de beruchte kreet: *Let's put an Afghan face on it*. In een toespraak tot mijn mensen – 28 nationaliteiten overigens – op de zeepkist heb ik gezegd dat ik dat nooit meer wilde horen. Ik zei: dan begrijp je het niet. Want wat je eigenlijk zegt is: wij zijn hier op verzoek van de Afghaanse regering, wij doen het, wij doen het beter, maar om het dan geaccepteerd te krijgen door de Afghanen zeggen we: we put an Afghan face on it. Zo ging het ook in de praktijk,

'McChrystal [rechts] was een commandant die COIN nog beter begreep en bereid was de consequenties daarvan te aanvaarden'

FOTO US ARMY, MARK O'DONALD



'In een toespraak op de zeepkist heb ik gezegd dat ik de kreet 'Let's put an Afghan face on it' nooit meer wilde horen'

ook vanuit de gedachte dat het allemaal te lang zou duren als de Afghanen zelf dingen deden. Dat werd ook letterlijk zo gezegd, dus ergens was het ook nog beledigend. Wij zijn er nadrukkelijk mee bezig geweest om te proberen die werkwijze van binnenuit te veranderen.

Het kwam natuurlijk ook doordat de ambitie in de knel kwam met de tijd. Laten we zeggen dat de meeste militairen vijf maanden in Afghanistan waren, dan vielen de eerste en laatste maand meestal effectief af, terwijl in de tussenliggende drie maanden een doel bereikt moest worden: we zijn nu op missie, dus dan moet het ook nu gebeuren. Dat werkt natuurlijk niet goed als je bezig bent met een structurele aanpak, waarbij het om de lange termijn gaat en je het geduld moet hebben om het zo te regelen dat er dingen vanuit de Afghanen zelf komen, want pas dan ben je bezig met echte opbouw.

Toen ik binnenkwam was de Amerikaanse generaal David McKiernan de baas. In een eerste gesprek met McKiernan werd mij duidelijk dat hij mij begreep en verstand had van de *international community*. Hij kende de NAVO buitengewoon goed omdat hij daar ook in gediend had. Hij had ideeën die vergaand *matchten* met de onze over zowel het uitbreiden van het aantal eenheden als COIN, minder kinetisch, maar het lukte hem niet om die door het systeem aanvaard te krijgen. Uiteindelijk is er de nieuwe Amerikaanse AfPak-strategie gekomen met de surge onder president Obama in 2010. Ik heb

zes maanden met McKiernan en zeven maanden met zijn opvolger Stanley McChrystal gewerkt. McChrystal had natuurlijk een naam van magische proporties. Hij kon kolonels wegplukken waar hij wilde om hem te ondersteunen. Toen hij aankwam heb ik hem een handgeschreven brief met mijn observaties van mijn eerste zes maanden laten overhandigen. Hij las die onmiddellijk en nog die avond waren we al met elkaar in gesprek en zat ik mee te kijken in de Amerikaanse systemen. Dat is een goed begin waarop je verder kunt bouwen.

McChrystal was een commandant die COIN nog beter begreep en bereid was de consequenties daarvan te aanvaarden, in de zin van: dan maar minder goede operationele plannen, maar wel Afgaanse plannen. Hij beseftte dat kinetisch optreden contraproductief kon zijn en dat het uitschakelen van één man tien nieuwe vijanden kon opleveren. Hij vertelde dat niet alleen aan zijn staf, maar ging ook op de muur staan om het aan iedereen te vertellen en te beargumenteren.³ Dat was precies het spoor waar wij op zaten, waarbij je Afgaanse militaire commandanten, gouverneurs en andere groepen bij het maken van de plannen betrokken en waarin governance en development vanaf het begin werden meegenomen.

Het was een Amerikaans-gedreven stafproces. Hoe werkte dat?

Ik heb daar mensen gezien die op twee- of driesterrenniveau zaten en die echt goed waren in hun vak, maar niet taalvaardig genoeg. En dan doe je gewoon niet mee. Bij ons speelde trouwens de discussie opbouwmissie/vechtmissie niet, als je iedere ochtend in een briefing zit waarin wordt verteld hoeveel militairen er gewond zijn geraakt en gesneuveld. Dat geeft een gevoel van urgentie: het is een complexe situatie, waarin er geen tijd is om mensen *on the job* te coachen, zeker Amerikanen dulden dat niet. Je moet dus kunnen dromen in het Engels en kun je dat niet, dan kun je niet meekomen in het stafproces.

Wij waren heel interessant voor McChrystal omdat wij de NAVO – we onderhielden trouwens

3 Zie ook: Frans van Nijnatten, 'Think before you touch: try to make durable decisions'. Verslag van de KVBK-bijeenkomst met generaal Stanley McChrystal, COMISAF, in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (10) 566-567.

steeds nauw contact met het Allied Joint Force Command van de NAVO in Brunssum – aan het Amerikaanse beleid koppelden. Ik werd gevraagd zitting te nemen in de *steering committee* voor de uitvoering van de Amerikaanse strategie, met de implementatie van de surge. Ik werd gevraagd mijn mening te geven, bijvoorbeeld in een gesprek op de Amerikaanse ambassade met Richard Holbrooke, destijds hun speciale gezant voor Afghanistan en Pakistan. Holbrooke werkte in 2009 nauw samen met Peter Galbraith, de vice-speciaal gezant van de VN in Afghanistan. Ook met Galbraiths chef Kai Eide hadden wij natuurlijk te maken.

Uiteindelijk was er niet één Amerikaanse lijn in Afghanistan. Er waren meerdere lijnen, waarvan er een vertegenwoordigd werd door minister van buitenlandse zaken Hillary Clinton en luitenant-generaal b.d. Karl Eikenberry, die in het voorjaar van 2009 tot ambassadeur in Kabul benoemd werd. Zij botsten regelmatig met Holbrooke, Galbraith en McChrystal. Het ging vooral om verschil van inzicht over het veiligstellen van de Amerikaanse belangen op de lange termijn. Toch hadden wij het gevoel dat het multi-nationale karakter van ISAF, en niet puur het Amerikaanse, de overhand had.

Hoe zat het met de funding van de missie? Het meeste geld kwam van de VN en de Amerikanen.

Dat is een interessant punt, waar we ook mee bezig geweest zijn. We zagen dat een PRT-commandant in sommige gevallen veel meer geld te besteden had dan de gouverneur van een provincie. Het bleek dat NGO's hun geld vaak direct naar projecten stuurden en niet langs de gouverneur. Dat is dan resultaat-gedreven en in dat geval ben je niet bezig de Afghanen te leren hoe zij het moeten runnen, want dan moet je budget hebben dat door hun systeem gaat. We gingen daarom ook naar districten kijken, een niveau lager, om de problemen fijnmaziger in beeld te kunnen brengen. Want soms waren het juist maar enkele districten, en niet een hele provincie, die vuurrood zagen van de ellende.

In augustus 2009 waren er presidentsverkiezingen en verkiezingen voor de provinciale raden. President Hamid Karzai werd daarbij herkozen.



FOTO US DEPARTMENT OF STATE

Er waren meerdere Amerikaanse lijnen in Afghanistan en Richard Holbrooke (links) en Hillary Clinton botsten regelmatig

De presidentsverkiezingen vormden het ultieme punt waar security, governance en development bij elkaar kwamen, want dat gaat door de hele keten heen. Maar: vanaf het begin van het proces hebben we de Afghanen voorgehouden dat zij zelf voor de security moesten zorgen, er moest een plan in hun hoofden ontstaan. Overigens was het uitleggen van wat verkiezingen waren niet aan ons, daar hadden de VN en NGO's een belangrijke taak. Het vergde een enorme logistieke organisatie, want er waren bijvoorbeeld alleen al 34 PRT's. Die complexiteit moet je dan accepteren, beseffen dat je doorzettingsmacht beperkt is en de vraag stellen: wat zijn de beste aangrijpingspunten voor onze visie? Voor een deel is mijn fascinatie met strategische communicatie daar uit voortgekomen.

Wij zijn in die tijd meegegroeid: je zat in een permanente reorganisatie van het hoofdkwartier met de aanstaande militaire en civiele surge.

'Wij zijn in die tijd meegegroeid: je zat in een permanente reorganisatie van het hoofdkwartier met de aanstaande militaire en civiele surge'



Overleg over de registratie van kiezers: verkiezingen vormden het ultieme punt waar security, governance en development bij elkaar kwamen

Er kwamen onafhankelijke waarnemers uit Europa, er waren veel bomaanslagen door de Taliban. Op verkiezingsdag, 20 augustus, mochten we eigenlijk niet de poort uit, maar gingen toch. Tien minuten na ons werden Italianen toen getroffen door een explosie. Toen wij in Afghanistan zaten kwam ook het inzicht dat niet het leger, maar de politie als eerste getraind moest worden in het omgaan met geweld, want zij kwamen er als eerste mee in aanraking.

Naast de verkiezingen liepen de operaties natuurlijk ook door. Intussen nam ik ook het initiatief om gesprekken te voeren met moellahs, met de voorzitter van de moellahraad en de voorzitter van het Afghaanse parlement, wat nog nooit gebeurd was. Ook dat is COIN: het was de eerste keer dat een hoge ISAF-militair met hen sprak. En die 100 procent bereidheid om met ons te praten was ook weer voor een groot deel te danken aan de inzet van de cultural advisor. Ook dat is weer strategische communicatie en McKiernan gaf mij daar ook de ruimte voor. Als wij de dynamiek niet kenden, dan zochten we uit hoe het zat. Het zicht van de Afghaanse autoriteiten op wat er in hun eigen land gebeurde nam daardoor ook toe. Wat we daardoor hebben bereikt zou ik samen willen vatten als synergie, denkkraft en organisatievermogen.

Het streven van de missie was het creëren van stabiliteit. Maar is dat te meten?

Om daar inzicht in te krijgen zijn KPI's van elke *line of development* gebruikt: educatie, water, elektriciteit, onderzoeken onder de Afghaanse bevolking. De *key performance indicators*, waarbij Brunssum hielp om ze in beeld te brengen, interesseerden ons omdat wij weleens met Amerikaanse PRT's moesten steggelen om te zorgen dat zij ook meegingen in de plannen van NGO's en Afghaanse autoriteiten. Soms moet je goedbedoelende militairen dan uitleggen hoe ze moeten samenwerken met NGO's die al veertig jaar in zo'n land zitten, de omstandigheden kennen en Afghanen in dienst hebben.

Een paar keer per jaar vond er een vergadering plaats met Afghaanse ministers, waarin we de *alignment* van de PRT's met het nationaal plan bespraken en probeerden er voor te zorgen dat er meer geld naar het *core budget* ging. We stonden steeds in contact met Jelani Popal, de directeur-generaal van het Onafhankelijke Directoraat voor Plaatselijk Bestuur in Afghanistan. Popal zat weer in de *inner circle* van president Karzai.

Wat zou u, terugkijkend, anders hebben gedaan?

Ik denk niets en ik kijk met voldoening terug, maar ik vind wel dat we er te snel weggegaan zijn. Hadden we dan als Nederland die ambitie wel moeten hebben? Ik weet niet of de dingen die ik gedaan heb er nog zijn: wat is de effectiviteit van dit optreden geweest? Je hebt een aantal indicatoren, bijvoorbeeld meer uren elektriciteit per dag, maar andere dingen zijn niet opgelost. We hebben de bevolking de gelegenheid gegeven – zij het niet in ultimo – om hun eigen toekomst te creëren. Dat Nederland er uit stapte vond ik een van de pijnlijkste dingen, want met de koers die was ingeslagen ging het de goede kant op. Ik heb daar politici ook weleens op aangesproken. Ministers of Kamerleden die naar Afghanistan kwamen waren altijd onder de indruk, maar eenmaal terug in Nederland zeiden ze dan soms toch andere dingen. Nederland was met de 3-D benadering wel vooruitstrevend in het denken, maar dat is er onvoldoende uitgekomen. Je hebt

kennis nodig om een analyse te maken, en daar moet je je ambitie op aanpassen. Dat was in Nederland niet in balans.

De les uit de missie naar Afghanistan is dat je nog veel verder moet gaan met geïntegreerd optreden, het mengpaneel breder moet maken en de balans moet vinden tussen alle capaciteiten, van strategische communicatie tot overheidsopbouw et cetera. Je moet begrijpen wat de samenhang is. Militairen vertegenwoordigen een aantal capaciteiten op dat mengpaneel. Tegenwoordig zie je in missies meer cultural advisors en diplomaten. Het is niet per definitie een militaire of civiele kracht die je nodig hebt; het gaat om het fijnregelen op dat mengpaneel. De kern van het militaire element blijft specifiek het kinetische optreden. Al het andere kun je in gecombineerde teams. De mix tussen kinetische en niet-kinetische enablers was in Afghanistan niet in balans, dat had anders gemoeten.

De opleiding van ons hoger management is daar niet voldoende op afgestemd, want we zitten nog steeds voor 80 procent in het operationeel planningsproces. We moeten niet accepteren dat we de eisen bijstellen, en als je de complexiteit van een missie niet aankunt moet je het niet doen. Je kunt leiders wel zo goed mogelijk trainen met casuïstiek. Neem bijvoorbeeld de discussie over aardmetalen of grondstoffen. Wij werden destijds gebeld door de Chinese ambassadeur, die wilde komen praten. China had een concessie in een Afghaanse kopermijn gekocht en de ambassadeur vroeg of wij daar voor meer veiligheid konden zorgen. Als je leiders traint met zulke voorbeelden, leren ze te begrijpen dat zich tijdens missies onverwachte uitdagingen zullen voordoen. En één ding zal iedereen van tevoren moeten beseffen: je kunt bij geen enkele missie reconciliation opleggen: dat zal altijd uit de bevolking zelf moeten komen. ■

'De les uit de missie naar Afghanistan is dat je nog veel verder moet gaan met geïntegreerd optreden'

FOTO MCD, FRED WARMER

