

Door: Lkol Dr. Martijn van der Vorm, Nederlandse Defensie Academie

Samenvatting:

- De lessen die de inzet in Afghanistan hebben opgeleverd zijn op onevenwichtige wijze geborgd binnen de krijgsmacht;
- Door het intense karakter van de missie in Afghanistan werken de ervaringen in sterke mate door binnen de organisatie, het ontbreekt echter aan gestructureerde analyse of deze kennis relevant is in andere contexten;
- Door gebrek aan regie is de krijgsmacht niet goed in staat organisatieontwikkelingen te sturen. Centrale aansturing en strategievorming is cruciaal voor de krijgsmacht om zo decentrale initiatieven te faciliteren;
- Het omzetten van kennis, ervaringen en lessen tot verbeterde of nieuwe capaciteiten moet meer centraal komen te staan binnen krijgsmacht.

Achtergrond onderzoek:

Gebaseerd op proefschrift: *"The Crucible of War: Dutch and British military learning processes in and beyond southern Afghanistan"* Universiteit Leiden. In dit onderzoek staat organisatieleervermogen van krijgsmachten centraal. De gekozen case-studies zijn de Nederlands en Britse campagnes in respectievelijk Uruzgan en Helmand tijdens de ISAF-missie. Nadruk lag hierbij op het landoptreden. Centrale vraag van dit onderzoek was: "In hoeverre hebben de Nederlandse en Britse krijgsmachten lessen van deze campagnes geïnstitutionaliseerd?". De Nederlandse en Britse case-studies zijn gebaseerd op archiefonderzoek (NLD), officiële bronnen als doctrinepublicaties, beleidsstudies en evaluaties en ongeveer 130 interviews.

Theoretisch raamwerk: Als theoretische lens voor dit onderzoek is literatuur over *organizational learning* (organisatieleervermogen) gebruikt. Hoewel de krijgsmacht een bijzondere taakstelling heeft zijn de overeenkomsten met andere grote bureaucratische organisaties groter dan de verschillen. Een belangrijke bijdrage van dit gedeelte van het proefschrift is het onderscheid en de relaties tussen informeel leren (op eenheidsniveau), formeel leren (op organisatieniveau) en institutionaliseren van lessen (het borgen van kennis voor een nieuwe missie). Het leervermogen van een krijgsmacht worden beïnvloed door een aantal interne en externe factoren. Voornamelijk interne factoren zijn leermechanismen, organisatiecultuur en interne politiek. Externe factoren zijn bijvoorbeeld strategische cultuur, civiel-militaire relaties en defensiebeleid. Een voornamelijk dynamiek binnen leerprocessen is hoe de organisatie balanceert tussen *exploitatie* (verbeteren van kerncompetenties) en *exploratie* (zoeken naar nieuwe competenties op basis van potentiële kansen en bedreigingen).

Nederlandse casus:

De leerprocessen binnen de Nederlandse krijgsmacht in relatie tot de inzet in Afghanistan laten een onevenwichtig beeld zien. De ervaringen, opgedaan in de verschillende missies, hebben zeker impact gehad op de Nederlandse krijgsmacht, in het bijzonder de Koninklijke Landmacht. Er was echter geen sprake van een institutioneel geregisseerd of gefaciliteerd leerproces. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste ontbeerden de missies in Afghanistan strategische coherentie. Er was sprake van bijna discrete projecten gebaseerd op mandaat en het aanvaarden van risico's. Hierdoor was er te weinig sprake van kennisopbouw. Een tweede oorzaak was dat binnen de krijgsmacht geen goed formeel proces was ingericht om te leren van inzet. Tijdens de missie in Uruzgan was er binnen de landmacht een semi-formeel leerproces waarbij de nadruk lag op gevechtsoperaties. Een derde aspect was dat de krijgsmacht voor deze missies, in het bijzonder Uruzgan, nieuwe eenheden en competenties moest opzetten die geen of te weinig borging hadden in de organisatie. Voorbeelden hiervan waren het Provinciaal Reconstructie Team (PRT) en het brengen van non-kinetische effecten (oa informatie operaties). Doordat deze capaciteiten voornamelijk in de missies bestonden was er te weinig sprake van institutionele kennisopbouw. Een vierde aspect was dat er geen interdepartementaal campagneplan bestond. Dit moest in de missie worden geschreven en gemonitord.

Hoewel aan het eind van de missie een aantal formele en informele evaluaties werden geschreven met als doel kennis uit Uruzgan te institutionaliseren, is dit nauwelijks omgezet in concrete activiteiten. Financiële overwegingen na de bezuinigingen speelden hierbij een belangrijke rol. Bovendien bestond de gedachte om de KL los te laten komen van de Uruzgan-ervaringen en zo te heroriënteren naar nieuwe missies en conventionele oorlogvoering. Deze heroriëntatie is een logisch gevolg van de strategische context. Echter is er sprake van een pendulebeweging tussen de

focus op conventionele conflicten en stabilisatiemissies die veel onrust in de organisatie teweegbrengt.

Britse casus:

De vergelijking met het Britse optreden in Helmand toont gelijktijdig een voorbeeld en een waarschuwing met betrekking tot organisatieleervermogen. Belangrijk hierbij op te merken is dat de provincie Helmand een hoger geweldsniveau kende dan Uruzgan. Hoewel er initieel een interdepartementaal campagneplan was, werd dit direct ingehaald door de realiteit op de grond en de te kleine omvang van de *Task Force Helmand*. De Britse campagne werd verder gehinderd door grote koerswijzigingen tussen de verschillende rotaties. Deze was deels te verklaren door de sterke regimentcultuur binnen de Britse krijgsmacht. Dit gebrek aan continuïteit had een negatief effect op de effectiviteit van de missie en op de kennisopbouw in de organisatie.

Bovendien was de vredesbedrijfsvoering meer gericht op de toekomst van de Britse krijgsmacht (bijvoorbeeld langdurige materieelprojecten). Dit veranderde pas met *Operation ENTIRETY* waarmee de British Army de organisatie op "*campaign footing*" zette. Bijkomend doel was om de ervaringen uit het veld om te zetten naar organisatieverbeteringen. Om deze reden werd veel geïnvesteerd in het lessons learned proces. Via centrale aansturing (luitenant-generaal, Force Development & Training Command) werden lessen vertaald in nieuwe organisatiestructuren, doctrine, uitrusting en training. Belangrijk element was het sponsoren van verschillende informele initiatieven met mensen, middelen en aandacht. Hiermee werd wel bewust een hypotheek gelegd op de gereedheid van de British Army voor andere missies. Nog tijdens de missie kreeg British Army ook te maken met een krimpend budget. Desondanks werd onder beleidsvisie "Army 2020" gekozen voor het institutionaliseren van kennis uit Helmand. Voorbeelden waren de oprichting van 77 Brigade (oa CIMIC en infoops), Specialised Infantry Group (OMLT) en een ISR-brigade. Deze maatregelen konden worden gedragen doordat zij relatief personeelsextensief waren. Sindsdien is het lessons learned proces wel significant uitgekleeft.

Observaties:

- Veel aandacht voor *force protection*: C-IED, contactdrills, aanvullende uitrusting. Hoewel belangrijk heeft dit weinig impact op het conflict zelf;
- Krijgsmachten proberen nieuwe competenties op te zetten bij gebrek aan bijdragen civiele partners, zie bijvoorbeeld inrichting PRT;
- Informele leerprocessen werken vaak sneller wegens gevoel van urgentie, moeten wel worden gedragen in de organisatie;
- Nadeel van informele leerprocessen is dat de kennis vaak vervluchtigt wegens gebrek aan institutionele aandacht en personele wisselingen. Bovendien is scope meer beperkt door gebrek aan middelen;
- Informele leerprocessen worden beter geïnstitutionaliseerd wanneer er een 'ankerplaats' is in de organisatie waarbij operaties, O&T en doctrine dicht bij elkaar liggen: voorbeeld UK Intelligence Corps en in mindere mate NLD ISTAR-bataljon. Op het gebied van het PRT en infoops (NLD en UK) ontbrak het hieraan;
- Formele aanpassingen stuiten veelal op beperkingen in de vredesbedrijfsvoering: bijvoorbeeld langere rotaties of opzetten nieuw specialisme (I&V en C&E KL);
- Gebrek aan politiek en militaire strategische sturing, hierdoor geen overkoepelend campagneplan op deze niveaus;
- Gebrek aan continuïteit binnen campagne: korte rotaties en gebrek aan strategische aansturing. Hierdoor geen goede kennisopbouw over conflict/omgeving;
- Formele aanpassingen vallen vaak samen met politieke opportuniteit (bijvoorbeeld missieverlenging Uruzgan in 2008 bood mogelijkheid tot meer inlichtingenpersoneel en grotere civiele bijdrage);
- Overkoepelende evaluaties slechts beperkt verspreid, vaak geen integraal actieplan;
- Na Afghanistan werd binnen de krijgsmacht de noodzaak gevoeld om te heroriënteren op andere missies, hiervoor moet ook bewust kennis worden afgeleerd;
- Divergentie in opleiden en trainen van gevechtseenheden versus specifieke capaciteiten (bijvoorbeeld inlichtingen en *communication & engagement* door andere effecten en verschillende tijdshorizons).

Aanbevelingen:

Het verbeteren van organisatieleervermogen binnen de Nederlandse krijgsmacht is geen eenvoudige opgave. Westerse krijgsmachten bevinden zich in spagaat tussen conventionele oorlogvoering en expeditieaire stabilisatieoperaties. Dit vereist een mate van ambidexteriteit en strategische aansturing om accenten te kunnen leggen. Doordat het aan deze elementen ontbreekt, zijn er grote pendulebewegingen tussen *combat* en *security*. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door een gebrek aan (militair) strategische sturing geeft onrust in organisaties. Voornaamste aanbeveling hierin is dat het verwerven van kennis en het omzetten hiervan in verbeterde of nieuwe capaciteiten. Om een aanzet te geven tot het verbeteren van organisatieleervermogen hieronder enkele concrete aanbevelingen:

- Oprichten van een strategisch organisatiedeel in de Defensiestaf dat regie kan voeren over kennisontwikkeling en de richting van de organisatie: "Joint Warfare Centre". Dit kan beperkt van omvang zijn;
- Om tot een "adaptieve krijgsmacht" te komen zal het leren van ervaringen centraal moeten komen te staan. Deze ervaringen kunnen worden opgedaan door inzet, oefeningen, experimenten, simulatie en emulatie;
- Meer regie vanuit OPCO's (domeinen) voor bewaken integraliteit en sponsorfunctie van informele/ semi-formele initiatieven (conform Brits voorbeeld);
- Sterkere focus op kennisfunctie binnen specialismen/verbonden wapens/domeinen/joint warfare naast 'technische' lessons learned functies;
- Informele leerprocessen faciliteren door mandatering, sponsoring en regie;
- Trainen om te experimenteren, leren en kennis te valideren (bijv US National Training Center): oprichten oefenvijand/red force?
- Instellen van *Mission Exploitation Symposia* (UK) na rotaties **en** missies (grote oefeningen?); hierbij dienen de uitgezonden eenheden, krijgsmachtdelen, joint staf, overheid, NGOs en defensie-industrie;
- Opzetten platform om laagdrempelig kennis en ervaringen uit te wisselen conform UK Army Knowledge Exchange;
- Operationele analyse over effecten missie (zoals door TNO in Uruzgan) en interne evaluaties meer integreren; door scheiding van deze processen is er een mismatch tussen bijsturen operaties en verbeteren prestaties organisatie. Bovendien betekent dit dubbelen van inspanning;
- Bovenstaande processen kennen ook grote overlap met de inlichtingenbehoefte, binnen overwegingen van rubricering bezien of hier synergie behaald kan worden;
- Opzetten "information/intelligence fusion centre" voor missies conform UK Land Intelligence Fusion Centre (LIFC) die 24/7 draait en vooral drijft op open bronnen en informatie uit inzetgebieden, aangevuld met inlichtingen uit bijzondere middelen. Hiermee kan voor missies een integraal kennisbeeld opgebouwd worden en hebben eenheden te velde een *reach back capaciteit*. Hierbij ook operationele analyse integreren. Daarnaast een dergelijke eenheid centrale rol geven in gereedstelling voor missies.