

Project Common Effort

Een praktische manier van comprehensive trainen?

Veel organisaties kampen met de uitdaging om beleid van het strategische niveau te vertalen naar de praktijk van de werkvloer. Dit wordt nog eens bemoeilijkt als dit beleid gebaseerd is op intenties die in verschillende bewoordingen en in een vreemde taal eenzijdig zijn vastgelegd door slechts één of enkele van de partijen. Dit geldt ook voor de veel besproken *Comprehensive Approach*, waarmee civiele en militaire organisaties gemeenschappelijk planning nastreven voor een geïntegreerde interventie in een conflict/post-conflict scenario. In het *Project Common Effort* hebben de ministeries van Buitenlandse Zaken van Duitsland en Nederland samen met 1 (GE/NL) Corps de handen ineen geslagen om een eerste stap te maken in het operationaliseren van de *Comprehensive Approach*.

Mr. S. Offermans LLM en luitenant-kolonel ing. J. Brosky EMSD*

Er is zojuist een zwaar verkeersongeval gebeurd en het traumateam, een groep specialisten van zeer uitlopende afdelingen, staat klaar voor de geblindeerde elektrische schuifdeuren. Allen zijn zeer ervaren, gemotiveerd en hebben maar één doel voor ogen: de patiënt met meervoudig letsel optimale geneeskundige zorg verlenen. Ogenschijnlijk beheerst en optimistisch kijken de specialisten elkaar onderzoekend aan. Ze kennen elkaar inmiddels van andere operaties. Er is die bekende blik van verstandhouding en voorzichtig worden de eerste woorden

gewisseld, over de patiënt die zo komt, over de organisatie van het ziekenhuis en over de protocollen. Ze beseffen allemaal dat deze gesprekken vaker moeten plaatsvinden. Dan komt de patiënt de Eerste Hulp binnen en de specialisten behandelen hem vakkundig op hun specifieke deelgebieden. Toch blijkt dan dat de verschillende protocollen nog beter op elkaar afgestemd hadden kunnen worden om de patiënt binnen het *golden hour* de beste medische hulp te kunnen verlenen.¹ En uiteindelijk ook om de kosten voor het ziekenhuis te beperken.

* Sara Offermans is werkzaam bij de Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Jaco Brosky is werkzaam bij 1 (GE/NL) Corps binnen de G3 als Sectiehoofd Plans/Doctrine/SOF.

De auteurs willen Kol N. Moerkens, Lkol R. Weemering en Lkol drs. A.A.L.M. Grubben danken voor hun inbreng en professionele en collegiale steun tijdens het schrijven van dit artikel. Meer informatie over dit onderwerp is beschikbaar op www.1gnc.org.

1 In de Eerste Wereldoorlog werd voor het eerst een appreciatie gemaakt tussen de tijd van gewond raken en medische behandeling. Wanneer de gewonde binnen een uur behandeld werd was het sterftecijfer 10 procent. Dit percentage steeg daarna tot 75 procent na acht uur. Deze data heeft R. Adams Cowley gebruikt in zijn *golden hour-concept*. Zie: P. Santy Marquis Moulinier, 'Le shock traumatique dans les blessures de Guerre. Analysis d'observations' in: Bull. Med. Soc. Chir., 1918. 44:205.

Bovenstaand voorbeeld is tevens van toepassing op de wijze waarop de internationale gemeenschap zich in de afgelopen decennia in diverse missies heeft geprofileerd. Al of niet tijdelijke allianties, gouvernementele en non-gouvernementele organisaties, onafhankelijke hulporganisaties, de diverse familieleden van de Verenigde Naties en militairen hebben zich in de afgelopen jaren beziggehouden met de veiligheidspolitieke traumapatiënten, ook wel

failed states genoemd. Daarbij is het beeld van de Eerste Hulp niet zelden ten minste deels een toepasselijke analogie. Iedere partner probeert binnen zijn eigen expertise immers zo professioneel mogelijk werk te leveren, maar de onderlinge afstemming biedt de nodige *room for improvement*. De roep om afstemming voorafgaande aan de internationale ‘operatie’ is duidelijk hoorbaar. Met een beter – en vooral eerder – begrip van elkaars mandaat, organisatiecultuur en (geplande) activiteiten kunnen organisaties elkaar waar mogelijk versterken en waar nodig voorkomen dat ze elkaar in de wielen rijden. In de praktijk vindt deze vroege afstemming of gemeenschappelijke planning te weinig plaats en ondernemen verschillende organisaties in het missiegebied veelal ongecoördineerde activiteiten, zonder gemeenschappelijk of zelfs maar op elkaar afgestemd plan. En dat juist wanneer de noodlijdende ‘patiënt’ in de ‘gouden jaren’ de grootste behoefte heeft aan spoedeisende hulp met vereende krachten.

Ten slotte zou een betere onderlinge afstemming ook uit kostenoverwegingen een hoger rendement kunnen bieden. De winst is dat beleidsmakers en uitvoerders, soms door pijnlijke ervaring wijs geworden, het probleem onderkennen. Inmiddels bestaat er een veelheid aan *nonpapers*, achtergrondnotities, onderzoeksrapporten en beleidstudies over begrippen als de Geïntegreerde Benadering, de 3D-benadering en de Comprehensive Approach. Begrippen die door elkaar gebruikt worden, maar waarvan geen eenduidige definitie bestaat. Niet verbazend dus dat er in onderzoeksland wordt geconstateerd dat de verschillende termen tot verwarring leiden, omdat iedereen er toch weer net iets anders onder kan verstaan.² Hier ligt naar onze mening de eerste mogelijkheid voor onderlinge afstemming om gezamenlijk te komen tot één begrippenpakket.

Uit alle beschrijvingen komt uiteraard wel één gemeenschappelijke richting naar voren. Zo staat er in de onlangs uitgebrachte nieuwe *Comprehensive Operations Planning Directive*: ‘The comprehensive approach can be described as a means to ensure a coordinated and coherent response to crisis by all relevant actors’.³ In de

FOTO PUBLICAFFAIRS OFFICE 1 (GE/NU) CORPS



De start van het project vond plaats in november 2010 in het Duitse Billerbeck

recent uitgekomen *Allied Doctrine for the Conduct of Operations* van de NAVO is daarnaast voor het eerst vastgelegd dat het militaire planingsproces slechts één element is voor het gewenste resultaat.⁴ Toegegeven, Nederland was met zijn invulling van het PRT-concept vooruitstrevend en zocht daarbij naar meer interdepartementale afstemming in de missies. Ook Duitsland heeft de noodzaak tot afstemming onderkend bij monde van Joachim Spatz, de voorzitter van de subcommissie *Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit* van de Bondsdag, die in bijna medische termen stelt: ‘Prävention, Bewältigung und Nachsorge von Konflikten kann unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts nur funktionieren, wenn militärische und zivile Maßnahmen in einem umfassenden Konzept miteinander vernetzt werden’.⁵ De vraag blijft echter of deze afstemming en Vernetzung niet verder geïnstitutionaliseerd moeten worden. Kunnen we de volgende stap maken en de *comprehensiveness* gaan trainen en oefenen? Die vraag staat centraal in dit artikel over het Project Common Effort dat de Duitse en Nederlandse ministeries

- 2 L. van Noord in opdracht van luitenant-generaal A.G.D. van Osch en luitenant-generaal F.H. Meulman, Samenhangende benadering op nationaal niveau en in de context van de nieuwe strategische concepten van de NAVO en EU. Een Gemeenschappelijk Nederlandse Visie (Den Haag, 1 mei 2010).
- 3 Comprehensive Operations Planning Directive Interim V01, (17 december 2010) 2-2.
- 4 NATO AJP 3(B) Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations.
- 5 Zie: www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a03/a03_ga/index.jsp.

van Buitenlandse Zaken en 1 (GE/NL) Corps sinds november 2010 gezamenlijk uitvoeren. De aanleiding, de grondgedachte, het *commitment* van de verschillende partijen, de uitvoering, de projectevaluatie en de bijkomende uitdagingen passeren daarbij de revue.

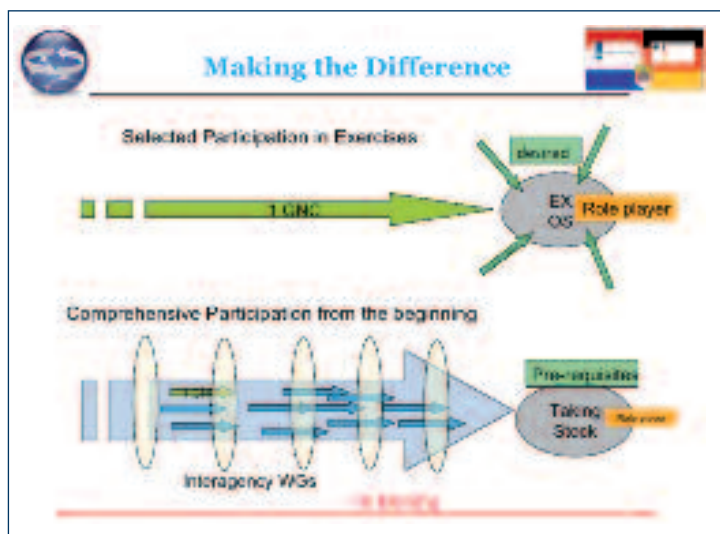
Aanleiding: de terugkomst uit Afghanistan

De vraag hoe we onze eigen *comprehensiveness* kunnen verbeteren stelde 1 (GE/NL) Corps zich na terugkomst uit Afghanistan begin 2010. Duidelijk was de boodschap van luitenant-generaal Van Loon, kort na zijn aantreden als nieuwe Commandant, over de *Corps Vision*, waarin de *Comprehensive Approach* een voorname plaats heeft: *'We must learn to adapt to the challenges and remain flexible in both struc-*

van Münster wellicht de grootste hindernis om te nemen. Cultuuromslagen binnen organisaties hebben nu eenmaal tijd nodig, zeker wanneer deze organisaties voortdurend wisselen van samenstelling en medewerkers afkomstig zijn uit twaalf verschillende landen.

Vanuit de beleving dat 1 (GE/NL) Corps zijn eigen *comprehensiveness* moest verbeteren, ontstong het idee om samen met civiele partners reeds in de planningsfase nader invulling te geven aan de 3D-benadering en de Duitse variant daarvan, *vernetzte Sicherheit*. Menig militair die dit leest zal nu uitroepen: maar dat deden we toch al lang, want tijdens operaties of oefeningen heb ik altijd wel gesproken met een burgemeester, gouverneur of lokale NGO! Dat mag waar zijn, maar waar het om gaat is het moment van consultatie en de mate van inspraak. In militaire oefeningen worden civiele organisaties er veelal bij betrokken op basis van een scenario en een script dat is opgesteld door de militaire leiding, gebaseerd op de door hen geformuleerde oefendoelstellingen. De toegevoegde waarde voor de civiele partners is gering en na de oefening ging ieder wederom zijns weegs en was er van een geïnstitutionaliseerde samenwerking geen sprake. Ook in operaties is de samenwerking vaak *too little, too late*. Civiele functionarissen worden – in het gunstigste geval – geconsulteerd als adviseur als de missie al in uitvoering is. Zelden of nooit zijn ze gelijkwaardige partners tijdens het plannings- en besluitvormingsproces.

Bij de eerste gesprekken met civiele partners kwamen bovenstaande bezwaren vrijwel direct op tafel. Naast het feit dat civiele partijen door alle niveaus worden gevraagd te participeren in oefeningen en slechts een beperkte personele capaciteit hebben, kwam al snel de vraag wat voor hen nu de toegevoegde waarde zou zijn. Samen met de ministeries van Buitenlandse Zaken heeft 1 (GE/NL) Corps de meerwaarde van het Project Common Effort kunnen overbrengen. Onder het motto *policy follows practice* willen deze organisaties gezamenlijk relevante lessen leren hoe de *Comprehensive Approach* in de praktijk gebracht moet worden en hoe deze lessen voor de toekomst in beleid te verankeren zijn.



Van militair geregiseerd oefenen naar een *comprehensive benadering* voor geïnstitutionaliseerde samenwerking

ture and mindset. We must not be constrained by bureaucracy, doctrine or protocol – we must push boundaries and think of better ways to do our business.⁶ De hiervoor noodzakelijke cultuuromslag is in de multinationale omgeving

⁶ De *Corps Vision* van 1 (GE/NL) Corps, opgesteld in augustus 2010, (Ref. No. GNC/CGG/2010/2400/0915), kent een intern en een extern doel. Binnen het Corps is het document leidend in alle besluitvorming. Daarnaast geeft het document alle externe partners inzicht in de doelstellingen die het Corps nastreeft op de lange termijn.

Grondgedachte

De grondgedachte van het Project Common Effort – ‘we believe cooperation should start before we meet abroad in a crisis’ – gaat echter verder en zoekt naar een geïnstitutionaliseerde manier om samen te analyseren, te plannen, uit te voeren en te evalueren. Het project is daarom ook een experiment om civiel-militaire samenwerking een stap verder te brengen. Om dit te bereiken gaan de partners een intensief gezamenlijk traject in van tien maanden, verdeeld in vier fasen: ontwikkelen, testen, tonen en bediscussieren. In alle vier de fasen zijn de civiele instanties er vanaf het eerste moment actief bij betrokken en medeverantwoordelijk voor het uiteindelijke product. Dit betekent bijvoorbeeld dat in de ontwikkelfase van de oefening het basisscenario van het *Joint Warfare Centre* samen met de partners is aangepast om de door de partners gestelde trainingsdoelstellingen te incorporeren.⁷ Dan blijkt dat het basisscenario omissies kent. Zo zou er volgens dat scenario ruimschoots informatie moeten zijn over de bestaande ontwikkelingsprojecten die jaren vóór de militaire interventie zijn opgestart in het land. Daarnaast zou er een stroom aan diplomatieke analyses moeten zijn over de verhoudingen in de regionale politieke arena en zouden de verschillende (N)GO's normaliter een schat aan informatie hebben over de regio en het land waar de interventie gaat plaatsvinden.

In de ontwikkelfase gaat Project Common Effort nog een stap verder naar conceptuele ontwikkeling. Het project gaat niet alleen om het gezamenlijk ontwikkelen van oefenscenario's; nog meer gaat het om het ontwikkelen van concepten voor verbetering van de comprehensiveness, zowel in de voorbereiding als bij de uitvoering van mogelijke missies. In de tweede fase zijn deze vervolgens getest en gevalideerd in een gezamenlijk trainingsmoment in september 2011. Onder leiding van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken is gewerkt aan gezamenlijke richtlijnen voor *Security Sector Reform*, terwijl de partners onder het voorzitterschap van 1 (GE/NL) Corps werken aan een document om de onderlinge samenwerking op het gebied



Het initiële conceptuele raamwerk, resultaat van de Conflict Assessment Conference en de Initial Planning Conference

van *Disaster Relief* en *Humanitarian Assistance* te verbeteren.

Commitment

Het mag duidelijk zijn dat dit project zonder het commitment van beide ministeries van Buitenlandse Zaken nooit van de grond was gekomen. Beide ministeries waren enthousiast. Een project met deze doelstelling en van deze omvang vereist echter ook commitment van andere partners. Denk hierbij aan de Nederlandse politie, de Duitse federale politie, het *Bundesministerium für Entwicklung und Wirtschaftliche Zusammenarbeit*, de *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, het UNHCR en diverse NGO's. Deze organisaties bij elkaar krijgen in één ruimte was een uitdaging en lukte uiteindelijk slechts dankzij persoonlijke netwerken en relaties. De samenwerking kreeg in november 2010 haar beslag in een *Interagency Working Group*. Vrijwel onmiddellijk rees de vraag wie de eerste *Interagency Meeting* zou leiden. Een verzoek aan het Instituut Clingendael, om als neutrale maar deskundige partij de voorzittershamer

7 In het scenario is onder meer de C2-structuur van de missie aangepast en betreft het een bridging operation onder leiding van de NAVO voor de duur van een jaar om zo de VN de gelegenheid te geven de missie over te nemen.



Deelnemers aan de Conflict Assessment Conference en Initial Planning Conference waarvan de uitkomst een Integrated Comprehensive Design voor de missie was

te hanteren, bracht uiteindelijk uitkomst. De uitkomsten van de eerste *Interagency Working Group* waren zeer constructief en praktijkgericht. Na het definiëren van de *room for improvement* stelden de partners tevens een drietal aandachtsgebieden vast waarbij coördinatie tussen actoren relevant is: *Security Sector Reform*, *Humanitarian Assistance and Disaster Relief* en *Information Sharing*. Deze onderwerpen zijn vervolgens toebedeeld aan multidisciplinaire werkgroepen die er vanuit de verschillende civiele en militaire invalshoeken dieper in duiken. In de navolgende *Interagency Meetings*, respectievelijk in Den Haag en Berlijn, zijn aanvullende stappen gezet. Hierbij verschoof de voorzittershamer tevens naar de respectievelijke ministeries van Buitenlandse Zaken, die op deze manier hun commitment onderstreepden. Daar ging een niet te onderschatten symbolische werking van uit. Het werd hierdoor duidelijk dat dit niet langer een militair initiatief was, maar een collectief opgezet project.

Naast fundamentele discussies over het vormgeven van de oefening – scenario, structuur van de missie en wijze van evaluatie – werd een grote stap gezet op het gebied van een geïntegreerd planningsproces door kennis te delen over elkaars planningsmethodologieën en parallel hieraan te zoeken naar gemeenschappelijke elementen. Een terechte vraag die hier op zijn plaats zou zijn is: zouden we één gezamenlijke methodologie moeten hebben?

En in hoeverre is het realistisch dat alle partners, inclusief de militairen, zich hieraan conformeren?

Geïntegreerde planning

Essentieel voor een gemeenschappelijk planningsproces is een gedeelde analyse van de situatie ter plaatse. Het delen van ieders institutionele analyse, waarvan het proces minstens zo belangrijk is als de uitkomsten, zou de basis moeten vormen van het definiëren van doelstellingen. Feitelijk vormde dan ook de *Conflict Assessment Conference*, gevolgd door de *Initial Planning Conference*, de start van de uitvoeringsfase van het Project Common Effort. Gedurende drie dagen werd, onder leiding van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken en met ondersteuning van TNO, samen met alle Duitse, Nederlandse en internationale partners de situatie in het fictieve Cerasia scenario bediscussieerd. Doel van deze exercitie was niet alleen een gezamenlijk beeld te krijgen van de problemen en de daaraan ten grondslag liggende *root causes*, maar ook om het fundament te leggen voor een gezamenlijk strategisch plan.

Met de gedefinieerde hoekstenen als kader kunnen de respectievelijke partners hun eigen deelplannen ontwerpen om ten minste het *do no harm*-principe te kunnen garanderen. De volgende stap naar *do harmonize* is vervolgens zeker denkbaar.

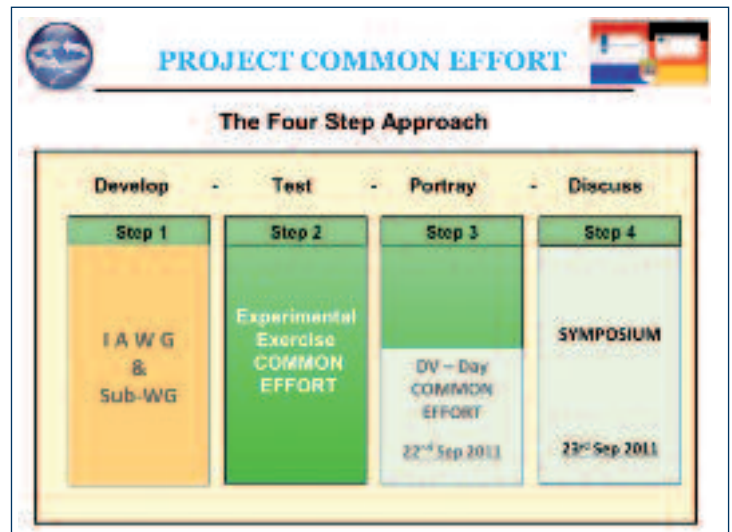
Evaluatie

De waarde van deze ambitieuze, experimentele wijze van civiel-militaire samenwerking neemt uiteraard toe wanneer er een objectieve evaluatie plaatsvindt die alle deelnemende partijen als waardevol inschatten. De bevindingen van het hele proces van tien maanden en de uiteindelijke oefening worden geobserveerd en gedocumenteerd door een internationaal civiel-militair evaluatieteam, bestaande uit een viertal organisaties. Naast het eerder genoemde Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael vormen haar Duitse tegenhanger *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP), TNO en het *Zentrum für Transformation der Bundeswehr* (ZTransfBw) samen het evaluatieteam. Daar waar TNO en ZTransfBw zich concentreren op de comprehensiveness van het 1 (GE/NL) Corps, focussen Clingendael en SWP zich op het politiek-strategische niveau. Dit biedt geen garantie voor de toekomst, aangezien veel goede aanbevelingen over betere civiel-militaire afstemming niet tot wasdom zijn gekomen zonder aanwijsbare argumenten. Zo reikte een collega een samenvatting van het seminar *Joined Forces 14* aan van 25-26 januari 2007, waarin tien heldere aanbevelingen staan voor synergie in de 3D-benadering.⁸ Delen hiervan zien – weliswaar zonder voorkennis – in het Project Common Effort voor het eerst het levenslicht.

Uitdagingen

Een aantal zaken viel de projectgroep op in de aanloop naar het Project Common Effort:

- Uiteenlopende capaciteit voor training: daar waar het Corps noodzakelijk is ingericht om zich dagelijks bezig te houden met training en opleiding, is duidelijk merkbaar dat de personele capaciteit bij de overige partners tot het uiterste wordt opgerekt en dat geen van de civiele partners toegerust is voor deze vorm van opleiding en training. De natuurlijke militaire reflex is vervolgens hierop in te springen en veel zaken naar zich toe te trekken, daar waar comprehensiveness het uitgangspunt was;



Four Step Approach

- Uiteenlopende tijdspercepties: civiele organisaties zijn doorgaans al in het crisisgebied gevestigd, vele jaren voordat een militaire operatie wordt uitgevoerd. Ook na een langdurige militaire presentie zijn deze civiele organisaties nog aanwezig. Dit vertaalt zich in de doelstellingen van de verschillende instanties. Civiele organisaties handelen minder snel, maar hebben meer oog voor voorafgaande analyse en de duurzaamheid van de bereikte resultaten. Militairen hebben een hoger operationeel tempo en hun aanwezigheid is veel meer gecondenseerd in tijd en plaats. Het bereiken van een compromis omwille van de comprehensiveness vereist derhalve 'organisatiesensitiviteit' en begrip van elkaars culturen en werkwijzen;

- Net als in een goed huwelijk knalt het pas goed na de wittebroodsweken. Pas bij zeer intensief samenwerken en pas na het passeren van de schil van beleefdheden worden de cultuurverschillen duidelijker en is sensitiviteit geen overbodig luxe;

- De interactie met de civiele partners is slechts voorbehouden aan een select deel van het hoofdkwartier. De gewenste cultuurverandering,

⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken en Centre for European Reform, Recommendations for Increased Synergy Between Defence, Diplomacy and Development, 25 en 26 Januari 2007.



Tijdens de harmonization conference in september 2011 in Berlijn presenteren alle partijen hun plannen gebaseerd op het eerder ontworpen Integrated Comprehensive Design

impliciet beschreven in de Corps Vision, vindt dan ook maar deels plaats. Terecht zou de vraag kunnen worden gesteld of ditzelfde principe mogelijk ook geldt bij de overige civiele partners;

- **Verwachtingsmanagement:** hoewel een uniek project samen met civiele partners wordt doorlopen, moet dit project als een eerste stap worden gezien. Het project is een experiment dat naast antwoorden minstens evenveel vragen zal oproepen. Maar hoeveel obstakels we ook tegenkomen, ervaring heeft meermaals aangetoond dat het alternatief – civiele en militaire organisaties die zonder onderlinge samenwerking in isolement werken – een inefficiënte optie is die naast onnodig veel geld mogelijk ook mensenlevens kost;
- Het institutionaliseren van de samenwerking vereist commitment van het leiderschap, anders blijft de samenwerking beperkt tot persoonlijke contacten;
- Borging van de uitkomsten van het proces verdient aandacht. Los van het feit dat er heel

bruikbare procedures worden ontwikkeld zou het borgen hiervan in proces- en orgaanbeschrijvingen een vervolgstap moeten zijn. Uiteraard in samenwerking met alle betrokken partners.

Conclusie

Daar waar allianties en (non)gouvernementele organisaties op het strategisch niveau de noodzaak tot geïntegreerde samenwerking onderschrijven en bespreken, wordt binnen het Project Common Effort gezocht naar een praktische invulling hiervan op het operationele/ tactische niveau. Hierbij hebben de Nederlandse en Duitse ministeries van Buitenlandse Zaken en 1 (GE/NL) Corps de handen ineen geslagen en wordt er samen met diverse (N)GO's en IO's gewerkt aan conceptuele ontwikkeling van gezamenlijke voorbereiding en training van missies. De oefening Common Effort die het project uiteindelijk afsluit is eigenlijk het begin van het begin. Als hier duidelijk wordt dat deze wijze van training vruchtbare resultaten oplevert zou dit mogelijk een doorbraak kunnen zijn in de benadering van de Comprehensive Approach. ■