

ANNA WEIBULL



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Anna Weibull

Comprehensive Approach i nederländska multifunktionella insatser

Omslagsbild: Överlämning av civil-militärt ledningsansvar i
Uruzgan

© Amb Michel Rentenaar, Nederländerna

Titel	Comprehensive Approach i nederländska multifunktionella insatser
Title	Comprehensive Approach in Dutch multifunctional operations
Rapportnr/Report no	FOI-R--3359--SE
Rapporttyp /Report Type	Användarrapport/User report
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	58 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsmakten
Projektnr/Project no	E11109
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	Department of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.
All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

Sammanfattning

Nederländerna anses vara ett av de länder där implementering och nyttjande av en allomfattande ansats i multifunktionella insatser kommit långt. Denna rapport kartlägger hur ansatsen – i Nederländerna kallad *Comprehensive Approach* - utvecklats och i vilka former den nyttjas idag. I rapporten beskrivs hur denna utveckling har påverkat nederländsk förmåga att genomföra multifunktionella insatser.

Rapporten presenterar vilka verktyg, såväl organisatoriska som finansiella, som har utvecklats samt hur arbetsmetoder och en modell för allomfattande planering och genomförande av multifunktionella insatser tagits fram. Vidare beskriver rapporten hur Nederländerna idag förhåller sig till *Comprehensive Approach* och hur detta påverkat militär och multifunktionell ledning.

Rapportens slutsats är att Nederländerna har ett brett perspektiv på *Comprehensive Approach* och ser det som ett angreppssätt för att hantera komplexa situationer med många aktörer. Utvecklingen av en allomfattande ansats anses ha stärkt Nederländernas förmåga att genomföra multifunktionella insatser. En välutvecklad modell för allomfattande planering, *Comprehensive Decision Making Process*, stärker förutsättningarna för ett integrerat arbetssätt mellan olika aktörer och organisatoriska nivåer.

För Sverige, som också har en uttalat hög ambition avseende *Comprehensive Approach*, finns lärdomar att dra från Nederländerna. Denna rapport lyfter fram några av dessa så att de kan komma svenska försvarsmakten och andra berörda aktörer till nytta.

Nyckelord: Nederländerna, *Comprehensive Approach*, allomfattande ansats, multifunktionella insatser, militär ledning

Summary

The Netherlands is generally regarded as one of the countries where the *Comprehensive Approach*-concept in multifunctional operations has been thoroughly implemented. This report maps the development of the concept in the Netherlands and how it is used today. The report describes which effect this development has had on the Dutch ability to conduct multifunctional operations.

The report presents tools, organisational as well as financial, which have been developed to facilitate a *Comprehensive Approach*, together with adapted processes and a model for comprehensive planning and execution. Furthermore, the report describes how the Netherlands regards the *Comprehensive Approach* today and how the emergence of this concept has affected military and multifunctional command and control.

The report finds that the Netherlands has a very broad understanding of *Comprehensive Approach* and regards it as a tool for managing any complex situation or conflict in which many actors are involved. The development of a *Comprehensive Approach* is generally considered to have strengthened the Dutch ability to carry out multifunctional operations. The model for comprehensive planning, *Comprehensive Decision Making Process*, seems to have enabled integration between different actors and between different organisational levels.

By studying the Dutch experiences, lessons can be drawn related to how to promote the development of a *Comprehensive Approach*. This report is intended to contribute to such learning for the Swedish Armed Forces and other relevant actors.

Keywords: The Netherlands, Comprehensive Approach, 3D, multifunctional operations, command and control

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Bakgrund och syfte.....	8
1.2	Omfattning och avgränsningar	9
1.3	Begrepp	10
1.3.1	Multifunktionella insatser	10
1.3.2	Comprehensive Approach.....	10
1.4	Metod.....	11
1.5	Disposition	11
2	Nederländskt stöd till säkerhet och utveckling i omvärlden	12
3	Det nederländska CA-konceptet	17
3.1	Bärande principer i Nederländernas CA	18
3.2	Styrande dokument	19
3.2.1	Memorandum on post-conflict reconstruction	19
3.2.2	Security and development in fragile states, The Netherlands' Strategy 2008-2011	20
3.2.3	Netherlands Defence Doctrine	21
3.3	Arbetsätt och organisation.....	21
3.3.1	Politisk nivå	21
3.3.2	Departementsnivå	22
3.4	Finansiella mekanismer.....	24
3.5	En allomfattande planeringsprocess	25
3.5.1	Modellen	26
3.6	Utvärdering	31
4	CA i praktiken	33
4.1	Organisation	33
4.1.1	I Nederländerna.....	34
4.1.2	I Uruzgan	35
4.2	Arbetsätt	39

4.2.1	Uruzgan Campaign Plan.....	39
4.2.2	"Afghaniserad" ansats.....	42
4.2.3	Bläckplumpsstrategi.....	43
4.2.4	Bottom-up och top-down perspektiv	44
5	Nederländska lärdomar från CA	45
5.1	Hur förhåller sig Nederländerna till strategier för CA?	45
5.2	Vilken påverkan har CA haft på nederländsk förmåga att genomföra multifunktionella insatser?	48
5.3	Hur har militär ledning/militära ledningsstrukturer inom den nederländska Försvarsmakten påverkats?	49
5.4	Nederländsk CA:s betydelse för Sverige	50
	Förkortningar	53
	Källor	55
	Intervjuer	58

1 Inledning

Under de senaste årtiondena har insatser för fred och säkerhet blivit alltmer komplexa. Konflikterna som insatserna ska hantera involverar irreguljära grupperingar. Dessa drivs inte sällan av ideologiska och/eller religiösa motiv och tar inte nationsgränser som hinder för sitt agerande. Dessutom är de stater där dagens konflikter utspelar sig i hög grad svaga eller fallerande och osäker grund för hållbar säkerhet och utveckling. Andra destabiliserande faktorer är korruption, svag ekonomi, fattigdom och ett ökande antal internflyktingar (*Internally Displaced Persons*, IDPs) och flyktingar.¹ Sammantaget ger detta en mycket komplicerad kontext.

Ett stort antal aktörer, civila och militära samt statliga och icke-statliga, är involverade i fredsfrämjande och kapacitetsbyggande verksamhet. Detta innebär ett allt större behov av flexibilitet och anpassning av det stöd som ska ges för att ge mesta möjliga effekt och kostnadseffektivitet. Ur ett resursperspektiv är civil-militär samverkan mindre krävande och ger effektivare insatser på lång sikt, än de där de civila och militära medlen hålls isär.² Med en allomfattande ansats (engelskans *Comprehensive Approach*) ökar också förutsättningarna för att kunna anpassa de olika militära och civila resurserna utifrån den lokala kontexten. Att i högre grad nyttja civila resurser för kapacitetsbyggnad för att kunna dra tillbaka militära resurser har också en politisk vinst då de militära resurserna är dyrare och ökar riskerna för egna personella förluster.³

Behovet av att koppla samman militära och civila åtgärder, samt att kombinera kortsiktigt humanitärt stöd och långsiktiga utvecklingsinsatser har skapat både konflikt- och beroendesituationer mellan inblandade aktörer.⁴ Detta kräver en enhetlig och övergripande inriktning och anpassning av, militära och utvecklingsrelaterade resurser i en insats.⁵ Strävan efter att öka samverkan mellan militära och civila aktörer har lett till framväxten av begrepp såsom *Whole-of-Government-Approach* (WGA), *Diplomacy-Defence-Development*

¹ Nilsson, C. m.fl. (2008), *Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser – Den allomfattande insatsens beståndsdelar*, FOI-R--2804--SE.

² Nilsson, C. m.fl. (2008), *Contextualising the Comprehensive Approach – The elements of a Comprehensive Intervention*, FOI-R--2650--SE.

³ Nilsson, C. & Zetterlund, K. (2011), *Arming the Peace, The Sensitive Business of Capacity Building*, FOI-R--3269--SE.

⁴ Bliar, S. & Fitz-Gerald, A. (2009), *Stabilisation and Stability Operations: A literature review*, Centre for Security Sector Management, Cranfield University, s. 9.

⁵ Stepputat, F. (2009), *Integrated national approaches to international operations. The cases of Denmark, UK, and the Netherlands*, Danish Institute for International Studies (DIIS).

(3D), *Integrated Approach* samt *Comprehensive Approach* (CA), eller på svenska allomfattande ansats.⁶

Nederländerna har en lång historia av deltagande i multinationella insatser och anses idag vara ett av de ledande länderna avseende implementering av CA. Landet har ett uttalat och aktivt åtagande att stödja säkerhet och utveckling, och har sedan början av 1990-talet använt sig av och utvecklat former för mer integrerade ansatser. Detta benämndes tidigare som 3D eller WGA. Idag använder Nederländerna begreppet CA, vilket är den formulering som kommer användas i denna studie.

Nederländerna har bl.a. i sin insats i Uruzgan, i södra Afghanistan, haft en allomfattande ansats i såväl planering som genomförande, på både strategisk och taktisk nivå. Då Nederländerna ur vissa aspekter är snarlikt Sverige kan en studie av hur de arbetat med en allomfattande ansats vara av intresse för svenskt vidkommande.

1.1 Bakgrund och syfte

Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) har sedan januari 2009 bedrivit projektet *Ledning i multifunktionella insatser* (LMI) på uppdrag av Försvarmakten. LMI är ett treårigt forsknings- och utvecklingsprojekt med syfte att förbättra uppdragsgivarens förutsättningar för att genomföra insatser i multifunktionella miljöer (d.v.s. komplexa konfliktmiljöer som kräver mångdimensionella ansatser).⁷ Projektet fokuserar på frågeställningen: "Hur bör ledning bedrivas i multifunktionella insatser"?

I sin tolkning av begreppet *ledning* följer projektet Försvarmaktens egen syn där ledning är en process syftande till samordning av mänskligt handlande och resurser för att uppnå en viss verkan.⁸ Eftersom ledningsbehoven är en produkt av insatsmiljön ställer ledning i multifunktionella insatser krav på multifunktionell samordning. Denna typ av samordning innefattar ofta civil-militär och multinationell samverkan.

I och med detta har projektet valt att studera koncept för multifunktionell samordning såsom CA och liknande begrepp.

En rad innovativa strukturer och reformer som främjar CA har vuxit fram inom både internationella organisationer och enskilda stater. Även om

⁶ Olsson, A. & Hull Wiklund, C. (2011), *Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser*, FOI-R--3239--SE.

⁷ Hull, C; Lindoff, J. & Lackenbauer, H. (2009), *Stakeholders and interdependencies*, FOI-R--2818--SE.

⁸ Försvarmakten (2002), *Militärstrategisk doktrin*, s. 77.

förutsättningarna skiljer sig åt mellan dessa aktörer finns det skäl att studera andras erfarenheter avseende strukturer för tillämpningen av CA.

Som en del i LMI-projektet ingår därför ett antal studier baserade på andra länders uppfattning om och erfarenheter av att använda sig av en allomfattande ansats. Föreliggande rapport utgör en studie kring implementeringen av CA i Nederländerna, där CA vuxit fram i ett försök att mer effektivt stödja svaga och konfliktdrabbade stater på vägen mot ökad säkerhet, stabilitet och utveckling. CA är ett medel för att uppnå bättre och mer bärkraftiga effekter i det land som stöds samt högre kostnadseffektivitet i insatserna. Rapporten syftar till att undersöka hur förhållningssättet har uppfyllt dessa förväntningar, men också hur framväxten av CA har skett som ett resultat av nederländska insatserfarenheter.

Rapporten redogör för hur CA formade den holländska insatsen i Uruzgan, Afghanistan, och för hur erfarenheter från denna och andra insatser påverkat utvecklingen av CA i Nederländerna. Vidare syftar denna studie till att presentera och diskutera hur nederländsk militär ledning har påverkats och utvecklats av framväxten av CA i Nederländerna samt vilka nya funktioner och strukturer som har upprättats till följd av denna.

Studien fokuserar på följande frågeställningar:

- *Hur förhåller sig Nederländerna till strategier för Comprehensive Approach?*
- *Vilken påverkan har Comprehensive Approach haft på nederländsk förmåga att genomföra multifunktionella insatser?*
- *Hur har militär ledning/militära ledningsstrukturer inom den nederländska Försvarsmakten påverkats?*

1.2 Omfattning och avgränsningar

Rapporten omfattar utvecklingen av en allomfattande ansats inom ramen för Nederländernas insatser för främjande av säkerhet och utveckling, samt hur detta har påverkat genomförande från politisk-strategisk till taktisk militär nivå. Följaktligen berör studien huvudsakligen insatser där den militära organisationen har deltagit och inte de renodlat civila aktiviteterna.

Tyngdpunkten i rapporten ligger på att beskriva och analysera vad Nederländerna lägger i begreppet allomfattande ansats. Den huvudsakliga fallstudien, som fokuserar på den nederländska regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad (*Provincial Reconstruction Team, PRT*) i Uruzgan, Afghanistan, kan av naturliga skäl inte vara heltäckande gällande hur CA påverkat den nederländska förmågan att genomföra fredsfrämjande insatser. Samtidigt var dock insatsen i Afghanistan Nederländernas hittills främsta försök att genomföra

en multifunktionell civil-militär insats och erfarenheter från detta har i hög grad påverkat hur man förhåller sig till konceptet idag.

Intervjuerna bygger primärt på militära källor varför den analys som genomförs främst grundar sig på militära erfarenheter av CA. De redovisade erfarenheterna kan därför inte ses som en allomfattande redovisning av hur Nederländerna ser på nyttan av en allomfattande ansats. Vidare utgör denna studie en beskrivning av hur Nederländerna ser på CA och gör ingen jämförelse med hur begreppet uppfattas i Sverige idag.

1.3 Begrepp

I rapporten används ett antal centrala begrepp som är viktiga att definiera då dessa kan tolkas på flera sätt. Särskilt är det relevant att genomlysna vad som avses med begreppen multifunktionella insatser och CA.

1.3.1 Multifunktionella insatser

Som framgår av namnet behandlar LMI de insatser som är multifunktionella. Det finns dock ingen vedertagen definition av begreppet multifunktionella insatser. Projektet använder begreppet för att beskriva insatser som genomförs i komplexa miljöer med sammanflätade, interagerande konflikt- och ledningssystem. Komplexitet är inte begränsad till multifunktionella insatser, men komplexiteten i multifunktionella insatser är ny i att den kräver någon form av samordning av militära och civila resurser. Multifunktionella insatser kan anses ha tre huvudegenskaper:

- breda mandat (olika uppgifter att lösa och behov av olika funktioner), vilket medför ett behov av närvaro från ett stort antal aktörer med olika expertisområden
- de olika aktörerna kan ha egna eller olika mandat och därmed olika mål, metoder och medel
- de olika aktörerna fokuserar ofta främst på de egna uppgifterna och målen i enlighet med deras mandat. Det finns dock ett stort behov av harmonisering mellan de olika aktörerna.

1.3.2 Comprehensive Approach

Trots att begreppet Comprehensive Approach blir allt mer välanvänt inom internationell konflikt- och krishantering finns heller ingen universell överenskommelse om vad begreppet omfattar eller hur det ska definieras. En rad olika tolkningar finns men deras innehåll varierar mycket sinsemellan. Studien *Vad är Comprehensive Approach?* fann att en allomfattande ansats i grunden är

ett förhållningssätt, baserat på insikten att varje enskild aktör agerar i ett system av ömsesidiga beroenden och aktivt måste arbeta för att förstå och hantera dessa beroenden för att nå kostnadseffektivitet, effekt och bärkraft.⁹ I och med att det inte finns en enhetlig syn på eller definition av begreppet ökar behovet av förståelse för hur olika tolkningar skiljer sig åt. Dessa olika tolkningar påverkar i sin tur hur olika funktioner och länder agerar allomfattande. Ett av syftena med denna rapport är att koppla Nederländernas tolkning av begreppet till hur denna påverkar hur de genomför sina multifunktionella insatser.

1.4 Metod

Rapporten bygger på en litteraturstudie omfattande officiella nederländska dokument samt beskrivningar, genomförda studier och utvärderingar rörande en allomfattande ansats i nederländska multifunktionella insatser. Detta utgör grunden för beskrivningen av erfarenheter från allomfattande ansatser i praktiken och Nederländernas teoretisering av begreppet CA. Litteraturstudien har förstärkts genom åtta semistrukturerade intervjuer med relevanta aktörer inom området: militärer och civila med erfarenhet från genomförda insatser och från nederländska Utrikes- och Försvarsdepartementet samt nederländska forskare verksamma inom valt studieområde.

1.5 Disposition

För att ge en bakgrund till förutsättningarna för den nederländska allomfattande ansatsen ges inledningsvis en sammanfattande beskrivning av Nederländernas insatser inom ramen för fred, säkerhet och utveckling i omvärlden. Denna ska påvisa det nederländska ställningstagandet och förklara varför utvecklingen skett som den gjort. Därefter följer en beskrivning av hur Nederländerna förhåller sig till en allomfattande ansats och hur detta påverkat genomförandet av multifunktionella insatser. I det tredje kapitlet ligger fokus på att beskriva de dokument, strukturer och verktyg som finns inom ramen för Nederländernas CA. Därefter ges en beskrivning av insatsen i Uruzgan, Afghanistan, och hur den påverkat utvecklingen av en allomfattande ansats i Nederländerna.

Avslutningsvis sammanfattas det nederländska CA-konceptet med utgångspunkt i studiens frågeställningar vilka utgör grunden för en analys vilken syftar till att dra lärdomar för svensk del ur militär synvinkel.

⁹ Hull, C. & Derblom, M. (2011), *Vad är Comprehensive Approach? – Tolkningar och definitioner*, FOI-R--3195--SE.

2 Nederländskt stöd till säkerhet och utveckling i omvärlden

Detta kapitel ger en bakgrund till hur Nederländerna historiskt har engagerat sig i fredsfrämjande insatser och bidragit med utvecklingsbistånd till svaga stater. Kapitlet fokuserar också på hur erfarenheter från dessa ligger till grund för hur landet idag förhåller sig till multifunktionella insatser och CA.

Nederländerna har sedan andra världskriget engagerat sig alltmer i internationella angelägenheter och riktar mycket av sitt fokus inom utrikespolitiken på mänskliga rättigheter och demokrati. Prioritet inom säkerhetspolitiken ligger på europeisk integration och säkerställande av europeisk säkerhet och stabilitet, samt deltagande i fredsfrämjande insatser.¹⁰ Som medgrundare av bl.a. Förenta nationerna (FN), North Atlantic Treaty Organization (Nato) och Europeiska unionen (EU) har Nederländerna engagerat sig som aktiv deltagare i och främjare av regionalt samarbete och gemensamma interventioner i konfliktländer. Grundfilosofin för de nederländska satsningarna inom fredsfrämjande insatser, bistånd och utveckling är att internationellt partnerskap och återuppbyggnad bidrar till stabilitet, vilket i sin tur bidrar till utveckling.¹¹

Nederländerna deltog tidigt i fredsfrämjande insatser och är ett av länderna inom Nato som förespråkar att i högre grad använda andra medel än militära inom ramen för dessa insatser.¹² I takt med att komplexiteten i konflikter och antalet aktörer ökat har kraven på att kunna möta detta på ett enhetligt sätt format utvecklingen för nederländska multifunktionella insatser. Landet var tidigt ute i sin utveckling av civil-militär samordning. Redan på 1970-talet genomförde Nederländerna operationer i Darfur, Sudan, med civila och militära resurser.¹³ Detta har gjort Nederländerna, vid sidan av bl.a. Storbritannien, till en av företrädarna för allomfattande strategier i multifunktionella insatser.¹⁴ Det nederländska tillvägagångssättet har dock inte varit helt okritiserat. Kritiken, främst från representanter för Nato och länder inom den militära insatsen i Afghanistan *International Security Assistance Force* (ISAF), grundar sig på att Nederländerna inte uppfattas prioritera åtgärder för att skapa säkerhet högre än

¹⁰ Global Security, <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/nl.htm>, hämtat 2011-10-25.

¹¹ Nederländska Utrikesdepartementet (2006), *The Netherlands in Afghanistan*, s. 4.

¹² Nederländska Utrikesdepartementet (2006), *The Netherlands in Afghanistan*, s. 12; House of Commons Defence Committee (2010), *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace*, Storbritannien.

¹³ Vid den här tiden benämndes konceptet för Whole-of-Government Approach.

¹⁴ House of Commons Defence Committee (2010), *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace*, Storbritannien, s. 17.

utvecklingsrelaterade och politiska stödåtgärder samt att det finns en övertro på att bättre samordning av de tre dimensionerna säkerhet, diplomati och utveckling ska medföra någon reell nytta.¹⁵

En händelse som fick direkt påverkan på utvecklingen av en mer integrerad och allomfattande ansats var erfarenheterna från Bosnien-Hercegovina, 1995, då Nederländerna inom ramen för *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) misslyckades med att förhindra massmordet på bosniska muslimer i Srebrenica. Det fanns flera grundläggande orsaker till att händelsen kunde inträffa, bl.a. otydliga militära insatsregler, *Rules of Engagement* (ROE), och komplexa lednings- och lydnadsförhållanden mellan det militära bidraget och FN respektive den nederländska politiska ledningen. Vidare fanns ingen klar enhetlig och uttalad strategi eller viljeinriktning från nederländsk politisk nivå, vilket ytterligare förstärkte det diffusa mandatet.¹⁶ Detta ledde till att parlamentets roll år 2000 stärktes gentemot regeringen gällande militärt deltagande i internationella operationer.¹⁷ Genom *Article 100*¹⁸ i den nederländska konstitutionen formulerades att regeringen måste hålla parlamentet uppdaterat om utredningar, beslut och förändringar avseende alla insatser med militära resurser där Nederländerna inte är i krig (dessa hanteras i en egen artikel). Här framgick också att årliga utvärderingar skulle ske av de militära insatserna och att dessa skulle omfatta militära såväl som politiska aspekter.¹⁹ Regeringen informerar parlamentet genom s.k. *Article 100 Letters*, vilka utgör utgångspunkten för debatten inom parlamentet.²⁰ Grunden för regeringens beslut kring insatser har också tydligare formulerats genom ett s.k. ramverk för värdering, *Toetsingskader*. I ramverket finns ett antal förutbestämda kriterier som måste uppfyllas för att en insats ska vara aktuell. Dessa kriterier innefattar bl.a. att det ska finnas intressen för Nederländerna i att stödja utvecklingen i det aktuella området, att en multinationell ansats ska antas och att det ska finnas en strategi för hur Nederländerna ska dra sig ur engagemanget.²¹ Detta anses av

¹⁵ de Boer, M. *New perspectives for conflict transformation*, Nederländerna, s. 238.

¹⁶ Stumpers, H. Col, Evaluation departement, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28.

¹⁷ Stepputat, F. (2009), *Integrated national approaches to international operations .The cases of Denmark, UK, and the Netherlands*, Danish Institute for International Studies (DIIS), s. 44.

¹⁸ Den nederländska konstitutionen sammanfattas i dessa artiklar som var och en behandlar olika ansvar och förhållande regeringen och parlamentet emellan i en för varje artikel specifik fråga.

¹⁹ Stepputat, F. (2009), *Integrated national approaches to international operations .The cases of Denmark, UK, and the Netherlands*, Danish Institute for International Studies (DIIS), s. 44.

²⁰ Prof. Wessel, R.A. (2008), *The Netherlands and NATO*, Juha Rainne & The Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights, Helsingfors, s. 147.

²¹ Prof. Wessel, R.A. (2008), *The Netherlands and NATO*, Juha Rainne & The Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights, Helsingfors, s. 146.

såväl tjänstemän inom det nederländska Försvarsdepartementet som juridiskt sakkunniga ha ökat den politiska insynen i militära insatser.²²

Ett annat exempel på en insats som påverkat utvecklingen av CA är Nederländernas engagemang i al-Muthanna provinsen i Irak 2003. Detta var en militär insats med fokus på återuppbyggnad av det administrativa systemet.²³ Samtidigt som militära operationer genomfördes för att öka säkerheten nyttjades en politisk rådgivare som i samverkan med *Coalition Provisional Authority* stöttade det lokala styret att bygga upp den lokala administrationen i provinsen.²⁴ Ur nederländsk synvinkel var detta inte någon uttalad allomfattande ansats, men utformningen – bl.a. att placera civila rådgivare i den militära insatsen – kom att utgöra grund för hur Nederländerna idag förhåller sig till en allomfattande ansats.²⁵

Även i Sudan har Nederländerna försökt agera mer allomfattande. I februari 2005 lade det nederländska utrikesdepartementet fram en strategi för återuppbyggnad av Sudan på medellång sikt, i enlighet med fredsavtalet *Comprehensive Peace Agreement* (CPA). Strategin klargjorde att syftet med den nederländska insatsen i Sudan var att stödja implementeringen av CPA och att göra det i alla dess delar, d.v.s. stärka säkerheten samt stödja utformandet av politiska och utvecklingsrelaterade instrument. Framtagandet av strategin var dock inte ett gemensamt arbete utan drevs främst av Utrikes- och Försvarsdepartementen. Exempelvis Finansdepartementet, vilket skulle utgöra en del av stödet på plats, var med i strategiarbetet. Det framgick inte heller vilka roller aktörerna från den nederländska sidan skulle ha. De praktiska erfarenheterna från Sudan visade på vikten av en integrerad och sammanhållen strategi där resurserna anpassats efter målen och tydlig rollfördelning gjorts vilket har påverkat hur departementen idag arbetar med CA.²⁶

²² Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30; Stumpers, H. Col, Evaluation departement, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28; Prof Wessel, R.A. (2008), *The Netherlands and NATO*, Juha Rainne & The Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights, Helsingfors, s. 146.

²³ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14.

²⁴ The Clingendael Institute (2004), *Towards a new Iraq: Making the Transition Work. The role of the International Community*, Nederländerna, s. 8.

²⁵ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14.

²⁶ van Beijnum, M. & van de Goor, L. (2006), *The Netherlands and its Whole of Government Approach on Fragile States; Case study Sudan*, Clingendael Institute, Nederländerna, s. 20.

Nederländerna engagerar sig idag primärt i multinationella insatser men ger även bilateralt stöd, där fokus ligger på säkerhetssektorreform (SSR) och utveckling av rättstatsuppbyggnad, områden där särskild expertis behövs och integreras med varandra.²⁷

Nederländerna har under 2000-talet lyft fram stöd till utvecklingen av svaga stater som ett fokusområde för internationell utveckling.²⁸ I syfte att förverkliga milleniemålen satsar Nederländerna på att öka snabbheten i sitt stöd, tillhandahålla en resurspool av experter samt utveckla samverkan mellan internationella och regionala organisationer.²⁹ Under 2010 och 2011 har en ny översyn genomförts av den nederländska strategin för utvecklingssamarbete. Nederländerna aviserar i strategin att de ska minska antalet tematiska områden inom ramen för biståndet från elva till fyra och fokusera på säkerhet och rättstatsuppbyggnad, tillgång till föda (food security), tillgång till vatten, sexuell och reproduktiv hälsa samt mänskliga rättigheter.³⁰ Biståndet ska dessutom sänkas från 0,8 % till 0,7 % av bruttonationalprodukten (BNP) och detta görs genom att minska antalet mottagarländer från 33 till 15.³¹ Stödet kommer framför allt fokuseras till följande länder: Afghanistan, Burundi, Colombia, Demokratiska republiken Kongo, Guatemala, Kosovo, Pakistan, Sudan samt det palestinska territoriet.³² Vad gäller militärt engagemang deltar Nederländerna för närvarande i insatser i Afghanistan, Bosnien Hercegovina, Somalia, Sudan, Irak samt Libyen. Totalt har Nederländernas försvarsmakt drygt 1100 personer ute på internationell tjänstgöring.³³

Den inhemska nederländska debatten kring utrikes- och säkerhetspolitiken har under senare år präglats av frågorna om nyttan och effekten av de kostsamma militära operationerna och det omfattande biståndet. Kritiken fick bl.a. Nederländerna att dra tillbaka sitt truppbidrag från Afghanistan under hösten

²⁷ Nederländska Utrikesdepartementet (2008), *Security and development in fragile states, The Netherlands' Strategy 2008-2011*.

²⁸ Nederländska Utrikesdepartementet (2008), *Security and development in fragile states, The Netherlands' Strategy 2008-2011*.

²⁹ Nederländska Utrikesdepartementet (2011), *Letter to the House of Representatives outlining development cooperation policy*, s. 1.

³⁰ Nederländska Utrikesdepartementet (2011), *Letter to the House of Representatives presenting the spearheads of development cooperation policy*, s. 2.

³¹ Nederländska Utrikesdepartementet, http://www1.minbuza.nl/en/Key_Topics/Development_Cooperation/Dutch_development_policy/Less_fragmentation_means_more_effective_aid, hämtat 2011-09-22; Nederländska Utrikesdepartementet, *Letter to the House of Representatives outlining development cooperation policy*, s. 5.

³² Nederländska Utrikesdepartementet (2008), *Security and development in fragile states, The Netherlands' Strategy 2008-2011*.

³³ Nederländska Försvarsdepartementet (2011), <http://www.defensie.nl/english/tasks/missions>, hämtat 2011-10-27.

2010.³⁴ Vad gäller utvecklingsstödet är tendensen att detta tydligare bör kopplas till nederländska egensyften och att fokus bör skifta från social till ekonomisk utveckling.³⁵ Det är alltså inte bara effekten av en allomfattande ansats i sig som har drivit på utvecklingen av konceptet i Nederländerna utan också det faktum att det anses vara mindre resurskrävande och därmed i längden mer kostnadseffektivt för skattebetalarna.

³⁴ Försvarsmakten, Reseattaché Haag (2010), *Nederländska soldater i Uruzgan*, HKV bet Ö002/2010.

³⁵ van Lieshout, P; Went, R. & Kremer, M. (2010), *Less pretention, more ambition – development policy in times of globalization*, Scientific Council for Government Policy, s. 262.

3 Det nederländska CA-konceptet

Detta kapitel beskriver hur det nederländska konceptet för CA ser ut idag och omfattar definitioner, styrande dokument, strukturer och verktyg för genomförandet av en allomfattande ansats.

CA är för Nederländerna primärt inte ett arbetssätt som endast nyttjas för multifunktionella insatser. I Nederländerna är CA ett förhållningssätt vilket används för att integrera tillgängliga resurser för att lösa en komplex uppgift.³⁶ Detta gäller inte enbart civil-militär verksamhet inom ramen för en fredsfrämjande insats utan ses som ett angreppssätt som också kan användas vid exempelvis nationell krishantering.³⁷ Även om denna rapport endast behandlar CA inom ramen för multifunktionella insatser och militär ledning är det viktigt att ha i åtanke att Nederländerna har en bred tolkning av en allomfattande ansats.

Det nederländska konceptet för CA i multifunktionella insatser grundade sig, som tidigare nämnts, ursprungligen på begreppet *3D* vilket innefattar *Defence* i fråga om säkerhet och stabilitet, *Diplomacy* i fråga om samhällsstyrning och *Development* i fråga om social och ekonomisk utveckling.³⁸ Dessa områden skulle föras samman för att öka effekten och skapa en mer långsiktig och hållbar utveckling relativt en insats där de olika funktionerna verkade i ”stuprör”.³⁹ Då varje svag stat har sin kontextuella problematik och sina förutsättningar går det nederländska förhållningssättet till CA ut på att den allomfattande ansatsen måste skräddarsys för varje insats och över tiden.⁴⁰

Synen på CA bygger också på förhållningssättet att insatser i svaga stater ska vara ”as military as needed and as civilian as possible”.⁴¹ Med detta avses att militära resurser endast ska nyttjas där det är nödvändigt och i så liten skala som

³⁶ van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29.

³⁷ van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29; Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30 & Rietdijk, W. Col, COM Operational education and training center, RNLA. Tidigare COM PRT 4 och dep J3 Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28.

³⁸ van Beijnum, M. & van de Goor, L. (2006), *The Netherlands and its Whole of Government Approach on Fragile States; Case study Sudan*, Clingendael Institute, Nederländerna, s. 6.

³⁹ Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30.

⁴⁰ Nederländska Utrikesdepartementet (2011), *Letter to the House of Representatives presenting the spearheads of development cooperation policy*, s. 5.

⁴¹ Nederländska Försvarsdepartementet (2006), *The Netherlands in Afghanistan*.

möjligt för att skapa förutsättningar för andra kapacitetsbyggande och utvecklingsrelaterade resurser.⁴²

Perspektivet på CA har utvecklats, och utvecklas fortsatt baserat på erfarenheter och teoretisk metodutveckling, snarare än formella policys.⁴³ Erfarenheterna från olika insatser har med tiden påverkat arbetsklimatet ända upp på politisk nivå till ett mer integrerande och allomfattande arbetssätt.⁴⁴

3.1 Bärande principer i Nederländernas CA

Det finns idag ingen formell definition av CA inom den nederländska statsadministrationen. Detta kan till del förklaras av att formerna för CA i hög grad sprungit ur erfarenheterna från genomförande av insatser.⁴⁵ Det handlar således snarare om praxis än att efterleva ett uppsatt regelverk. En annan aspekt på frånvaron av en definition är, menar några av de som intervjuats under denna studie, att om det skulle skrivas in i en doktrin skulle det departement som äger dokumentet därmed även äga CA, vilket i sig skulle bli ett hinder.⁴⁶ Istället eftersträvas att få CA inskrivet på ett mer generellt plan för att skapa en utgångspunkt för departements- och resursöverskridande verksamhet. Ambitionen är att skapa ett protokoll från parlamentet som därmed bli tongivande för alla departement.⁴⁷ Hänvisning till CA som koncept och metod finns däremot inskrivet i policys och doktriner (se kap 3.2) men utan att hänföras till någon specifik verksamhet. I en utredning rörande krishantering i svaga stater, *Crisis management operations in fragile states*, konstateras också att det

⁴² Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14.

⁴³ van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29.

⁴⁴ Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30.

⁴⁵ Granida, M. (2009), *The 3D approach and counterinsurgency – A mix of defence, diplomacy and development, The case of Uruzgan*, University of Leiden, Nederländerna.

⁴⁶ van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Rietdijk, W. Col, COM Operational education and training center, RNLA. Tidigare COM PRT 4 och dep J3 Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28.

⁴⁷ van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29.

råder skilda uppfattningar mellan de olika departementen och på ministernivå kring vad CA exakt innebär, vilket leder till missförstånd och inkoherens.⁴⁸

Trots brist på definition finns det ett antal saker som utmärker den nederländska allomfattande ansatsen:

- allomfattande planering
- integrerad verksamhet mellan relevanta aktörer
- harmoniserad insats anpassad efter den lokala kontexten
- lokalt ägarskap genom att lokala aktörers delaktighet i den allomfattande planeringen och att låta lokala prioriteringar styra insatser
- nyttjande av militära resurser endast där det är nödvändigt och civila i så hög utsträckning som möjligt.⁴⁹

3.2 Styrande dokument

Som tidigare nämnts finns det inte några officiella och styrande dokument kring CA. Inom ramen för policy och doktrin återfinns dock konceptet som en utgångspunkt för de aktörer som deltar i multifunktionella insatser. Några av dessa är värda att undersöka lite närmare.

3.2.1 Memorandum on post-conflict reconstruction

2005 presenterade utrikes-, försvars- och biståndsministrarna ett ”*Memorandum on post-conflict reconstruction*”, vilket beskrev vilka resurser de besitter till stöd för återuppbyggnad av svaga stater.⁵⁰ Även Justitie- och Inrikesdepartementens roller tas upp i dokumentet. Här listas instrument för återuppbyggnad och hur en allomfattande ansats kan integrera de olika resurserna. Dokumentet omfattar såväl nationella som internationella åtgärder och såväl den privata sektorn som civila samhället. En av de grundläggande principerna som hålls fram är vikten av att det är de lokala prioriteringarna som ska styra vilka resurser som sätts in.⁵¹ Utöver detta beskrivs också att aktiviteter inom återuppbyggnad utgör en strategi

⁴⁸ Advisory Council on International Affairs (2009), *Crisis management operations in fragile states – the need for a coherent approach*, Haag, Nederländerna, s. 14.

⁴⁹ Brocades Zaalberg, T. W; *The Roots of Dutch Counterinsurgency Balancing and Integrating Military and Civilian Efforts from Aceh to Uruzgan*.

⁵⁰ Rietjens, S.J.H. (2008), *Managing Civil- Military Cooperation – A 24/7 Joint Effort for Stability*, Storbritannien, s. 33.

⁵¹ Stepputat, F. (2009), *Integrated National Approaches to International Operations, The cases of Denmark, UK, and the Netherlands*, Danish Institute for International Studies (DIIS), s. 45.

för utdragande av militära resurser, något som ska tas i beaktande vid planering av nya insatser.

3.2.2 Security and development in fragile states, The Netherlands' Strategy 2008-2011

I sitt fastställande av en ny strategi för att stödja svaga stater, *Security and development in fragile states, The Netherlands' Strategy 2008-2011*⁵², utgår Nederländerna från Organisationen för Ekonomiskt Samarbete och Utveckling, *Organisation for Economic Co-operation and Development Development Assistance Committee* (OECD/DAC) ”*Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*”.⁵³ Dessa principer omfattar svaga staters utsatthet och vad som krävs av såväl den utsatta staten som det internationella engagemanget för att skapa en hållbar utveckling. Allomfattande ansats är ett av områdena i fokus och i sin tolkning av dessa principer menar Nederländerna att åtaganden för att stärka säkerhet, rättsstatsuppbyggnad och socioekonomisk utveckling måste ske samtidigt och samordnat. Insatser inom dessa områden behöver även utgå från den lokala kontexten.

Principen för den allomfattande ansatsen bygger på att identifiera vilka departement som bör samverka för att kunna applicera policyn för svaga stater baserat på lokala behov och förutsättningar.⁵⁴ Strategin är ett inriktande dokument för multifunktionella insatser i svaga stater, dock utgör det bara ett ramverk och innehåller inte strukturer och metoder för genomförande. Dokumentet framhäver att en militär styrka bara ska användas vid allvarliga angrepp på nationella eller internationella värderingar, rättigheter eller intressen.

Inom ramen för stöd till svaga stater formulerar Utrikesdepartementet landstrategier för de länder som Nederländerna prioriterar att stödja. Dessa utarbetas med stöd av med berörda departement och innefattar vilken sorts engagemang som ska ges, dess långsiktighet och hur ett allomfattande genomförande ska se ut.⁵⁵

⁵² Togs fram av Utrikesdepartementet i samarbete med Försvarsdepartementet och Departementet för Utvecklingssamarbete (*Ministry of Development Cooperation*).

⁵³ Nederländska utrikesdepartementet (2008), *Security and development in fragile states, The Netherlands' Strategy 2008-2011*, Nederländerna, s. 19.

⁵⁴ Nederländska utrikesdepartementet (2008), *Security and development in fragile states, The Netherlands' Strategy 2008-2011*, Nederländerna, s. 19.

⁵⁵ Nederländska utrikesdepartementet (2008), *Security and development in fragile states – The Netherlands' strategy 2008-2011*, Nederländerna, s. 27.

3.2.3 Netherlands Defence Doctrine

Netherlands Defence Doctrine (NDD), från 2005, kom till då det visade sig att det inte längre genomfördes försvarsgrensvisa operationer utan att dessa arbetade alltmer tillsammans.⁵⁶ Försvarsdoktrinen är ett militärstrategiskt dokument utgivet av Försvarsdepartementet. Det är underordnat övriga politisk-strategiska direktiv men styrande för enheter underställda Försvarsdepartementet. Därutöver finns operativa och taktiska doktriner.⁵⁷ Då NDD skrevs redan 2005 och ingen uppdaterad version ännu existerar, nämns inte allomfattande ansats i termer av CA. Däremot beskrivs hur interaktionen inom försvaret och gentemot andra organisationer ska fungera på respektive nivå för att uppnå ett allomfattande arbetssätt.⁵⁸ Alla dessa dokument är dock inte uppdaterade utan implementering av CA sker allteftersom dessa revideras.⁵⁹

3.3 Arbetssätt och organisation

När Nederländerna började anamma ett allomfattande förhållningssätt till multifunktionella insatser skedde detta inledningsvis i hög grad informellt, utan styrning och stödjande funktioner. Med tiden har olika arbetssätt baserade på CA utvecklats och även vissa nya organisatoriska funktioner inrättats på olika nivåer. Det som utmärker helheten i organisationen är att det är erfarenheten från olika insatser som har drivit fram utvecklingen till hur systemet fungerar idag. En av de erfarenheter som dragits är vikten av att CA genomlyser arbetet såväl horisontellt som vertikalt genom systemet. Nedan följer en genomgång av hur samverkan ser ut på politisk nivå respektive mellan departementen.

3.3.1 Politisk nivå

Ministerrådet, *Council of Ministers*, möts varje vecka och utgör det forum som på allra högsta nivån har ansvaret för beslutsfattande rörande bl.a. multifunktionella insatser men även harmonisering mellan olika åsikter och ståndpunkter mellan departementen.⁶⁰ Det är denna funktion som enligt *Article*

⁵⁶ Nederländska Försvarsdepartementet (2005), *Netherlands Defence Doctrine*, s. 5.

⁵⁷ Nederländska Försvarsdepartementet (2005), *Netherlands Defence Doctrine*, s. 15.

⁵⁸ van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29.

⁵⁹ Enligt TNO är det doktrinerna för PSYOPS, INFOOPS och markoperationer uppdaterade med CA-inslag.

⁶⁰ van Beijnum, M. & van de Goor, L. (2006) *The Netherlands and its Whole of Government Approach on Fragile States; Case study Sudan*, Clingendael Institute, Nederländerna, s. 17.

100 är ålagda att informera parlamentet om kommande insatser och förändringar inom pågående, se kap 2.⁶¹

3.3.2 Departementsnivå

Redan på 1990-talet såg visade utvärderingar av det stöd som gavs att det fanns vinster att göra genom att öka den internationella samordningen kring engagemanget i svaga stater.⁶² 1994 lades ett förslag fram på hur Försvars- och Utrikesdepartementen borde omstruktureras i syfte att uppnå dessa mål. Från att de olika avdelningarna inom Utrikesdepartementet hade verkat antingen gentemot utrikesministern eller mot ministern för utvecklingssamarbete, omstrukturerades dessa nu mot att arbeta integrerat inom regionala eller tematiska områden.⁶³ Vidare tilläts personalen att i ökad grad rotera mellan de olika avdelningarna och även till militära högkvarter och ambassader för att öka förståelsen och samverkan inom utrikesförvaltningen.⁶⁴ I hög grad bygger arbetet på personligt engagemang från handläggare och deras förståelse för vikten av samverkan och en allomfattande ansats.⁶⁵

Utrikesdepartementet har idag huvudansvar för den politiska viljan kring insatser (eng. *political desirability*) och Försvarsdepartementet ansvarar för vad som militärt är genomförbart (eng. *military feasibility*). Det sistnämnda inkluderar också exempelvis övning av både civil och militär personal. Utöver detta spelar andra departement en viktig roll inom olika insatser, beroende på insatsens specifika utformning. Exempelvis är Justitiedepartementet ansvarigt för de polisiära enheterna under den pågående insatsen i Kunduz, Afghanistan.⁶⁶

Inom Utrikesdepartementet finns dessutom en intern samarbetsstruktur där man inför varje internationell insats, på direktiv från *Council of Ministers* skapar en arbetsgrupp.⁶⁷ Detta har exempelvis skett för Uruzgan och Sudan. Arbetsgruppen består av representanter från tre enheter *Security Policy Unit*, *Fragile States Unit* (som ansvarar för biståndsfrågor) samt berörd regional enhet. Arbetsgruppen

⁶¹ Hazelbag, L. (2009), *Political decision making of the mission in Uruzgan, a reconstruction*, Försvarsmakten, Nederländerna.

⁶² van Beijnum, M. & van de Goor, L. (2006) *The Netherlands and its Whole of Government Approach on Fragile States; Case study Sudan*, Clingendael Institute, Nederländerna, s. 3.

⁶³ Brouns, J. LtCol, J9 Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare G2 under TFU 6. Intervju 2011-11-30.

⁶⁴ Advisory Council on International Affairs (2009), *Crisis Management Operations in Fragile States – The need for a coherent approach*, Nederländerna, s. 42.

⁶⁵ Togs upp som en vital punkt av samtliga respondenter.

⁶⁶ Stumpers, H. Col, Evaluation departement, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28.

⁶⁷ van Beijnum, M. & van de Goor, L. (2006) *The Netherlands and its Whole of Government Approach on Fragile States; Case study Sudan*, Clingendael Institute, Nederländerna, s. 11.

träffas på veckobasis och leds av den säkerhetspolitiska enheten. De handlägger frågor rörande insatsen och utgör dess primära kontaktyta.⁶⁸ Arbetsgruppen är också kontaktpunkt mot samhället och mot t.ex. icke-statliga organisationer med vilka ett allomfattande samarbetsformat eftersträvas, t.ex. genom att utnyttja dem för att implementera projekt i fält.

Steering Committee for Security Cooperation and Reconstruction

För det långsiktiga arbetet med en allomfattande ansats finns det en departementsöverskridande kommitté, *Steering Committee for Security Cooperation and Reconstruction* (SVW) som arbetar med att koordinera landstrategierna och utveckla policyer inom säkerhetssektorreform; avväpning, demobilisering och återintegrering, skuldavskrivning samt socioekonomisk återuppbyggnad.⁶⁹ SVW är, under ministermötet, den organisatoriskt högsta funktionen för säkerhets- och utvecklingsfrågor inom nederländsk utrikespolitik.⁷⁰ Kommittén är placerad inom Utrikesdepartementet men grundläggs i ett delat politiskt ansvar med Försvarsdepartementet.⁷¹ De möts fyra gånger per år och har sedan starten kommit att innehålla representanter från totalt sex olika departement.⁷²

Homogeneous Group of International Cooperation

För att samla alla kostnader rörande säkerhet och utveckling för de olika departementen skapades, 1997, *Homogeneous Group of International Cooperation* (HGIS).⁷³ HGIS är en samordningsgrupp för olika departements utrikesrelaterade budgetar i syfte att göra rikta dessa mer enhetligt och samordnat.⁷⁴ I gruppens arbete ingår även kostnader för de militära operationerna

⁶⁸ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14.

⁶⁹ van Beijnum, M. & van de Goor, L. (2006) *The Netherlands and its Whole of Government Approach on Fragile States; Case study Sudan*, Clingendael Institute, Nederländerna, s. 17; Matthijssen C. Col (2010), *Interagency cooperation: Comparing U.S. and the Netherlands*, U.S. Army War College.

⁷⁰ Nederländska Utrikesdepartementet (2008), *Security and development in fragile states, The Netherlands' Strategy 2008-2011*, s. 19.

⁷¹ OECD (2006), *Whole of Government Approaches to Fragile States*, s. 50.

⁷² Ministry of Justice, Ministry of Interior & Kingdom relations, Ministry of Finance, Ministry of Defence, Ministry of Economic Affairs and Ministry of Foreign Affairs (including Development Cooperation) Källa: Advisory Council on International Affairs (2009), *Crisis Management Operations in fragile states – The need for a coherent approach*, s 37; Nederländska Utrikesdepartementet (2008), *Security and development in fragile states, The Netherlands' Strategy 2008-2011*, s. 19.

⁷³ van Beijnum, M. & van de Goor, L. (2006) *The Netherlands and its Whole of Government Approach on Fragile States; Case study Sudan*, Clingendael Institute, Nederländerna, s. 4.

⁷⁴ House of Representatives of the States General (2006), *Adoption of the budget statements of the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality for the year 2007*, Nederländerna s. 6.

och utrustning som är direkt kopplade till själva insatsen. Övriga kostnader, exempelvis upprätthållande av en generell försvarsförmåga, ansvarar Försvarsdepartementet för.⁷⁵

Samtliga departement som är berörda av denna budget är också representerade i HGIS, under ledning av utrikesministern. I den mån enighet inte uppnås faller beslutsrätten på ministerrådet.⁷⁶ HGIS utvärderar även de ekonomiska satsningarnas effekt.⁷⁷

Steering Group for Military Operations

Inom ramen för *Steering Group for Military Operations* (SMO) träffas statssekreterare från Försvars- och Utrikesdepartementet, Överbefälhavaren för Försvarsmakten samt, vid behov, andra höga representanter inom berörda områden. Detta är ett beslutande organ avseende frågor som rör såväl pågående som potentiella insatser och träffas på veckobasis.⁷⁸ SMO behandlar såväl militära som civila resurser och i och med detta har en allomfattande ansats kommit att prägla arbetet.⁷⁹ Trots att SMO driver ett exekutivt arbete uppfattas det av flera av respondenterna finnas brister i hur de beslut som fattas kommuniceras till respektive insats.⁸⁰

3.4 Finansiella mekanismer

Då Nederländerna ansåg att balansen mellan finansiella resurser för utvecklingssamarbete och säkerhetsrelaterade projekt var ojämn skapades, 2004, en gemensam stabilitetsfond, *Stability Fund*.⁸¹ Syftet var att föra samman ekonomiska resurser som kunde fylla gapet mellan rent militära respektive civila insatser.⁸²

⁷⁵ Rietdijk, W. Col, COM Operational education and training center, RNLA. Tidigare COM PRT 4 och dep J3 Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28.

⁷⁶ Matthijssen, C. Col (2010), *Interagency Cooperation: Comparing U.S. and the Netherlands*, s. 13.

⁷⁷ Janssen, L. (2009), *Management of the Dutch development cooperation*, University of Twente, Nederländerna, s. 47.

⁷⁸ Hazelbag, L. (2009), *Political decisionmaking of the mission in Uruzgan, a reconstruction*, Nederländerna, s. 272 (information från 2007).

⁷⁹ Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30.

⁸⁰ Matthijssen, C. Col (2010), *Interagency cooperation: comparing U.S. and the Netherlands*, RNA, Nederländerna, s. 10.

⁸¹ Advisory Council on International Affairs (2009), *Crisis Management Operations in Fragile States – The need for a coherent approach*, Nederländerna, s. 46.

⁸² Nederländska Utrikesdepartementet (2011), *Letter to the House of Representatives presenting the spearheads of development cooperation policy*, s. 5.

Medlen till denna fond flyttades delvis från officiella biståndsmedel medan ca en tredjedel (år 2010) inte behövde uppfylla OECD:s officiella biståndskriterier.⁸³

Många olika organisationer och aktörer (t.ex. internationella organisationer såsom FN och EU, ambassader och departement från andra länder, andra departement och organisationer i Nederländerna etc.) kan ansöka om medel från fonden för att driva projekt. Nederländska ambassader har exempelvis möjlighet att nyttja pengar ur fonden för lokala projekt fokuserade på utveckling och kapacitetsbyggnad.⁸⁴ Under insatsen i Uruzgan nyttjades medel från fonden till såväl nationellt övergripande projekt som projekt specifikt riktade till Uruzgan.⁸⁵

Fonden har ett sekretariat med representanter från två av Utrikesdepartementets enheter (Enheten för säkerhetspolitik samt Enheten för fredsbyggande och svaga stater). Sekretariatet handlägger inkomna förslag och bedriver visst uppföljningsarbete. Ungefär 5-6 gånger per år träffas cheferna för berörda enheter inom Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och andra relevanta departement samt handläggare från sekretariatet och eventuellt andra sakkunniga en styrkommitté för att besluta om projekt. Dessa kan vara små, från 100 000 Euro, till mycket stora, 5-10 miljoner Euro och projektens tematiska karaktär kan också variera.

Då fonden är helt finansierad av Utrikesdepartementet består styrkommittén till största delen av representanter därifrån, något som begränsat möjligheten att nå de effekter ett mer allomfattande arbetssätt hade kunnat ge.⁸⁶ Dessutom blir övriga departements möjligheter till påverkan mindre då de inte bidrar finansiellt till fonden.⁸⁷

3.5 En allomfattande planeringsprocess

Utifrån de nederländska erfarenheterna av att ha provat en allomfattande ansats i Afghanistan⁸⁸ har teorier och metoder för dessa processer utvecklats.⁸⁹ Det finns

⁸³ Villkoren för att uppfylla OECD kriterier är bistånd inom ramen för fredsbevarande insatser exkl. militära resurser, civilt polisstöd, flyktinghjälp, civilt nyttjande av kärnkraft samt forskning kring utvecklingsländer. Källa: OECD.

⁸⁴ Nederländska utrikesdepartementet (2008), *Security and development in fragile states, The Netherlands' Strategy 2008-2011*, s. 23.

⁸⁵ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14 & Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30.

⁸⁶ van Beijnum, M. & van de Goor, L. (2006) *The Netherlands and its Whole of Government Approach on Fragile States; Case study Sudan*, Clingendael Institute, Nederländerna, s. 17.

⁸⁷ OECD (2006), *Whole of Government Approaches to Fragile States*, s. 26.

⁸⁸ En första omgång i PRT Uruzgan och en ny version inom polisinsatsen i Kunduz.

nu en av det nederländska forskningsföretaget *Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek/ Netherlands organisation for applied scientific research (TNO)* framtagen planeringsprocess, *Comprehensive Decision Making Process*, som utformats i samarbete med berörda departement och relevanta aktörer.⁹⁰ En av grunderna för metoden är att den ska genomföras med aktörer från såväl olika hierarkiska nivåer som från olika funktioner. Första gången som metoden nyttjats inför en insats var i planeringsfasen för polisinsatsen i Kunduz, vilken påbörjades 2011.⁹¹ Även om Justitiedepartementet ansvarar för den insatsen var Försvarsdepartementet drivande i planeringen. Detta beror i huvudsak på att den militära sidan har varit drivande i utvecklingen av en allomfattande planering och att Försvarsdepartementet har större vana än Justitiedepartementet av att genomföra multifunktionella insatser.⁹²

Modellen som sådan är inte låst vid en specifik typ av multifunktionella insatser utan den används t.ex. även i mindre nederländska insatser såsom i Burundi och Uganda.⁹³ Dessa insatser fokuserar på SSR och planeringsmodellen genomförs oftast lokalt på plats i insatsområdena, på ambassaden i samverkan mellan civil och militär ambassadpersonal samt representanter från biståndssidan.⁹⁴

3.5.1 Modellen⁹⁵

Den modell för en generisk och allomfattande planeringsprocess som nu föreligger har sin utgångspunkt i existerande teorier och modeller för planering samt praktiska erfarenheter. Som TNO själva framhåller skiljer den sig inte i stort från andra typer av planeringsmodeller men de menar att alla steg är vitala för att skapa en allomfattande ansats, se bild 1.⁹⁶ Modellen omfattar inte bara de olika aktörer som ska ingå i insatsen utan också att skapa en gemensam målbild, en enhetlig syn på den lokala kontexten och konflikten, samverkan med andra

⁸⁹ Bekräftades av samtliga respondenter.

⁹⁰ Advisory Council on International Affairs (2009), *Crisis Management Operations in Fragile States – The need for a coherent approach*, Nederländerna, s. 45.

⁹¹ Brouns, J. LtCol, J9 Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare G2 under TFU 6. Intervju 2011-11-30.

⁹² Brouns, J. LtCol, J9 Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare G2 under TFU 6. Intervju 2011-11-30.

⁹³ van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29.

⁹⁴ Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30.

⁹⁵ Där inte annat anges är innehållet i nedanstående del hämtat från van Bommel, I. & Eikelboom, A. (2010), *Comprehensive Planning in Complex Endeavours*, TNO Defense, Haag, Nederländerna.

⁹⁶ Underlag inhämtat under intervju med van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29.

aktörer samt vad som kan göras för att få maximal nytta av resurserna. Som framgår av bilden är de olika stegen inte sinsemellan avskurna utan metoden i sig är iterativ och under processens gång är tanken att arbetet ska utvecklas parallellt. Nedan följer en kort beskrivning av de olika stegen.

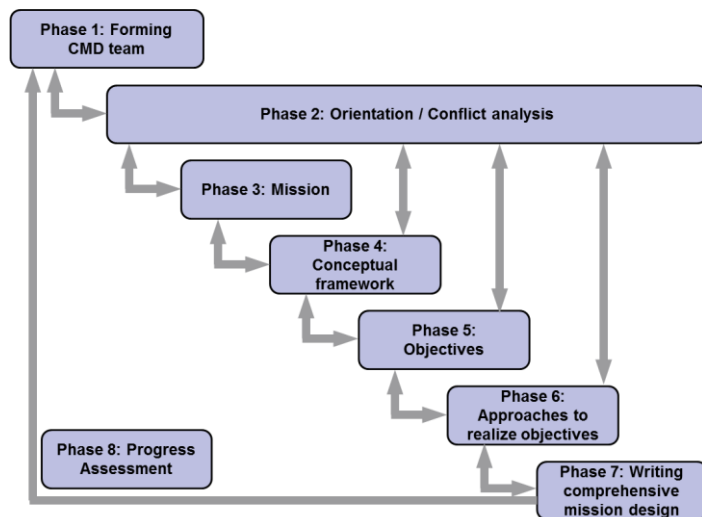


Bild 1. *Comprehensive Decision Making Process* (Källa: TNO)

Processen i sig beskrivs i sju olika faser:

1. Formering av en allomfattande planeringsgrupp

Utformningen av gruppen som ska genomföra planeringen är ett viktigt steg för att skapa förutsättningar för en allomfattande ansats. Gruppen kan innefatta såväl militära som civila chefer, representanter från det lokala styret, militära samverkanspartner och representanter från icke statliga organisationer. Effekten av sammansättningen av gruppen är tvåfaldig, dels skapas förutsättningar för planeringen och dels en ömsesidig förståelse för uppgiften aktörerna emellan. Produkten av detta inledande skede är sammanfattande riktlinjer för det kommande arbetet samt mål och syfte för innehållet i den allomfattande planen.

2. Orientering (kunskapsinhämtning)

Under planeringsprocessen finns det i varierande grad olika stora behov av kunskapsinhämtning. Syftet med denna inledande orientering är att dels ge alla en enhetlig syn på förutsättningarna i området och konflikten och dels skapa en god grund för kommande besluten i planeringen. Här identifieras vilka faktorer som påverkar konflikten och vilka som därmed måste tas med i beaktande. I

dessas delar är det av stor vikt att nyttja alla de informations- och underrättelsekällor som finns att tillgå för att underlätta arbetet. Underlaget för denna orientering kan komma från de i processen olika deltagarna⁹⁷ men också militärens underrättelsefunktioner utgör en viktig del för att skapa underlag. Normalt behandlar den militära underrättelsefunktionen primärt fientliga källor men under insatsen i Uruzgan breddades uppgiften till att även omfatta områdesanalys och andra aktörer.⁹⁸ Även de olika civila rådgivarna utgör viktiga kunskapskällor. Redan inför en insats påbörjas arbetet med en allomfattande planering. I det inledande skedet sker kunskapsinhämtningen med de resurser som finns vid de strategisk/operativa underrättelse- och planeringsfunktionerna⁹⁹ inom Försvarsdepartementet samt med de befattningshavare som ska ingå i insatsen.

3. Formulering av syfte, uppgift och roll

När en gemensam lägesbild har skapats är nästa steg att formulera ett enhetligt och allomfattande syfte samt, uppgifter och roll för den högsta strategiska nivån som ska genomföra insatsen. Detta innebär långsiktiga riktlinjer och övergripande roller för de relevanta aktörerna. Dessa uppgifter och roller kan naturligtvis variera mellan de olika aktörerna men de får inte motsäga varandra eller det högst satta gemensamma målet.

4. Utveckling av konceptuellt ramverk

I denna fas skapas en konceptuell ram, se bild 2, för hur den allomfattande planen ska se ut. Detta syftar till att öka förståelsen för komplexiteten i uppgiften. Utgångspunkten är de faktorer som identifierades i steg 2 och ramverket ska visualisera vilken påverkan dessa har på konflikten och hur olika typer av faktorer förhåller sig till varandra. Faktorena klustras i fyra övergripande grupper. Basen utgörs av grundläggande funktioner och principer för insatsens kontext, *basic principles*. Dessa inverkar på förutsättningarna för genomförande av insatsen men är inget som kan eller bör påverkas från insatsens sida, t.ex. jämlikhet. Därefter finns det faktorer som har en positiv respektive negativ inverkan på konflikten. De positiva faktorerna, *de-escalating factors*, är sådana som möjliggör en positiv utveckling av konflikten och de negativa, *escalating factors*, är sådana som ökar konflikten. Den sista gruppen av faktorer, *relieve factors*, är de där insatsen har möjlighet att påverka, sådant som lindrar konflikten och stärker utvecklingen. Det är längs dessa insatsens olika operationer och projekt löper.

⁹⁷ Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30.

⁹⁸ Brouns, J. LtCol, J9 Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare G2 under TFU 6. Intervju 2011-11-30.

⁹⁹ I Nederländerna är motsvarigheten till insatsstaben placerad inom Försvarsdepartementet.

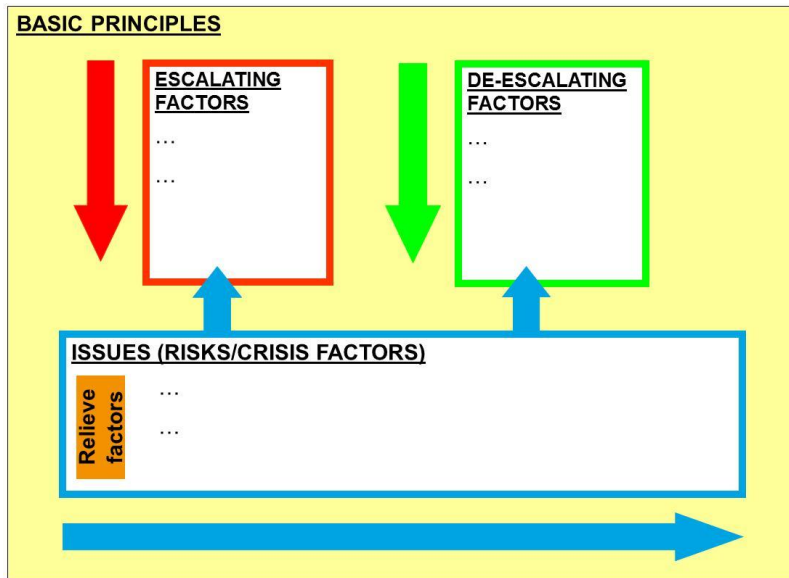


Bild 2. Konceptuellt ramverk (Källa: TNO)

I detta skede är det viktigt att samtliga i gruppen är överens inte bara om de ingående faktorerna utan även om deras respektive roll och omfattning av inverkan.

5. Målformulering

Erfarenheten från de första planeringsomgångarna i Uruzgan där en allomfattande ansats eftersträvades visade på vikten av att inte ha en målfokuserad (*end state driven*) planering på lång sikt med exakt formulerade och mätbara mål.¹⁰⁰ För var och en av de faktorer som urskilts ovan ska övergripande mål och en allomfattande strategi tas fram. Dessa måste i sin tur vara uppdelade i olika tidsaspekter. På lång (decennium) och medellång (år) sikt är det inte lämpligt att formulera mätbara mål på grund av komplexitet och det faktum att miljö och förutsättningar är i ständig förändring. Långsiktiga mål är istället formulerade i generella termer såsom utveckling, förbättring, ökning/minskning etc. Mål på medellång sikt formuleras såsom önskade

¹⁰⁰ Rietdijk, W. Col, COM Operational education and training center, RNLA. Tidigare COM PRT 4 och dep J3 Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28; Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30; van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29.

situationer medan de kortsiktiga målen uttrycks i formen av effekter att uppnå, *effects to achieve*, och effekter att bidra till, *effects to contribute*. På kort sikt (inom ramen för en rotation) är det inte bara möjligt utan nödvändigt med konkreta mål som är mätbara enligt en respondent.¹⁰¹ Målen kan vara olika för samma faktor beroende på aktör men de måste alla bidra till att uppnå det gemensamt satta övergripande långsiktiga målen.¹⁰² Ytterligare en erfarenhet från de tidiga faserna i Uruzgan var vikten av att kunna koppla de långsiktigt politiska målen till de kortsiktiga som ska uppnås inom ramen för en 6-månaders rotation.¹⁰³

6. Utveckling av en allomfattande strategi

När målen är formulerade ska en strategi utformas för att uppnå de satta målen. Strategierna delas upp i uppgiftsspecifika strategier och de som är relaterade till ett specifikt område. Dessa måste sedan iterativt ses över inom ramen för varje rotation och kan omfatta en eller flera av aspekterna diplomati, utveckling och säkerhet.

7. Formulera/skriva en allomfattande plan

Den allomfattande planen innehåller insatsens syfte och roll, konceptuell ansats, mål och allomfattande strategi. När planen är formulerad innebär det inte att processen i sig är avslutad, utan endast att man har ett gemensamt ingångsvärde för hur läget ser och vad som förväntas åstadkommas. Modellen i sig bygger på att processen är iterativ, d.v.s. att återkommande uppdateringar och anpassning görs utefter ändrade förhållanden.¹⁰⁴ Flera respondenter menade att det kanske inte var det slutliga dokumentet i sig som var det viktiga utan snarare processen

¹⁰¹ Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30.

¹⁰² van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29.

¹⁰³ Rietdijk, W. Col, COM Operational education and training center, RNLA. Tidigare COM PRT 4 och dep J3 Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28. van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30.

¹⁰⁴ van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29; Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30. Brouns, J. LtCol, J9 Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare G2 under TFU 6. Intervju 2011-11-30 & Swillens, J. Col, Special Operations, Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-30.

för att nå dit. Dessutom bidrar det till att skapa en organisation med enhetlig syn på situationen och de olika aktörernas respektive roller.¹⁰⁵

3.6 Utvärdering

Ytterligare en viktig del av Nederländernas CA är utvärdering av genomförda insatser. Bakgrunden till hur Nederländerna ser på vikten av utvärdering och genomlysning av militära insatser har bl.a. sin grund i erfarenheterna från Bosnien Hercegovina 1995 (se kap 2).¹⁰⁶ Ett av ställningstagandena i *Article 100*¹⁰⁷ är att en utvärdering av samtliga insatser ska genomföras varje år och att denna ska presenteras för parlamentet. Parlamentet genomför i sin tur en översyn över hur utvärderingen gått till och vilken effekt insatsen haft under det gångna året. Ministrarna skriver sedan gemensamt under utvärderingen.¹⁰⁸ Vad gäller CA genomförs idag inte utvärderingar som tittar specifikt på att utvärdera CA som koncept. Eftersom t.ex. insatsen i Uruzgan genomfördes med en allomfattande ansats ingick dock detta i utvärderingen av insatsen.¹⁰⁹ Det genomförs inte heller departementsgemensamma utvärderingar utan Försvarsdepartementet har en enhet för utvärdering av militära insatser och Utrikesdepartementet har en egen funktion för utvärdering av utvecklingsinsatser.¹¹⁰ Detta kan tyckas motsägelsefullt men då Försvarsdepartementet genomför utvärderingar av insatser med militärt bidrag ingår det också att titta på de civila funktionerna. Vid varje utvärdering sätts dessutom team med relevanta kompetenser ihop beroende på vilka uppgifter som utförs i insatsen. I fallet Uruzgan fanns således representanter även från Utrikesdepartementet¹¹¹ med. Försvarsdepartementet utvärderar även den pågående polisinsatsen i Kunduz. Detta beror på att Justitiedepartementet inte har någon funktion för utvärdering, medan militären

¹⁰⁵ Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30; van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29.

¹⁰⁶ Brouns, J. LtCol, J9 Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare G2 under TFU 6. Intervju 2011-11-30.

¹⁰⁷ Från den nederländska konstitutionen.

¹⁰⁸ Brouns, J. LtCol, J9 Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare G2 under TFU 6. Intervju 2011-11-30.

¹⁰⁹ van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29.

¹¹⁰ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14 & Stumpers, H. Col, Evaluation departement, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28.

¹¹¹ Inkluderar utvecklingsfrågor.

har former och kunskap för genomförande av denna typ av utvärdering.¹¹² I termer av erfarenhetshantering genomförs efter varje rotation en utvärdering av de gångna sex månaderna i syfte att återkoppla till kommande rotationer och förbättra utförandet på operativ nivå.¹¹³ Detta genomförs snarlikt de svenska erfarenhetsseminarierna efter varje byte av kontingent.

Ovan nämnda former för utvärdering syftar således till att ge den högsta politiska nivån insikt om kostnadseffektivitet, bärkraft, effekt etc. i pågående och genomförda insatser.

¹¹² Brouns, J. LtCol, J9 Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare G2 under TFU 6. Intervju 2011-11-30.

¹¹³ Swillens, J. Col, Special Operations, Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-30; Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30 & Brouns, J. LtCol, J9 Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare G2 under TFU 6. Intervju 2011-11-30.

4 CA i praktiken

Detta kapitel beskriver hur CA applicerades på den nederländska insatsen i Uruzgan, Afghanistan. Erfarenheter från denna insats har i hög grad påverkat utvecklingen av allomfattande arbetssätt såväl inom multifunktionella insatser som inom den departementala strukturen i Nederländerna.

Nederländerna har varit engagerade i Afghanistan sedan tidigt 1990-tal. Deras militära truppbidrag påbörjades 2002.¹¹⁴ De har bidragit både till ISAF och till USA:s parallella insats, *Operation Enduring Freedom*, OEF. Efter att ha varit ansvarigt för PRT Baghlan tog Nederländerna över PRT Uruzgan 2006.

Uruzgan är den enda nederländska insatsen där en heltäckande allomfattande ansats genomförts på taktisk nivå. Samverkan bedrevs enligt principen ”as military as necessary, as civilian as possible”¹¹⁵. Syftet var främja den afghanska statens återuppbyggnadsansträngningar, stödja icke-statliga organisationer och stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna.¹¹⁶ För att möjliggöra en allomfattande ansats på taktisk nivå var det av vikt att den strategiska nivån utvecklade departementsöverskridande målsättningar och arbetsformer.

Åtagandet i PRT Uruzgan grundade sig på ett nationellt förhållningssätt om att den primära uppgiften var att stärka Afghanistans utveckling och bidra till säkerhet i landet. Uppgiften var inte att segra över talibanerna.¹¹⁷ Detta förhållningssätt har kritiserats av koalitionspartners inom ISAF. Nederländerna har, främst av andra nationer inom ISAF, anklagats för att inte ta sitt ansvar i kampen mot talibanerna och att inte stödja det afghanska folkets kamp för ökad säkerhet.¹¹⁸

4.1 Organisation

Nederländerna tog över ansvaret för PRT Uruzgan med vetskap om att området var mycket instabilt. Utgångspunkten var att insatsen redan från början skulle genomföras med en allomfattande ansats. Prioriteringar mellan politiska, militära

¹¹⁴ Nederländska Utrikesdepartementet (2006), *The Netherlands in Afghanistan*.

¹¹⁵ Nederländska Utrikesdepartementet (2006), *The Netherlands in Afghanistan*, s. 20.

¹¹⁶ Nederländska Utrikesdepartementet, *Afghanistan fact sheet*, s. 1.

¹¹⁷ Nederländska Utrikesdepartementet (2008), *Security and development in fragile states, The Netherlands' Strategy 2008-2011*, s. 28.

¹¹⁸ Granida, M. (2009), *The 3D approach and counterinsurgency – A mix of defence, diplomacy and development. The case of Uruzgan*, University of Leiden, Nederländerna.

och utvecklingsrelaterade satsningar skulle vägledas av de lokala behoven och förutsättningarna.

Även om det inledningsvis inte fanns någon enhetlig strategi för insatsen i Uruzgan från den politiska nivån så utvecklades på alla nivåer funktioner för samarbete och delaktighet i det dagliga löpande arbetet.

4.1.1 I Nederländerna

Nederländerna utvecklade samverkansfunktioner på alla nivåer, vilket underlättade samverkan mellan berörda departement och myndigheter. Detta bidrog till ökad delaktighet i det dagliga löpande arbetet för alla inblandade aktörer.

Den politiska nivån möttes varje vecka i styrgruppen för militära operationer, *Steering Group for Military Operations* (se avsnitt 3.2.2). Gruppen behandlade samtliga pågående internationella insatser. Det fanns också en arbetsgrupp som träffades dagligen för att hantera löpande frågor gällande insatsen i Afghanistan specifikt.¹¹⁹ Denna verkade bl.a. som bakre beslutsstöd, *reach back*, för den civila chefen i Uruzgan. Gruppen skulle ha sakkunskap i alla relevanta frågor, d.v.s. säkerhet, gender, personal, utveckling, politik m.m. Även om den civile chefen i Uruzgan i det dagliga arbetet styrdes hemifrån, var ambassaden i Kabul ett sammanhållande organ för alla nederländska delarna i Afghanistan och länken mot den nationella statsapparaten, multinationella organ och icke-statliga organisationer.¹²⁰

Den militära chefen i Uruzgan var underställd ISAF:s befälhavare i operativa frågor och Försvarsdepartementet i administrativa frågor.¹²¹ Att vara underställd ISAF innebar dock inte att Nederländerna helt frånsade sig ansvaret och medbestämmande i operativa frågor, vilket är vanligt vid deltagande i multinationella insatser. Nationella ståndpunkter uttrycktes vid behov genom s.k.

¹¹⁹ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14.

¹²⁰ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14; van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29; Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30; Gabriëlse, R. (2007), *A 3D Approach to Security and Development*, s. 69.

¹²¹ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14.

caveats. Inriktningsmässigt var den nederländska nationella strategin för Afghanistan¹²² styrande och den var i hög grad baserad på en allomfattande ansats.¹²³

4.1.2 I Uruzgan

Redan under de första kontingenterna i Uruzgan, lades stor vikt vid de civila delarna. Inledningsvis var dock insatsen organiserad kring de militära resurserna vilken kompletterades med civila rådgivare. Det beslutades, 2009, att ta ytterligare ett steg i riktning mot en allomfattande ansats och öka betydelsen av de diplomatiska och utvecklingsrelaterade insatserna. Detta innebar i praktiken att en civil diplomat, *Civilian Representative* (CIVREP), fick delad ledning över insatsen i Uruzgan, tillsammans med den militäre chefen, *Commander* (COM).

Det nederländska styrkebidraget i Uruzgan bestod av en del som stod för politiska och utvecklingsrelaterade uppgifter, PRT, och en del med militära uppgifter, *Task Force Uruzgan* (TFU), se bild 3.¹²⁴

¹²² Innefattande såväl intressen för Afghanistan i stort som ambassaden i Kabul stod för som mer specifikt för insatsen i Uruzgan.

¹²³ Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30.

¹²⁴ van Bommel, I. & Drs. Eikelboom, A. (2010), *15th ICCRTS, The evolution of C2* "Comprehensive Planning in Uruzgan", TNO Defense, Haag, Nederländerna samt flera av respondenterna.

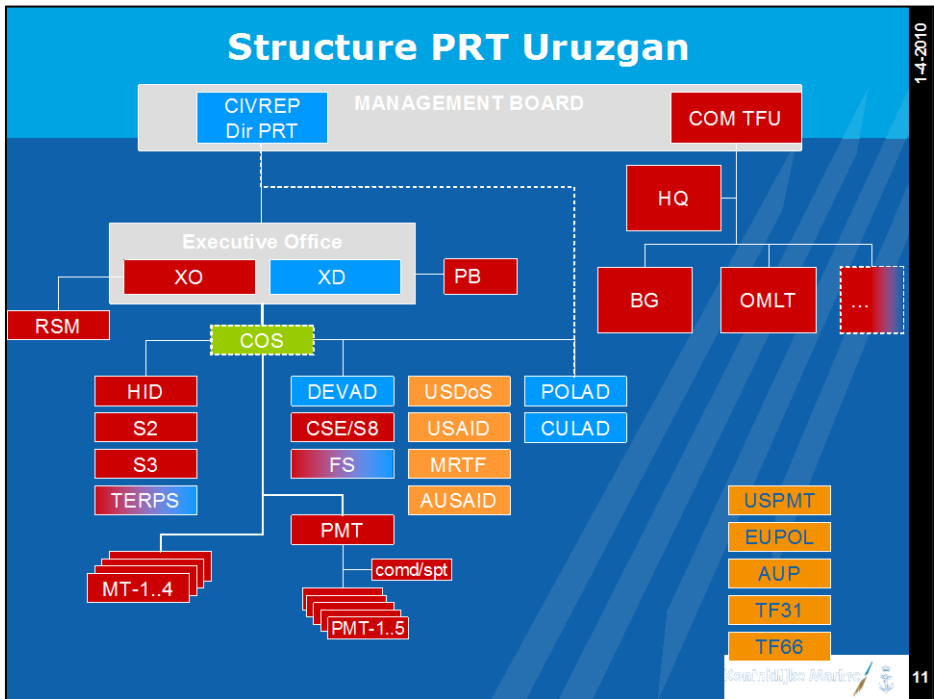


Bild 3. Organisationsskiss över den nederländska kontingenten i Uruzgan 2009-2010. Röda rutor betecknar enheter med militär personal och blå de med civil personal. Orange enheter är inom PRT:t verkande funktioner som inte är nederländska. Heldragna linjer symboliserar lednings- och lydnadsförhållanden och streckade linjer rådgivande funktioner. Förklaring till de olika beteckningarna ges nedan. (Källa: TNO samt Amb Rentenaar, M.)¹²⁵

I praktiken innebar organisationen att ledningen delades mellan den civile (CIVREP) och den militäre (COM TFU) chefen genom delat ordförandeskap i den s.k. *the Management Board*. De var båda ansvariga för respektive komponent men hade ett gemensamt ledningsansvar för det samlade nederländska engagemanget i Uruzgan, se nedan om delad ledning (*dual command*).¹²⁶

¹²⁵ Underlag presentation dragen för Försvarsmakten under besök i Nederländerna. Försvarsmakten, *Nederländernas erfarenheter från civil-lett PRT i Uruzgan*, HKV bet 01 800:56698, 2010-04-12.

¹²⁶ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14; Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30; T; van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6.

Den militäre chefen (COM TFU) var organisatoriskt ansvarig för de militära delarna inom TFU, bestående av bl.a. *Operational Mentoring and Liaison Teams* (OMLT) och motsvarigheten till ett skyttekompani, *Battle Group* (BG). Uppgiftsmässigt svarade denna del för de militära operationerna i operationsområdet men också för säkerheten för PRT:t när det bedrev verksamhet i området.¹²⁷

Den civile chefen, (CIVREP) var i sin tur organisatoriskt ansvarig för de civila delarna inom PRT:t och uppgiftsmässigt för återuppbyggnad, stabilitet, diplomati och utvecklingsrelaterade frågor. CIVREP hade till sin hjälp en styrgrupp, *Executive Office*, som ansvarade för den dagliga koordineringen av PRT:ts civila och militära resurser. Denna bestod av en civil, *Executing Director* (XD) och en militär, *Executing Officer* (XO) befattningshavare. Dessa hade sinsemellan uppdelat ansvar för de civila respektive militära organisatoriska resurserna inom PRT:t.¹²⁸

PRT:t bestod av både militära och civila komponenter. De militära arbetade utlokaliserat i området med samverkansfrågor, s.k. *Mission Teams* (MT).¹²⁹ Till den militära delen räknades också fem *Police Mentoring Teams* (PMT) och förbandsenheter för eskort av civila experter. Den civila komponenten inom PRT:t omfattade ungefär 15 civila experter med uppgifter inom politiska, *Political Advisor* (POLAD); utvecklings- och kulturella frågor, *Development Advisor* (DEVAD) och *Cultural Advisor* (CULAD). Utöver detta fanns också en person som var expert på de olika afghanska folkslagen, *tribal advisor* (TRIBAD).¹³⁰ Personellt omfattade PRT Uruzgan ungefär 150 personer, varav alltså 15 var civila.

Delad ledning (Dual command)

För att säkerställa att verksamheten utgick ifrån en allomfattande ansats krävde samtliga order ett godkännande och signering av båda chefer, CIVREP och COM

Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29.

¹²⁷ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14; Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30; Drs van Bommel, I; Drs. Eikelboom, A & Swillens, J. Col, Special Operations, Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-30.

¹²⁸ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14.

¹²⁹ Snarlikt MOT-strukturen. Mission Teams omfattar 8 personer innehållande militär och civil kompetens.

¹³⁰ Marton, P. & Wagner, P, (2008), *The Netherlands and Hungary's Contribution to Operations in Afghanistan*, Hungarian Institute for International Affairs, s. 6.

TFU.¹³¹ Därmed kunde ingen operation eller utvecklingsinsats genomföras utan godkännande av båda parter.¹³² Den civila chefen var dock en frontfigur för den nederländska insatsen i alla officiella sammanhang, oavsett om det gällde civila eller militära frågor.

De två respondenter som verkat på denna nivå betonar att samverkan fungerade och att det från början fanns ett nära samarbete.¹³³ De poängterar båda att personliga egenskaper var essentiella för detta. Som en av dem uttryckte det: ”Den militära chefen måste vara en diplomat med förståelse för biståndsarbete och utvecklingsfrågor och den civile chefen måste kunna vara chef och tänka som en militär. Inget av det är egenskaper som man lätt hittar hos respektive gebit.”¹³⁴

Förhållandet mellan PRT och TFU

De underordnade strukturerna inom PRT respektive TFU verkade enligt samma princip som de två högsta cheferna, d.v.s. integrerat för att skapa en allomfattande insats i Uruzgan. De underordnade strukturerna arbetade dock inte lika nära.¹³⁵ Den allomfattande planeringen, *Uruzgan Campaign Plan*, som utvecklades, under 2007, anses ha utgjort en naturlig samverkansmekanism, och skapade en enhetlig syn på läget i området och bidrog till att gemensamma mål kunde formuleras (se kap 4.2.1). Planering och genomförande på lägre nivåer sköttes integrerat mellan respektive enheter.¹³⁶ Detta var inte något som var formellt inskrivet i arbetsordningar eller motsvarande, utan blev en naturlig del av verksamheten. Detta berodde på att högre chefer verkade som föredömen och att planeringsprocessen byggde på en allomfattande och integrerad ansats. Detta växte fram under de senare kontingenterna allteftersom behovet av en allomfattande ansats blev alltmer tydligt.

¹³¹ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14. & Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30.

¹³² Nederländska Utrikesdepartementet, *Afghanistan fact sheet*, s. 2.

¹³³ Amb Rentenaar, M. som CIVREP och MG Middendorp, T. som COM TFU.

¹³⁴ Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30.

¹³⁵ Rietdijk, W. Col, COM Operational education and training center, RNLA. Tidigare COM PRT 4 och dep J3 Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28; Swillens, J. Col, Special Operations, Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-30 & Brouns, J. LtCol, J9 Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare G2 under TFU 6. Intervju 2011-11-30.

¹³⁶ Swillens, J. Col, Special Operations, Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-30.

Finansiella mekanismer

Nederländerna stöder den afghanska staten ekonomiskt genom *The Afghanistan Reconstruction Trust Fund* och *the Law and Order Trust Fund Afghanistan*. Under insatser i Uruzgan öronmärktes en del av dessa pengar via det afghanska finansdepartementet för att användas där den nederländska insatsen verkade.¹³⁷

4.2 Arbetssätt

Det finns några områden som utmärker sig genom själva agerandet utifrån en allomfattande ansats. Nedanstående redogörelse utgör, efter genomförda litteraturstudier och intervjuer, en samlad bild av vad som präglade Nederländernas insats i Uruzgan.

4.2.1 Uruzgan Campaign Plan

Under de första kontingenterna fanns inget formellt ramverk för hur planeringen skulle gå till. Ett sådant har dock utformats på plats över tiden med stöd av operationsanalytiker som tagit fram metoder och planeringsverktyg anpassade till behoven.¹³⁸

På operativ nivå låg den största utmaningen i att ena alla de olika aktörerna, såväl afghanska som de olika stödjande parterna (andra nationer inom ISAF, icke-statliga och statliga organisationer). Eftersom det inte fanns någon övergripande inriktning och planering från högre politisk nivå i Nederländerna, så blev det PRT Uruzgans övergripande uppgift att ta fram en sådan. I takt med att de civila delarna blev allt mer omfattande och mer omfattande ökade behoven av och förutsättningarna för en allomfattande planering. Med stöd av operationsanalytiker från TNO utvecklades under PRT 5, år 2009, och framåt, grunderna för det som i kapitel 3 beskrivs som *Comprehensive Decision Making Process*.

Erfarenheten från planeringen i de tidiga kontingenterna var, som nämns i kapitel 3, att det inte var funktionellt med en exakt målplanering, utan att det var viktigt med kortsiktiga mål som var mätbara och som relaterade till långsiktiga

¹³⁷ van der Lijn, J. (2011), *3D – The Next Generation, Lessons learned from Uruzgan for future operations*, Clingendael Institute, Cordaid, s. 40.

¹³⁸ Rietdijk, W. Col, COM Operational education and training center, RNLA. Tidigare COM PRT 4 och dep J3 Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28; Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14 & Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30.

intentioner.¹³⁹ Under de första kontingenterna, från 2006 till 2007, skapades en s.k. *Masterplan*. Detta dokument syftade till att vara långsiktigt men då det var ett planeringsdokument inom den militära planeringsfunktionen (G5) så berördes inte högre nivåers planering. Vidare omfattade den primärt säkerhetsrelaterade operationer och saknade alltså de andra delarna av den nederländska insatsen. Med dessa tillkortakommanden utvecklades planeringen från 2008 och framåt genom s.k. *Focal papers*. Dessa beskrev inte bara den långsiktiga inriktningen utan kopplade denna till kortsiktiga insatser i 6-månaders perspektivet. Dessa planeringsdokument gav också uttryck för ett mer allomfattande förhållningssätt än tidigare men - kanske beroende på att de civila resurserna ännu var tämligen begränsade - främst inom de långsiktiga delarna och mindre för varje kontingents insatser. Det som framför allt var ett tillkortakommande med denna planeringsform var att de långsiktiga målen uttrycktes i alltför precisa och mätbara termer. Med en ständigt pågående utveckling och förändrade förutsättningar blev dessa snabbt inaktuella och irrelevanta. Mätbara mål, visade erfarenheten enligt respondenterna, är bra, och viktiga i det korta perspektivet. Men på lång sikt är de inte funktionella och de utvecklingsrelaterade och diplomatiska resurserna är ofta obenägna att formulera sig i strikta avgränsade termer vilket motverkar att får en allomfattande ansats till stånd.¹⁴⁰

Planeringsdokumentet som slutligen togs fram kallades *Uruzgan Campaign Plan* (UCP).¹⁴¹ I detta arbete var Utrikesdepartementet med redan från starten och planeringen påbörjades redan innan rotation till insatsområdet. Detta verkade för att för att ensa de olika resursernas inriktning och mål från departementsnivå och neråt och även ensa de långsiktiga målen.

Uruzgan Campaign Plan var ett verktyg för att¹⁴²

- rikta stödet mot de största behoven i Uruzgan och *the Afghan National Development Strategy*

¹³⁹ van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Rietdijk, W. Col, COM Operational education and training center, RNLA. Tidigare COM PRT 4 och dep J3 Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28.

¹⁴⁰ van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Rietdijk, W. Col, COM Operational education and training center, RNLA. Tidigare COM PRT 4 och dep J3 Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28.

¹⁴¹ Drs van Bommel, I. & Drs. Eikelboom, A. (2010), *15th ICCRTS, The evolution of C2" Comprehensive Planning in Uruzgan*, TNO, Nederländerna, s. 2.

¹⁴² Drs van Bommel, I. & Drs. Eikelboom, A. (2010), *15th ICCRTS, The evolution of C2" Comprehensive Planning in Uruzgan*, TNO, Nederländerna, s. 3.

- i ökande grad involvera de afghanska säkerhetsstyrkorna, det vill säga polisen (ANP) och militären (ANA)
- samla insatserna från alla de olika stödjande länderna och organisationerna i Uruzgan
- samla det nederländska stödet inom 3D-principen
- vara en långsiktig stöttepelare för ständig och hållbar utveckling, trots 6-månaders rotationer av de nederländska insatserna, samt att kunna hantera väntade och oväntade förändringar av lokala förutsättningar.

Processen så som den genomfördes i Uruzgan genomgick fyra steg (processen i sin nuvarande utformning beskrivs mer ingående i kap 3):¹⁴³

1. Sammansättning av en allomfattande planeringsgrupp

En noggrant sammansatt grupp, bestående av såväl militära som civila befattningshavare¹⁴⁴, genomförde hela arbetet under ledning av COM TFU och CIVREP. Även icke nederländska befattningshavare och funktioner som verkade i området deltog, t.ex. Australiens motsvarighet till Sida, *Australian Aid* (AUSAID). Den militära planeringsenheten (G5) höll i genomförandet.

2. Konceptuellt tillvägagångssätt

Grunden för planeringen var olika former av dokument och olika företrädares kunskap och planer. Även kunskap från rådgivare och underrättelsefunktionen utgjorde viktiga delar i framtagande av underlag.¹⁴⁵ Processen var iterativ, så till vida att ett ramverk utformades vars innehåll förändrades allteftersom man tillgodogjorde sig ny kunskap eller kontexten förändrades. Vid flera tillfällen under processen gång tillkom kunskap som gjorde att processen fick itereras ytterligare.¹⁴⁶ Bild 4 visar hur det konceptuella ramverket såg ut för TFU 6, år 2009 (notera likheten med modellen för konceptuellt ramverk kap 3.5.1).

¹⁴³ Där inte annat anges i detta stycke så är källan: Drs van Bommel, I. & Drs. Eikelboom, A. (2010), *15th ICCRTS, The evolution of C2" Comprehensive Planning in Uruzgan*, TNO, Nederländerna.

¹⁴⁴ Deputy COM, COS, G2, G3, G5, G7, Operational Analysts, Political Advisor, Development Advisor, Cultural Advisor.

¹⁴⁵ Brouns, J. LtCol, J9 Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare G2 under TFU 6. Intervju 2011-11-30.

¹⁴⁶ van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29 & Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29.

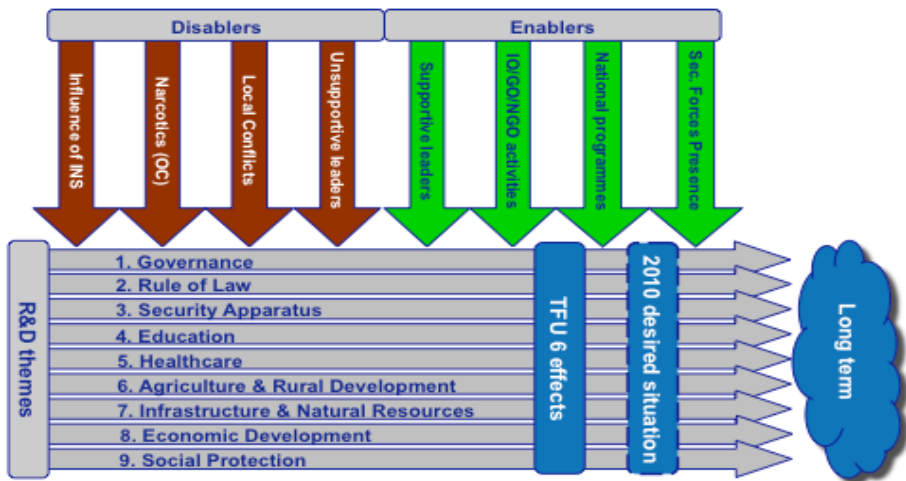


Bild 4. Konceptuellt ramverk för Uruzgan Campaign Plan TFU 6 (Källa: TNO)

3. Utformning av realistiska mål

Då PRT verkade i en kontext med många externa faktorer och en ständigt föränderlig miljö var det inte realistiskt att utforma långsiktiga mål. De långsiktiga målen uttrycktes i UCP i generella termer, t.ex. *"decrease the influence of disablers"* och *"increase the influence of enablers"*¹⁴⁷. Dessa långsiktiga mål var inte uppnåbara enbart genom den nederländska insatsen utan var beroende av andras påverkan, såväl afghanska som internationella partners. Utifrån de långsiktiga målen beskrevs vad som var önskvärt att åstadkomma inom ramen för pågående 6-månaders period.

4. Utformning av en allomfattande strategi

I detta sista steg formulerades hur kontingenten skulle gå till väga för att uppnå de kortsiktiga målen och samtidigt stödja de långsiktiga.

4.2.2 "Afghaniserad" ansats

En viktig del i den integrerade ansatsen var att "afghanisera" metoderna, d.v.s. låta den afghanska kontexten styra hur och var insatsen bedrevs. Detta var fokus

¹⁴⁷ Drs van Bommel, I. & Drs. Eikelboom, A. (2010), *15th ICCRTS, The evolution of C2" Comprehensive Planning in Uruzgan*, TNO, Nederländerna, s. 8.

även om det innebar att utvecklingsinsatserna genomfördes i ett långsammare tempo än vad som är brukligt.¹⁴⁸ Liksom i Irak, stödde den nederländska styrkan olika funktioner inom den lokala administrationen istället för att ge direkt stöd till befolkningen. Utgångspunkten för utvecklingsprojekten som startades i Uruzgan var att stödja dessa funktioner som baserades på lokala behov. De drevs i lokal regi med stöd av icke-statliga organisationer eller andra hjälpande organisationer på plats.¹⁴⁹ De civila rådgivarna inom PRT:t verkade som rådgivare och möjliggörare av projekten. De stödde lokala byledare och bistod när behov skulle prioriteras inom respektive område, samt vid genomförandet av utvecklingsprojekt. Ett mycket viktigt mål, var att stödja lokalbefolkningen ”att tro på sig själva”, enligt en av respondenterna. Samma respondenter menade att endast genom att skapa förutsättningar för att lokalbefolkningen och den lokala administrationen skulle få mod att ta eget ansvar för utvecklingen - och ge dem förutsättningar att genomföra förändringar på egen hand - skapas grunder för en hållbar och långsiktig utveckling.¹⁵⁰

4.2.3 Bläckplumpsstrategi

Vidare nyttjades en s.k. ”bläckplumpsstrategi”. Istället för att försöka säkra och stödja utvecklingen inom hela PRT:ts område, valde man att skapa säkerhet och utveckling lokalt. Fokus flyttades till att stödja begränsade geografiska områden, antingen genom att säkra dessa för att kunna ge utvecklingsstöd eller genom att ge säkra områden utvecklingsstöd för att stärka säkerheten.¹⁵¹ Detta skulle leda till att insatsen successivt kunde bli självbärande och ge ökad legitimitet åt statsstrukturerna.¹⁵² De utvalda geografiska områdena var initialt relativt stabila och hade förutsättning att verka som navet i en utveckling mot säkerhet och stabilitet för att detta sedan skulle spridas till närliggande områden. I dessa områden var det möjligt att göra insatser inom säkerhet, utveckling och samhällsstyrning parallellt. Denna strategi fick inledningsvis kritik från andra länder inom ISAF.

¹⁴⁸ Granida, M. (2009), *The 3D approach and counterinsurgency – A mix of defence, diplomacy and development, The case of Uruzgan*, University of Leiden, Nederländerna.

¹⁴⁹ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14.

¹⁵⁰ Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30.

¹⁵¹ The Economist, *The Dutch Model*, 2009-03-12; TLO, The Liaison Office (2010) *The Dutch engagement in Uruzgan: 2006 to 2010 – A TLO socio-political assessment*, Afghanistan; Nederländska Utrikesdepartementet (2006), *The Netherlands in Afghanistan*, s. 16.

¹⁵² Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30 & Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14.

De menade att det var en ”feg” strategi och att Nederländerna inte i tillräckligt hög grad prioriterade säkerhet, i enlighet med ISAF:s koncept.¹⁵³ Kritikerna menade att genom att endast stödja där det redan var som mest stabilt gavs talibanerna möjlighet att breda ut sig i alla andra områden och skapa ”safe-houses” att agera från. Under den senare delen av den nederländska insatsen när den allomfattande och integrerade ansatsen börjat få verkan, minskade dock kritiken. Andra länder tog snarare modellen som ett föredöme för hur man skapar en hållbar, långsiktig och - framför allt - lokalt förankrad utveckling.¹⁵⁴

4.2.4 Bottom-up och top-down perspektiv

Den civila chefen var Nederländernas förlängda arm i Uruzgan, för att med hjälp av sina experter fånga upp behov och föreslå var åtgärder kunde sättas in i enlighet med den landstrategi som tagits fram i Nederländerna. Inom ramen för den allomfattande ansatsen riktade Nederländerna delar av biståndet till Uruzgan. PRT:t ansvarade för samordning av civila hjälporganisationers utvecklingsinsatser i området, och fungerade som koordinator mellan organisationerna och de lokala prioriteringarna.¹⁵⁵ Lokala ledare stöttades i att ta fram prioriteringar för respektive område, samt med att rangordna var behoven var som störst, för att PRT:t sedan skulle kunna styra de olika närvarande organisationerna till rätt område och uppgift.¹⁵⁶ I stort accepterades detta av såväl civila organisationer som den lokala ledningen och befolkningen. Inledningsvis var endast ett fåtal icke-statliga organisationer och andra statliga biståndsorganisationer på plats. Antalet ökade under den tid som Nederländerna drev PRT:t.¹⁵⁷ En erfarenhet visade att mer fokus borde legat på att även utbilda den lokala afghanska administrationen i hur en analys och prioritering av behov kan genomföras.¹⁵⁸

¹⁵³ ISAF arbetar efter counter insurgency konceptet som går ut på att vinna lokalbefolkningens förtroende och därmed skapa förutsättningar för säkerhet och en lokalt driven utveckling.

¹⁵⁴ Granida, M. (2009), *The 3D approach and counterinsurgency – A mix of defence, diplomacy and development, The case of Uruzgan*, University of Leiden, Nederländerna.

¹⁵⁵ Försvarsmakten (2010), *NL erfarenheter från civil-lett PRT i Uruzgan*, HKV bet 01 800:66698.

¹⁵⁶ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14.

¹⁵⁷ Nederländska Utrikesdepartementet, *Afghanistan fact sheet*, s. 2.

¹⁵⁸ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14.

5 Nederländska lärdomar från CA

På grundval av tidigare avsnitt förs i detta kapitel en diskussion kring vilka erfarenheter Nederländerna har fått, hur nyttjandet av en allomfattande ansats har påverkat den nederländska förmågan att genomföra insatser, samt hur detta påverkat militära ledning. Avslutningsvis görs en reflektion kring vilken betydelse detta kan få för svensk del, och hur svenska Försvarsmakten och andra relevanta aktörer kan ta tillvara detta vid utvecklande av en allomfattande ansats i multifunktionella insatser.

5.1 Hur förhåller sig Nederländerna till strategier för CA?

I Nederländerna har framväxten av CA drivits fram av olika orsaker, bl.a. genom erfarenheter från insatser som visat på behovet av en samordning och samverkan mellan resurserna för diplomati, säkerhet och utveckling. Även den nationella debatten kring risktagande och egna förluster har spelat en roll för utveckling mot att i ökad grad nyttja andra medel än militära i stödet till svaga stater. De erfarenheter som Nederländerna fått från genomförandet av olika typer av insatser i olika områden och med olika förutsättningar har påverkat och skyndat på utvecklingen och metodiken av att ”tänka allomfattande”.

I Nederländerna är det inte bara militären som ser CA som ett medel i fredsfrämjande insatser, utan även inom departementen börjar det bli ett allmänt spritt förhållningssätt. Det kan också gälla andra typer av konflikter eller situationer där många olika aktörer verkar. Exempelvis anser Nederländerna att de använder en allomfattande ansats när civil-militär samverkan sker nationellt. Nederländerna tar dessutom CA ännu ett steg längre genom att även definiera civil-civil samverkan som CA. Detta skiljer sig från Sverige där fokus för en allomfattande ansats brukar ligga på insatser som främjar säkerhet och utveckling internationellt. Det nederländska förhållningssättet skulle kunna utgöra en referensram för att i Sverige skapa en ökad förståelse för att ett allomfattande angreppssätt är något som kan ge effekt på fler områden än det militära.

Nederländerna lägger flera olika dimensioner i begreppet CA i multifunktionella insatser. En aspekt, är vikten av en integrerad och allomfattande ansats av de resurser som ska sättas in gemensamt i en insats. En annan aspekt är vikten av att CA verkar i vertikal led i den egna organisationen, att högre nivåer är tongivande och att medel måste ges för alla nivåer att förstå och verka allomfattande. Även andra aktörer är relevanta för att kunna ge ett effektivt och långsiktigt stöd. Inte minst den lokala kontexten och dess olika representanter är av yttersta vikt för att anpassa och förankra insatsen. Nederländerna uttrycker i sin strategi för svaga

stater¹⁵⁹, vikten av att få alla aktörer, även den lokala administrationen, i det land som stöds att arbeta utifrån ett integrerat perspektiv. Ytterligare en aspekt sammanfattas av uttrycket "as military as needed, as civilian as possible". Med detta avses att militära resurser endast ska nyttjas där det är nödvändigt och i så liten skala som möjligt för att skapa förutsättningar för andra kapacitetsbyggande och utvecklingsrelaterade resurser.

Den nederländska modellen för CA är tänkt att tillvarata de civila och militära funktionernas resurser på ett optimalt sett och få dessa att stärka varandra. Som en av respondenterna uttryckte det: "Military can-do and specific civilian know-how".¹⁶⁰ Med detta avsågs att militärer är bra på att ta order, planera en verksamhet utifrån gällande kontext och sedan genomföra trots bristande förutsättningar. Civila befattningshavare har å sin sida styrkan i att de in om respektive område är bra på diplomati, roten till konflikter, klan- och kulturstrukturer och annan nödvändig expertis för att förstå själva kontexten. Det är fusionen av dessa båda som på operativ nivå ger effekt i en allomfattande ansats. Det innebär dock inte att den civila sidan står för kontexten och den militära sidan för genomförandet utan att dessa två olika sidor i symbios ger bästa effekt i insatsen inom ramen för respektive uppgift.

Kontexten i sig kan vara styrande för till vilken grad nyttan av en allomfattande ansats ska genomföras och det kan också bero på vilken hierarkisk nivå funktionen befinner sig. Med detta menas att det t.ex. på lägsta taktiska nivå i en insats kanske räcker med kunskap om att operationen i sin helhet drivs allomfattande men att det rent praktiskt inte behöver drivas gemensamma operationer. Det är viktigt att redan innan en insats klara ut på vilken nivå detta samarbete skall ligga de olika aktörerna emellan.¹⁶¹ En av respondenterna uttryckte det i tre nivåer av samarbete: enighet kring syfte med insatsen (*unity of purpose*), enighet kring vad som ska åstadkommas (*unity of effort*) och gemensam ledning (*unity of command*).¹⁶² Enighet kring syfte med insatsen är det enklaste och många gånger det mest relevanta att uppnå. Det innebär att det råder enighet kring varför insatsen sker och varför de olika aktörerna är där. Detta, menade en av respondenterna, är en del av den gemensamma planeringen innan

¹⁵⁹ Nederländska Utrikesdepartementet (2008), *Security and development in fragile states, The Netherlands' Strategy 2008-2011*.

¹⁶⁰ Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14.

¹⁶¹ Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30 & Rietdijk, W. Col, COM Operational education and training center, RNLA. Tidigare COM PRT 4 och dep J3 Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28.

¹⁶² Rietdijk, W. Col, COM Operational education and training center, RNLA. Tidigare COM PRT 4 och dep J3 Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28.

insatser och är den lägsta graden som uppnås de olika resurserna emellan.¹⁶³ Enighet kring vad som ska åstadkommas, och framför allt hur, är svårare att uppnå. Genom en allomfattande planering kan enighet kring långsiktiga mål föra samman de olika aktörerna för att verka i samma riktning. Gemensam ledning av allomfattande insatser är i det närmaste omöjligt att uppnå de olika nationella resurserna emellan. Det kan, framför allt ur de humanitära organisationernas synvinkel, vara inte bara icke önskvärt utan direkt olämpligt med hänsyn till vissa organisationers opartiskhet och avståndstagande från militär verksamhet.

Ytterligare en aspekt på nederländsk CA är ”bläckplumpsstrategin” som var en del av insatsen i Uruzgan. Att satsa på områden där förutsättningarna att påverka inom säkerhet, politik och utveckling är gynnsamma för att få effekt, vilken sedan sprider sig till intilliggande områden. Utgångspunkten för den nederländska bläckplumpsstrategin syftade till att val av områden skulle utgå från lokala prioriteringar över vilka områden som var lämpliga att satsa på, där det fanns behov av utvecklingsstöd. Detta är nära sammankopplat med lokal förankring av insatsen och att snarare stödja den lokala förmågan till självständig utveckling än att skapa förutsättningarna för utveckling och genomföra projekt. En problematik med detta angreppssätt kan vara att stödet ur lokalbefolkningens perspektiv uppfattas som riktat mot områden och folkgrupper. Av den orsaken lades under insatsen i Uruzgan utvecklingsresurser även inom andra områden än de som utsetts som fokusområden.¹⁶⁴

En relevant erfarenhet som Nederländerna dragit är de olika aktörernas syn på vad CA är och vilken nytta är av vad en allomfattande ansats kan tillföra multifunktionella insatser. Då denna rapport primärt betraktat CA ur en militär synvinkel är det viktigt att ha i åtanke att såväl de diplomatiska som de utvecklingsrelaterade delarna har andra respektive traditioner och grundläggande synsätt som påverkar hur de ser på CA.¹⁶⁵

Det har funnits (och finns) svårigheter med att införa CA i Nederländerna. CA handlar om att skapa samverkan mellan vitt skilda typer av resurser i komplexa miljöer samtidigt som respekten för respektive aktörs oberoende upprätthålls. För att få det till stånd krävs mer än bara ett regelverk. De inblandade aktörernas förhållningssätt till andra aktörer måste förändras, och detta tar tid. Vidare handlar ett lands åtagande i en konflikt eller en svag stat om att sammanföra en egen nationell, politisk agenda med de mål som är uppsatta för att stärka en svag

¹⁶³ Rietdijk, W. Col, COM Operational education and training center, RNLA. Tidigare COM PRT 4 och dep J3 Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28.

¹⁶⁴ van der Lijn, J. (2011), *3D – The Next Generation, Lessons learned from Uruzgan for future operations*, The Clingendael Institute, Cordaid, s. 35.

¹⁶⁵ van der Lijn, J. (2011), *3D – The Next Generation, Lessons learned from Uruzgan for future operations*, The Clingendael Institute, Cordaid, s. 35.

stat, skapa säkerhet och hållbar utveckling. Dessa olika perspektiv måste komma samman i en allomfattande ansats.

5.2 Vilken påverkan har CA haft på nederländsk förmåga att genomföra multifunktionella insatser?

Utvecklingen av CA uppfattas, av författaren, ha stärkt Nederländernas förmåga att genomföra insatser och öppnat upp för att nyttja denna inom en stor bredd av uppgifter. De förändrade och mer integrerade arbetsförhållandena, inom alla nivåer i den nederländska strukturen, har gett ökad effektivitet och sparat resurser i multifunktionella insatser. Även om Nederländerna idag mer flexibelt och kontextuellt kan anpassa planer och genomföra olika typer av multifunktionella insatser så finns, som respondenterna framhåller, det behov av ett ständigt pågående arbete att ändra människors förhållningsätt till att arbeta mer allomfattande. Inte minst den politiska nivån är svår att förändra, eftersom skilda politiska intressen förhindrar enighet. För berörda departement finns det idag ett informellt men strukturerat arbetssätt. De verkar för att arbeta allt mer integrerat, vilket skapar förutsättningar för allomfattande planering av insatser. Underliggande nivåer och funktioner har genom upparbetad erfarenhet och anpassning fått mer flexibla resurser genom ändrade organisationsstrukturer och expertpooler. Dock finns det på taktisk nivå även risker med detta. En nyligen genomförd studie kring hur nederländsk CA påverkar de olika resurserna menar att även om det i stort var positivt för utvecklingen i Uruzgan, och främjade de militära insatserna, så finns det också stora risker för de utvecklingsresurser och icke-statliga organisationer som samverkade med militära enheter i enlighet med CA. Dessa organisationers oberoende och opartiskhet kan komma att ifrågasättas och undergräva förtroendet för deras verksamhet.¹⁶⁶

Utformandet av *Comprehensive Planning Model* har givit Nederländerna ett funktionellt verktyg vid planering av olika typer av multifunktionella insatser. Modellen bidrar till att få ihop långsiktiga och övergripande mål med vad som ska åstadkommas i det kortsiktiga perspektivet. Det skapar även förutsättningar för att ge olika aktörer en enhetlig syn på den gemensamma konflikten och insatsen. Även om det fungerar förhållandevis bra inom de nederländska insatserna där modellen prövats, finns det en problematik med att modellen inte är integrerad med andra nationers och aktörers planeringsmodeller. Exempelvis så stämmer den inte överens med den av ISAF nyttjade planeringsmetoden. Kombinationen av att nyttja denna planeringsmodell och att den nationella

¹⁶⁶ van der Lijn, J. (2011), The Clingendael Institute & van den Berg, P. (2011), Cordaid.

strategin sattes högre än ISAF:s fick bl.a. till följd att operationslinjerna för den nederländska insatsen i Uruzgan inte stämde överens med de för ISAF i sin helhet eller ens för den region som Nederländerna verkade i.

Den erfarenhetsdrivna utvecklingen av CA - i Nederländerna - har visat på vikten av ett personligt engagemang. Att tänka och verka allomfattande är, enligt flera av respondenterna, inte något som man kan formalisera eller reglera utan vilar på de inblandades personliga drivkraft och förståelse för synergieffekterna av att agera allomfattande.

Det faktum att det ännu inte finns några styrande policys kring CA uppfattades i intervjuerna i stort som positivt. Respondenterna menade att det fanns risker med att tillskriva denna typ av allmängiltiga förhållningssätt någon specifik organisation. Uppfattningen var också att en ren definition ofta tenderar att bli begränsande snarare än stödjande. Det hinder som å andra sidan kommer med att inte formalisera CA är att det inte kan nyttjas tvingande vilket, kanske framför allt för den högsta politisk-strategiska nivån, skulle kunna vara positivt för att ytterligare stärka integrerade insatser.

5.3 Hur har militär ledning/militära ledningsstrukturer inom den nederländska Försvarsmakten påverkats?

Genom utformandet av de tidiga planerna i Uruzgan som byggde på traditionellt militära planeringsprocesser och som visade sig vara ineffektiva, har en allt större acceptans för den allomfattande planeringsmodellen utvecklats. Modellen har ökat förståelsen för och insikten om nyttan av att skilja på långsiktiga och kortsiktiga mål och att dessa måste leda i samma riktning. Militär ledning har tillförts verktyg för att skapa förståelse för konfliktens specifika kontext, tydliggöra insatsens del i ett större sammanhang och mer specifikt kunna inrikta operationer på kort sikt som leder till ett långsiktigt mål. För militära chefer på olika nivåer utgör planeringsmodellen ett instrument för att tydliggöra den egna funktionens roll och för att kunna planera operationer i en multifunktionell miljö. Inom ramen för en 6-månaders rotation kan de egna operationerna härledas till långsiktiga mål och planering kan ske gemensamt med civila funktioner som verkar mot samma mål i samma område.

En av framgångsfaktorerna med delad ledning i Uruzgan var att stor vikt lades vid gemensamma förberedelser för den civile och militära chefen inför insats. En formell rollfördelning dem emellan var likaså viktig för att skapa tydlighet och stabilitet i samarbetet. Även vikten av att skapa gemensam syn och

förhållningssätt för hela PRT:ts personal avseende insatsen i sin helhet med civila och militära delar och vad man vill åstadkomma i området har framhållits som en viktig aspekt.¹⁶⁷ Inför insatser genomförs på alla nivåer gemensamma utbildningar för att skapa förståelse för vikten av att verka allomfattande; men också för att skapa förutsättningar för att kunna verka allomfattande på alla nivåer. För de militära ledningsnivåerna innebär en ökad förståelse för de civila resurserna också ökade möjligheter att genomföra integrerade operationer. Det innebär också att vid ledning av rent militära insatser kunna förhålla sig till hur dessa påverkar övriga aktörer. De militära cheferna har lärt sig att tänka mer ”civilt” och fått ökad förståelse för hur militära handlingar påverkar och kan stödja civil verksamhet.

Den allomfattande ansatsen, med en integrerad civil-militär ledning, uppfattas ha varit en förutsättning för att kunna etablera närvaro i Uruzgan och för att kunna påverka samhället till det bättre. Genom att satsa på säkerhet och utveckling parallellt skapades förutsättningar för att lokalbefolkningen skulle bli mer självständiga och samhället mindre sårbart.¹⁶⁸

5.4 Nederländsk CA:s betydelse för Sverige

Det är naturligtvis vissa saker som skiljer Nederländerna från Sverige ifråga om att införa CA i multifunktionella insatser. Nederländerna har en annan tradition av tidigt deltagande och en erfarenhet av olika former av integrerade insatser. Vidare har erfarenheten från insatser under lång tid varit drivande och styrande i utvecklingen av integrerade och allomfattande arbetsformer. Detta har fått gehör hos de högre politiska och administrativa nivåerna som också anammat CA.

Nederländernas synsätt på CA kan ses som bredare än det svenska. Idag används den allomfattande planeringsmodeller för polisinsatsen i Uruzgan och den ska också användas för att planera nationella krissituationer. Att **anamma denna mer allmängiltiga syn på att CA** är ett förhållningssätt till komplexa situationer och konflikter skulle kunna ge dragkraft åt ökad förståelse för nyttan av en allomfattande ansats.

Kanske är just de lärdomar som Nederländerna har dragit av att genomföra insatser med ett allomfattande arbetssätt som svenska Försvarsmakten har något att dra nytta av. Den kanske största lärdomen är **vikten av personligt (och organisatoriskt) engagemang**. Såväl litteratur som intervjuer med en civila och flera militära befattningshavare menar att Nederländerna inte har forcerat fram

¹⁶⁷ Försvarsmakten (2010), *Nederländernas erfarenheter från civil-lett PRT i Uruzgan*, HKV bet 01 800:56698.

¹⁶⁸ Försvarsmakten (2010), *Nederländernas erfarenheter från civil-lett PRT i Uruzgan*, HKV bet 01 800:56698.

CA utan det har snarare vuxit fram genom erfarenhet. Denna erfarenhet tar tid att få men genom att betrakta länder som Nederländerna och sätta sig in i deras erfarenheter, skulle Försvarsmakten kunna korta startsträckan i implementering av CA. Med en engagerad ledning som verkar och förespråkar CA är det mer sannolikt att nya metoder och förhållningssätt ska kunna ändras.

CA har för den nederländska Försvarsmakten inneburit att det ställs högre krav på samverkan och samförstånd med andra aktörer än de militära. Den militära chefen, menar några av respondenterna, måste kunna tänka mer civilt och förstå hur militära operationer påverkar civila insatser. För svenskt vidkommande torde detta ligga i linje med svensk militär ledningsteori som, i högre grad än många andra länder, betonar vikten av samordning genom samförstånd.¹⁶⁹ Med det nederländska tillvägagångssättet där **militära och civila chefer utbildas och genomför planering inför kommande verksamhet** tillsammans skulle blir ett allomfattande arbetssätt en naturlig del av den militära (och civila) ledningen.

Det faktum att Nederländerna har en något annorlunda organisation i förhållande till Sverige vad gäller högre militär ledning kan vara en orsak till lättare implementering av CA. Där Sverige har den militärstrategiska ledningen placerad inom det militära högkvarteret så ligger denna i Nederländerna inom Försvarsdepartementet. Nederländerna har alltså klart många fler militärer samlokaliserade med den högsta politisk-strategiska ledningen. Enligt flera av respondenterna¹⁷⁰ skapar detta goda förutsättningar för en naturlig integration och ömsesidig förståelse civila och militära befattningshavare emellan. Vidare har Nederländerna former för utbyte av tjänstemän de olika departementen emellan, syftande till att öka integrationen och kunskapen om vad respektive arbetar med. I och med att Sverige har den organisation av militärstrategisk ledning och även utlokalisering av andra myndigheter skulle nyttan av **ett formaliserat utbyte av tjänstemän** kunna tillföra mycket i fråga om integration och allomfattande synsätt. Detta skapar möjligheter för att öka kunskapen och förståelsen de diplomatiska, militära och utvecklingsrelaterade resurserna emellan.

Även att **ta del av utformning av Comprehensive Planning Model** skulle kunna ge Försvarsmakten stöd i sin utveckling av CA inom ramen för planering och genomförande av multifunktionella insatser. Modellen är väl anpassad för just den typ av insatser som Sverige brukar genomföra. Det ska dock sägas den

¹⁶⁹ Hull, C. (2010), *Vad är ledning? – Olika definitioner av begreppet*, FOI Memo 3199.

¹⁷⁰ Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30; Swillens, J. Col, Special Operations, Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-30; Stumpers, H. Col, Evaluation departement, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28 & van Bemmel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29.

nederländska planeringsmodellen inte är helt okontroversiell. Den utgör ett ramverk för hur att genomföra allomfattande planering men det är inte anpassad för traditionella militära planeringsmodeller så som de genomförs inom ramen för t.ex. ISAF.

Det är viktigt att ha i åtanke att då denna studie primärt beskriver uppfattningen av CA ut ett militärt perspektiv så kan aktörerna inom diplomati och utveckling ha ett annorlunda förhållningssätt till formerna för samarbete och samverkan. En studie, genomförd av det nederländska forskningsinstitutet Clingendael, som slutfördes samtidigt som denna tittar närmare på de perspektiven.¹⁷¹ Rapporten visar att det generellt fanns en stor förståelse för den gemensamma uppgiften och de olika ingående aktörerna emellan. De primära tillkortakommanden som presenteras är att ju mer integration som sker de olika aktörerna emellan på hemmaplan, desto större friktioner blir det när samverkan ska startas men andra aktörer på plats i insatsområdet. Rapporten framhåller också problematiken med att de olika aktörerna; militära, diplomatiska och utvecklingsrelaterade, har olika tidsramar, kapacitet och snabbhet vilket komplicerar samordning.

¹⁷¹ van der Lijn, J. (2011), *3D – The Next Generation, Lessons learned from Uruzgan for future operations*, The Clingendael Institute, Cordaid.

Förkortningar

3D	Diplomacy, Defence, Development
Amb	Ambassador
ANA	Afghanistan National Army
ANP	Afghanistan National Police
AUSAID	Australian Aid
BG	Battle Group
CA	Comprehensive Approach
CIVREP	Civilian Representative
COIN	Counterinsurgency
Col	Colonel
COM	Commander
COS	Chief of Staff
CPA	Coalition Peace Agreement
CULAD	Cultural Advisor
DEVAD	Development Advisor
DIIS	Danish Institute for International Studies
Drs	Doctorandus
FOI	Totalförsvarets Forskningsinstitut
FN	Förenta Nationerna
G2	Underrättelsefunktion inom arméns taktiska stab
G5	Planeringsfunktion inom arméns taktiska stab
HGIS	Homogeneous Group of International Cooperation
HKV	Högkvarteret
EU	Europeiska Unionen
ICCRTS	International Command and Control Technology Symposium
IDP	Internally Displaced Person
ISAF	International Security Assistance Force
LMI	Ledning i Multifunktionella Insatser

LtCol	Lieutenant Colonel
MG	Major General
MT	Mission Teams
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NDD	Netherlands Defence Doctrine
OECD DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development Assistance Committee
OEF	Operation Enduring Freedom
OMLT	Operational Mentoring and Liaison Teams
PB	Planning Board
PMT	Police Mission Teams
POLAD	Political Advisor
PRT	Provincial Reconstruction Team
RSM	Regement Sergeant Major
RNLA	Royal Netherlands Army
ROE	Rules of Engagement
SMO	Steering Group for Military Operations
SSR	Säkerhetssektorreform
SVW	Steering Committee for Security Cooperation and Reconstruction
TFU	Task Force Uruzgan
TLO	The Liaison Office
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TRIBAD	Tribal Advisor
UCP	Uruzgan Campaign Plan
UK	United Kingdom
UNPROFOR	United Nations Protection Force
WGA	Whole of Government Approach
XD	Executing Director
XO	Executing Officer

Källor

- Advisory Council on International Affairs (2009), *Crisis Management Operations in Fragile States – The need for a coherent approach*, Haag, Nederländerna
- van Beijnum, M. & van de Goor, L. (2006), *The Netherlands and its Whole of Government Approach on Fragile States, Case study Sudan*, OECD DAC Fragile States Group, Clingendael Institute, Nederländerna
- van Bommel, I. & Eikelboom, A. (2010), *15th ICCRTS, The evolution of C2” Comprehensive Planning in Uruzgan*, TNO Defense, Haag, Nederländerna
- van Bommel, I. & Eikelboom, A. (2010), *Comprehensive Planning in Complex Endeavors*, TNO Defense, Haag, Nederländerna
- Bliar, S. & Fitz-Gerald, A. (2009), *Stabilisation and Stability Operations: A literature review*, Centre for Security Sector Management, Cranfield University
- de Boer, M, *New perspectives for conflict transformation*, Nederländerna
- Brocades Zaalberg, T. W, *The Roots of Dutch Counterinsurgency Balancing and Integrating Military and Civilian Efforts from Aceh to Uruzgan*
- The Clingendael Institute (2004), *Towards a new Iraq: Making the Transition Work. The role of the International Community*, Nederländerna
- The Economist (2009), *The Dutch Model*, artikel
- Försvarsmakten (2002), *Militärstrategisk doktrin*
- Försvarsmakten, Reseattaché Haag (2010), *Nederländska soldater i Uruzgan*, HKV bet Ö002/2010
- Försvarsmakten (2010), *NL erfarenheter från civil-lett PRT i Uruzgan*, HKV bet 01 800:66698
- Gabriëlse, R. (2007), *A 3D Approach to Security and Development*, Global Security, <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/nl.htm>, hämtat 2011-10-25
- Granida, M. (2009), *The 3D approach and counterinsurgency – A mix of defence, diplomacy and development. The case of Uruzgan*, University of Leiden, Nederländerna
- Hazelbag, L. (2009), *Political decision making of the mission in Uruzgan, a reconstruction*, RNLA, Nederländerna
- House of Commons Defence Committee (2010), *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace*, Storbritannien

House of Representatives of the States General (2006), *Adoption of the budget statements of the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality for the year 2007*, Nederländerna

Hull, C. (2010), *Vad är ledning? – Olika definitioner av begreppet*, FOI Memo 3199.

Hull, C. & Lackenbauer, H. (2009), *Stakeholders and interdependencies*, FOI-R--2818--SE

Hull, C. & Derblom, M. (2011), *Vad är Comprehensive Approach? – Tolkningar och definitioner*, FOI-R--3195--SE

Janssen, L. (2009), *Management of the Dutch Development Cooperation*, University of Twente, Nederländerna

van Lieshout, P; Went, R. & Kremer, M. (2010), *Less pretention, more ambition – development policy in times of globalization*, Scientific Council for Government Policy

van der Lijn, J. (2011), *3D – The Next Generation, Lessons learned from Uruzgan for future operations*, The Clingendael Institute, Cordaid

van der Lijn, J. (2011), The Clingendael Institute & van den Berg, P.(2011), Cordaid, artikel i Telegraf 2011-12-06, Nederländerna

Matthijssen, Col C. (2010), *Interagency cooperation: Comparing U.S. and the Netherlands*, U.S. Army War College

Marton, P. & Wagner, P, (2008), *The Netherlands and Hungary's Contribution to Operations in Afghanistan*, Hungarian Institute for International Affairs

Nederländska Försvarsdepartementet (2005), *Netherlands Defence Doctrine*

Nederländska Försvarsdepartementet (2011), <http://www.defensie.nl/english/tasks/missions>, hämtat 2011-10-27

Nederländska Utrikesdepartementet (2006), *The Netherlands in Afghanistan*

Nederländska Utrikesdepartementet (2008), *Security and development in fragile states, The Netherlands' strategy 2008-2011*

Nederländska Utrikesdepartementet (2011), *Letter to the House of Representatives presenting the spearheads of development cooperation policy*

Nederländska Utrikesdepartementet (2011), *Letter to the House of Representatives outlining development cooperation policy*

Nederländska Utrikesdepartementet, *Afghanistan fact sheet*

Nederländska Utrikesdepartementet,
http://www1.minbuza.nl/en/Key_Topics/Development_Cooperation/Dutch_development_policy/Less_fragmentation_means_more_effective_aid, hämtat 2011-09-22

Nilsson C. m.fl. (2008), *Contextualising the Comprehensive Approach – The elements of a Comprehensive Intervention*, FOI-R--2650--SE

Nilsson, C. m.fl. (2008), *Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser – Den allomfattande insatsens beståndsdelar*, FOI-R--2804--SE

Nilsson, C. & Zetterlund, K. (2011), *Arming the Peace, The Sensitive Business of Capacity Building*, FOI-R--3269--SE

OECD (2006), *Whole of Government Approaches to Fragile States*

Olsson, A. & Hull Wiklund, C. (2011), *Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser*, FOI-R--3229--SE

Rietjens, S.J.H. (2008), *Managing Civil- Military Cooperation – A 24/7 Joint Effort for Stability*, Storbritannien

Stepputat, F. (2009), *Integrated national approaches to international operations. The cases of Denmark, UK, and the Netherlands*, Danish Institute for International Studies (DIIS)

TLO, The Liaison Office (2010) *The Dutch engagement in Uruzgan: 2006 to 2010 – A TLO socio-political assessment*, Afghanistan

Wessel, Prof R.A. (2008), *The Netherlands and NATO*, Juha Raine & The Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights, Helsingfors

Intervjuer

van Bommel, I. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 6. Intervju 2011-11-29.

Brouns, J. LtCol, J9 Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare G2 under TFU 6. Intervju 2011-11-30.

Eikelboom, A. Drs, Operational Analyst TNO. Tidigare operationsanalytiker TFU 4 och TFU 6. Intervju 2011-11-29.

Middendorp, T. MG, Director Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Tidigare COM TFU 6. Intervju 2011-11-30.

Rentenaar, M. Amb, Civil-Military Interface Advisor (CIVAD), Operations and Intelligence Division, Civil-Military Cooperation Directorate, Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). Tidigare CIVREP TFU 7. Telefonintervju 2011-10-14.

Rietdijk, W. Col, COM Operational education and training center, RNLA. Tidigare COM PRT 4 och dep J3 Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28.

Stumpers, H. Col, Evaluation departement, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-28.

Swillens, J. Col, Special Operations, Defence Operations, Nederländska Försvarsdepartementet. Intervju 2011-11-30.