

**KONINKLIJKE
VERENIGING
TER BEOEFENING
VAN DE
KRIJGSWETENSCHAP**

OPGERICHT 6 MEI 1865

Ereleden

Z.K.H. de Prins der Nederlanden

Z.E. Luitenant-Generaal b.d.

M. R. H. Calmeyer

Generaal-Majoor b.d. J. J. de Wolf

Generaal-Majoor b.d.

E. R. d'Engelbronner

Z.E. Luitenant-Generaal

J. P. Verheijen

Bestuur

Voorzitter

G. J. Folmer, bgen art

Vice-voorzitter

A. T. M. Oonincx, cdre KLu b.d.

Leden

G. C. Berkhof, lgen gn

R. Groot, lkol gn

A. G. C. Kok, kol marns b.d.

W. C. Mabesoone, ktz

H. T. F. M. Mallant, kol marns

F. J. Roelofs, kol KLu

H. A. Schaper

Redacteur

J. C. A. C. de Vogel, bgen inf

p/a Hogere Krijgsschool

v.d. Burchlaan 31

2597 PC Den Haag

Secretaris

W. F. Anthonijsz, lkol cav

Denijsstraat 135

2551 HJ Den Haag

Penningmeester

J. R. Karssing, lkol cav

Dotterbloem 7

2317 LS Leiden

girorekening 7 88 28

MARS IN CATHEDRA

15 JUL

1 9 8 7

73

IN DIT NUMMER

Mededelingen van het bestuur:
Bijeenkomst te Den Haag, 2 fe-
bruari 1987 — Algemene leden-
vergadering te Den Haag, 18 mei
1987 — Militaire Spectator leg-
penning — Krijgswetenschaps-
prijs — Eerstvolgende bijeen-
komst

2502

Crises en crisisbesluitvorming:
„the military way”, voordracht door
prof. dr. U. Rosenthal

2505

©

MEDEDELINGEN VAN HET BESTUUR

Bijeenkomst te Den Haag

*maandag
2 februari 1987*

Voor deze belangwekkende bijeenkomst bestond ook van buiten de vereniging grote belangstelling, getuige de aanwezigheid van tal van introducés uit de krijgsmacht en daarbuiten.

De voorzitter opent de bijeenkomst en uit zijn voldoening over de grote opkomst. Hij memoreert dat het in te leiden onderwerp midden in de belangstelling staat — mede gelet op de vele crisissituaties in de wereld — en veronderstelt dat deze

specialistische materie voor de meeste officieren bijzonder interessant is. Hij prijst zich gelukkig dat prof. dr. U. Rosenthal bereid is gevonden deze inleiding te verzorgen omdat hij bij uitstek kan worden beschouwd als een terzake deskundige en daarbij bekend staat als een uitstekend spreker.

De voorzitter verwacht niet alleen een zeer aandachtig gehoor, maar bovendien een levendige discussie ter opheldering van de vraagpunten. (Hetgeen ook geschiedde; het besluit van de vereniging geen discussieverslagen meer te publiceren wordt hier dan ook als nadelig ondervonden, Red.) Vervolgens leidt hij de spreker in en geeft hem het woord (zie blz. 2505).

heeft echter de nieuwe voorzitter als zodanig nog niet gekozen. Bgen Folmer verzoekt daarom het oudste aanwezige bestuurslid, kol b.d. A. Kok, deze vergadering voor te zitten, aangezien de vice-voorzitter, cdre b.d. A. T. M. Oonincx, met vakantie in het buitenland verblijft.

Uit de periode van het voorzitterschap van de scheidende praeses memoreert de heer Kok de hoogtepunten, zoals de themadag in goede samenwerking met het NIIB Clingendael en de inleiding van de Chef Defensiestaf generaal G. L. J. Huyser.

Voor de instandhouding van het ledenbestand is veel inspanning nodig geweest. In het kader van de ledenwerving zijn de resultaten relatief gering gebleven. Het ledental vertoont geen daling maar helaas ook geen noemenswaardige stijging.

Algemene Ledenvergadering te Den Haag

maandag 18 mei 1986

Hoewel het verslag van de op bovenvermelde datum gehouden bijeenkomst met voordracht over: „De bijdrage van de bewapende helikopter aan het moderne gevecht” eerst zal worden afgedrukt in een volgend nummer van dit orgaan, acht het bestuur het correcter de leden het verslag van de algemene ledenvergadering, die in aansluiting op de lezing werd gehouden, niet zo lang te onthouden. Om die reden wordt daarvan dan ook reeds thans verslag gedaan. (Voor de relevante jaarverslagen van penningmeester, redacteur en secretaris wordt verwezen naar het voor-

gaande nummer (MiC (1987)(72)2466-2469)).

Bij de bestuursmutaties in *MiC* (1987)(72)2466 staat aangekondigd dat de voorzitter van de vereniging bgen H. A. Couzy zijn functie om redenen van dienst op 1 maart jl. reeds heeft moeten neerleggen. Bgen G. J. Folmer heeft toen reeds het voorzitterschap als waarnemend voorzitter overgenomen en is in die hoedanigheid reeds op voortreffelijke wijze opgetreden als dag-voorzitter bij de themadag „Zuidflank van de NATO” en bij de inleiding van hedenavond, waarbij de Militaire Spectator legpenning is uitgereikt aan de heer R. D. Praaning (zie elders op deze pagina's).

De algemene ledenvergadering

Na deze uiteenzetting stelt de voorzitter achtereenvolgens de jaarverslagen van de penningmeester, de redacteur en de secretaris aan de orde die in *MiC* nr 72 staan afgedrukt. Aangezien over de jaarverslagen geen op- of aanmerkingen worden gemaakt, worden ze bij acclamatie en onder dankzegging aan de betrokken bestuursfunctionarissen goedgekeurd.

De voorzitter dankt vervolgens de beide leden van de kascontrolecommissie, maj J. M. J. Bosch en maj T. G. J. Damen voor het onderzoek dat door hen werd gehouden over de financiële toestand van de vereniging (*MiC* (1987)(72)2468). De vergadering verleent op grond van

deze bevindingen aan de penningmeester decharge en acquit voor het gevoerde, zorgvuldige beleid.

Voor de kascontrolecommissie-1987 worden door de vergadering twee officieren voorgedragen die door de voorzitter t.z.t. daartoe zullen worden uitgenodigd zitting te nemen in deze commissie.

Tijdens de verkiezing van bestuursleden worden de afgetreden bestuursleden bij acclamatie herkozen, echter met uitzondering van de afgetreden leden A. Pruijs en W. IJspeert, beiden ktz b.d., alsmede de hoofdredacteur bgen b.d. P. L. Hoovers, die zich niet meer herkiesbaar hadden gesteld. In hun plaats worden de voorgedragen kandidaten gekozen, t.w. kol marns H. T. F. M. Mallant, ktz W. C. Mabesoone en, als nieuwe hoofdredacteur, de directeur Hogere Krijgsschool bgen inf J. C. A. C. de Vogel. De nieuwe voorzitter, bgen art G. J. Folmer, werd als zodanig reeds door het voltallige bestuur gekozen.

In de toespraak tot de scheidende voorzitter wordt ook nog gememo-reerd, dat de hoge verwachtingen die bij zijn aantreden voor deze functie op 2 mei 1983 werden geuit geheel zijn bewaarheid.

Bij de rondvraag worden door de algemene ledenvergadering, de voorzitter, de leden van het bestuur en de redacteur, resp. hoofdredacteur van Mars in Cathedra en de Militaire Spectator, zeer hartelijk bedankt voor het vele werk dat in het afgelopen verenigingsjaar door hen werd verricht.

De heer Snapper verzoekt het bestuur nogmaals te willen bezien of het voornemen de discussies niet meer te publiceren ongedaan kan worden gemaakt, aangezien de discussies een wezenlijke bijdrage leveren aan de inleidingen.

Niets meer aan de orde zijnde, en nadat hij de voorzittershamer aan de nieuwe voorzitter heeft overgedragen, sluit de heer Kok de vergadering.



Militaire Spectator legpenning

Het bestuur van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap heeft de ter gelegenheid van de viering van het honderdvijftigjarige bestaan van de Militaire Spectator op 29 januari 1982 ingestelde MILITAIRE SPECTATOR LEGPENNING, bedoeld om het schrijven over defensieaangelegenheden te stimuleren, in het thans lopende verenigingsjaar toegerekend aan de directeur van de Nederlandse Atlantische Commissie

R. D. PRAANING

ter erkenning van

de loffelijke wijze waarop hij als directeur van de Nederlandse Atlantische Commissie zich op velerlei publicitair gebied heeft ingezet voor de verdieping van de kennis in vredes- en veiligheidsvraagstukken, bezien uit Atlantisch perspectief, van brede lagen van de Nederlandse bevolking. Zijn per-

soonlijke bijdragen aan de vele publikaties van de Atlantische Commissie geven blijk van een gedegen kennis van de materie, een heldere betoog-trant en de vaardigheid gecompliceerde zaken op begrijpelijke wijze te kunnen uitleggen. In zijn publikaties schuwt hij de discussie niet en weet hij op overtuigende wijze het belang van een Atlantisch veiligheidsbeleid te schetsen en te verdedigen. In zijn functie levert hij een zeer belangrijke bijdrage aan de verspreiding van goede informatie over de internationale Atlantische samenwerking, onder andere door het organiseren van symposia en conferenties voor onderwijsgeevenden, door het uitgeven van de serie „Atlantische Studie”, informatiebulletins, studiebriefjes, cahiers voor onderwijsgeevenden, het tweemaandelijks tijdschrift „Atlantisch perspectief” en het maandelijks verschijnende bulletin „Atlantisch nieuws”. Zijn stimulerende inzet, uitstekend gevoel voor public relations, gedegen kennis van de materie en grote betrokkenheid bij de Nederlandse defensie vormen de pijlers voor een voorlichtingsbeleid dat in de afgelopen jaren het Nederlandse publiek op grondige wijze inzicht heeft geboden in de complexe materie van werkelijke veiligheid voor de Westerse wereld.

Tijdens de op 18 mei jl. te 's-Gravenhage gehouden bijeenkomst is de legpenning door de voorzitter, lgen art G. J. Folmer, uitgereikt.

Krijgswetenschapsprijs

Het bestuur van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap heeft tijdens zijn vergadering op 6 april jl. een nieuw reglement voor de prijs voor de afstudeerscripties van cadetten en adelborsten vastgesteld. Daardoor komt de eerder gepubliceerde versie van het reglement (*MiC* (1984) (59)2086) te vervallen. De complete tekst luidt nu als volgt.

Reglement Krijgswetenschapsprijs

Algemeen

1. a. Het Bestuur van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap, daartoe gemachtigd door de Algemene Ledenvergadering, stelt een prijs in voor de opstellers van afstudeerscripties van de KMA en het KIM.
b. (1) De prijs heeft de benaming: Krijgswetenschapsprijs.
(2) Per instituut (KMA en KIM) kan jaarlijks één prijs worden toegekend.
2. a. De prijs bestaat uit twee delen:
(1) een stoffelijk blijk van waardering, met inscriptie;
(2) een geldbedrag.
b. De gezamenlijke waarde van beide delen van de prijs bedraagt zeventienhonderdvijftig gulden.
3. Uitreiking van de prijs geschiedt namens het Bestuur van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap door haar voorzitter, die daartoe overleg voert met de leiding van elk der instituten.

Doelstelling

4. Het instellen van de Krijgswetenschapsprijs heeft tot doel:
 - a. het bevorderen van de studie in militair-wetenschappelijke onderwerpen;
 - b. het stimuleren van aanstaande beroepsofficieren tot het doen publiceren van de resultaten van hun militair-wetenschappelijke studie;
 - c. het vergroten van de naamsbekendheid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap.

Beoordeling afstudeerscripties

5. Beoordeling van de afstudeerscripties KIM en KMA vindt plaats door het betrokken instituut. De voor toekenning van de Krijgswetenschapsprijs voor te dragen scripties dienen wetenschappelijk niveau te bezitten.
6. Door of namens VOKIM en Gouverneur KMA worden de, naar het oordeel van het betrokken instituut, voor toekenning van de Krijgswetenschapsprijs in aanmerking komende scripties (een of meer) aangeboden aan het Bestuur van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap. Indien per instituut meer scripties worden aangeboden spreken VOKIM en/of Gouverneur KMA hun voorkeur uit m.b.t. toekenning van de prijs.
7. Het bestuur van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap besluit, na marginale toetsing van de kwaliteit van de aangeboden scripties, omtrent de toekenning van de Krijgswetenschapsprijs. Het Bestuur laat zich bij zijn besluitvorming in principe leiden door de voorkeur, zoals uitgesproken door de leiding van KIM en KMA.

MILITAIRE SPECTATOR

Maandelijks ontvangen de leden de Militaire Spectator. Ten einde de toezending aan de leden die thans nog actief dienend officier van Land- of Luchtmacht zijn, ook na hun dienstverlating zeker te stellen, wordt belanghebbenden verzocht de ledenadministratie van de Vereniging (Karel Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk) in voorkomend geval ter zake in te lichten.

8. Het Bestuur van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap behoudt zich het recht voor in voorkomend geval, indien de aangeboden scripties naar zijn oordeel niet het gewenste niveau mochten bezitten, niet over te gaan tot toekenning van de Krijgswetenschapsprijs.

Publikatie

9. De redactie van de onder auspiciën van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap uit te geven tijdschriften beslist omtrent het al dan niet publiceren van de afstudeerscripties in een der bladen.
10. De redactie beoordeelt of de scriptie geschikt is voor integrale publikatie. In voorkomend geval kan zij de opsteller van een scriptie verzoeken het werkstuk om te werken tot een voor publikatie geschikt artikel.
11. De voor publikatie in aanmerking komende werkstukken dienen te voldoen aan de eisen die de redactie stelt t.a.v. vorm en opmaak.

Eerstvolgende bijeenkomst

Op *maandag 21 september 1987* te 19.30 uur houdt de vereniging voor leden en introducé(e)s een bijeenkomst in het Nederlands Congresgebouw te Den Haag, waar dr. A. J. J. Ooms, directeur Prins Maurits Laboratorium HDO/TNO, een inleiding zal houden over

Wapenbeheersing

Na de voordracht wordt, als gebruikelijk, gelegenheid tot discussie geboden.

Introductie d.t.v. de secretaris, lkol W. F. Anthonijsz, Frederikkazerne, geb. 110, postbus 90701, 2509 LS Den Haag. Telefonische aanmelding wordt op prijs gesteld; tel. tijdens diensturen (070) 16 68 99.

Crises en crisisbesluitvorming: „the military way”

prof. dr. U. Rosenthal

Wanneer wij snel en resoluut duidelijk willen maken over welke tijd wij spreken zoeken wij doorgaans houvast bij kritieke gebeurtenissen. Wij markeren de geschiedenis, vaak zelfs ook onze eigen levensloop, door te verwijzen naar rampen, epidemieën, oorlogen, revoluties, staatsgrepen en grootschalige rellen. Voor veel Nederlanders is de dominante fase nog altijd: voor en na de oorlog. In Zeeland bestaat een wereld van verschil tussen zaken voor en na de ramp. Oudere politieofficieren gebruiken nog vaak Amsterdam '66 als referentiepunt.

Zulke kritieke gebeurtenissen zouden als piekgebeurtenissen kunnen worden aangemerkt, ware het niet dat de psychologie die term reserveert voor glorieuze ontwikkelingsmomenten in onze persoonlijkheid. Het zou te veel van het goede zijn oorlogen, rampen en revoluties daarmee te vergelijken. Maar men kan wel zeggen dat het steeds om dramatische gebeurtenissen gaat. Niet voor niets zijn het deze gebeurtenissen die wij ons herinneren en op gepaste momenten herdenken.

Helaas gaan de sociale wetenschappen niet gemakkelijk met dit soort gebeurtenissen om. De sociale wetenschappen zijn erop uit regelmatigheden en patronen op te sporen. Daartoe lenen kritieke gebeurtenissen zich op het eerste gezicht niet. Dat zijn immers grillige, plotseling opdoe-

mende verschijnselen die allerlei kwantitatieve methoden van onderzoek tarten. Dat zijn immers gebeurtenissen waarin niet altijd het beste van de menselijke soort naar voren komt. Dat zijn immers ook situaties waarin ook autoriteiten en andere hoogwaardigheidsbekleders zich nog wel eens irrationeel gedragen en dus de rationele besluitvormingstheorieën met voeten treden. Alles bij elkaar geen uitnodigend geheel.

Maar sommigen laten zich daardoor niet ontmoedigen. Voor hen is het juist een uitdaging. Wat is bevredigender dan het opsporen van regelmatigheden in zulke op zich grillige, vaak bij verrassing opkomende, doorgaans sterk bedreigende situaties? Is het niet van belang patronen te onderkennen in de besluitvorming van overheden ten aanzien van crises? Hoe gaan zij om met ernstige bedreigingen van de vitale structuren of functies van de samenleving? Zijn zij in staat het gevoel van onmacht en onzekerheid bij een plotselinge verstoring van de dagelijkse gang van zaken van zich af te zetten? Kunnen zij de schrik, boosheid en angst kanaliseren in een reeks beredeneerde beslissingen en uitvoerende activiteiten? Zijn zij in staat tot crisismanagement en bevredigende crisisbesluitvorming?

Analysekader

Bij *crises* gaat het om situaties waarin vitale structuren of functies van een samenleving (of een ander bestel of organisatie) ernstig worden *bedreigd* en waarin onder *tijdsdruk* en bij *vergaande onzekerheid* kritieke beslissingen moeten worden genomen. Het kan zijn dat een crisis zich voordoet maar dat degenen die kritieke beslissingen zouden

Prof. dr. U. Rosenthal is hoogleraar bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit te Leiden en onder meer docent aan de Hogere Krijgsschool. Recente publicaties van zijn hand, verwant met het onderwerp van zijn lezing zijn: „Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland”, en „Politie-management, een politiek-bestuurlijke visie”.

moeten nemen het laten afweten: men ziet de oorlogsdreiging niet en wordt overrompeld, of men wordt getroffen door een natuurramp en beschouwt die als een „act of God” waartegen men zich niet te weer moet stellen. Het kan ook zijn dat er geen ernstige bedreiging is maar dat sommigen belang erbij denken te hebben naderend onheil voor te wenden: men suggereert oorlogsgevaar of ontregeling van de bestaande orde en trekt de macht aan zich (bv. door middel van een zogeheten „constitutionele dictatuur” of door middel van een staatsgreep). Een minder vergaand voorbeeld uit de jaren '70: was er in 1973 nu wel of niet sprake van een ernstige verstoring van de olieaanvoer naar Nederland? Was de machtigingswet van het kabinet-Den Uyl veeleer een handige politieke zet? Was er — in crisistermen — eigenlijk sprake van een pseudocrisis? Het vervelende van pseudocrisis is dat zij uit de hand kunnen lopen en echte crises kunnen worden. En dan kan gelden: wie een kuil graaft voor een ander . . .

Vooraf dank zij noest onderzoek van internationale crises en van rampen is er langzamerhand veel bekend van de besluitvorming in crisissituaties: *crisisbesluitvorming*. Het betreft hier onder meer regelmatigigheden in de organisatie van de besluitvorming, in de verwerking van informatie, en in de psychologische processen die daarmee gepaard gaan. Denk aan de opkomst van informeel, situatiegebonden leiderschap in kritieke situaties, de inkorting van communicatielijnen („dat moeten zij onmiddellijk weten”) en de neiging zich onder moeilijke, onzekere omstandigheden vast te klampen aan een specifiek beeld van de ontstane situatie. Dus tóch, zelfs bij crisissituaties, regelmatigheden en patronen. En daarmee de mogelijkheid lessen te leren voor een volgende crisis.

Militaire organisatie, militaire cultuur, militaire leiders

Dat analysekader is ook bruikbaar wanneer wij de militaire factor in beschouwing nemen. Men kan het optreden van de *militaire organisatie* tijdens crises bekijken. Daarbij ligt het accent op kenmerken van de krijgsmacht die haar, op zijn minst in

theorie, toerusten voor een cruciale rol in sommige en een ondersteunende rol in andere crisissituaties. Men kan ook de *militaire cultuur* op haar betekenis voor crisismanagement en crisisbesluitvorming beoordelen. Dan gaat het niet zozeer om de rol van de krijgsmacht, maar om de voor- en nadelen van een militaire aanpak en van een militaire denktrant in crisissituaties. En dus ook om de voor- en nadelen van het overnemen van een militaire benadering door niet-militaire organisaties die crises moeten bestrijden.

Een derde mogelijkheid is specifieke aandacht te geven aan de rol van *militaire leiders* in de politiek-bestuurlijke processen van crisisbesluitvorming. Het „*pièce de résistance*” is hier vanzelfsprekend de rol van de militaire top in acute internationale crises. Sturen militaire leiders in internationale crises op oorlog aan? Of oefenen zij juist een matigende invloed uit op oorlogszuchtige politici?

Als wij het analysekader op deze wijze toepassen, kunnen wij niet ermee volstaan te wijzen op die ene zo bekende categorie uit het crisisrepertoire: oorlogsdreigingen en gewelddadige conflicten tussen staten. Uiteraard zijn 1914, 1938 (München), 1939-1940, 1944 (D-day), 1945 (het gebruik van de atoombom), 1948 en 1961 (Berlijn), 1950 (Korea), 1956 (Suez), 1961 (de Varkensbaai-invasie) en 1962 (de Cubacrisis), 1967 en 1973 (Midden-Oosten), en 1982 (Falklandoorlog) gereede gegadigden. Maar ook de Iraanse gijzelingsaffaire (1979-1981), het neerhalen van KAL 007 door de Russen in september 1983, en internationale terroristische acties. En de tocht voert ook langs grootschalige binnenlandse onlusten (zoals de Kroningsdag van april 1980), langs binnenlandse terreurdaden (bv. in Canada in 1970 en in ons land de Zuidmolukse acties van de jaren '70), en langs vredesrampen (van de Watersnoodramp van 1953 tot Tsjernobil in 1986). Wij kunnen niet heen om die vele situaties waarin de militaire organisatie, de militaire cultuur of militaire leiders het crisismanagement en de crisisbesluitvorming beïnvloeden.

Anekdote over militaire cultuur: op zondag 2 december 1984 trekt een moordende gifwolk over de

Indiase stad Bhopal. Sommige burgerlijke autoriteiten zoeken eerst een veilig heenkomen, anderen beseffen pas na enkele uren wat zich afspeelt. Een gepensioneerde legerofficier is een van de weinigen die het onheil vroegtijdig onderkennen. Zijn inspanningen — nood breekt immers wet? — worden hem niet in dank afgenomen. Hij wordt later veroordeeld: hij is zijn boekje te buiten gegaan.

De militaire organisatie als crisisorganisatie

De krijgsmacht onderscheidt zich van andere organisaties in de samenleving door haar vermogen tot snelle toepassing van georganiseerd geweld op grote schaal. Daarmee stelt de krijgsmacht haar kandidatuur als crisisorganisatie. Ten eerste betreft dat uiteraard de crises waarbij, soms zeer onverwachts, grootschalig geweld in het geding is: oorlogen, revoluties en sommige binnenlandse onlusten en terreursituaties. Overdreven voorstellingen mag men zich daarvan niet maken. Denk niet dat de krijgsmacht in staat is in tien minuten een door terroristen bezet pand in Amsterdam te ont-ruimen; dat misverstand bestond onder sommige civiele autoriteiten tijdens de Zuidmolukse gijzeling van het Indonesische consulaat-generaal in december 1975. Televisiekijkers mogen zich bij de directe uitzending van het Heizeldrama van 29 mei 1985 hebben afgevraagd waarom Belgische para's niet à la minute orde op zaken kwamen stellen; maar zo gemakkelijk gaat dat niet. Soms is bovendien het probleem nu juist niet gelegen in te lang wachten of een te lange voorbereidingstijd. Volgens sommige analisten van het nucleaire C³I-systeem (Command, Control, Communication, Intelligence) is het probleem in het nucleaire crisismanagement vandaag de dag bovendien niet zozeer het vermogen tot snelle toepassing van georganiseerd nucleair geweld, maar veeleer het risico van een te snelle en niet meer te beheersen militaire stap.

Ten tweede zijn er crises denkbaar waarin de krijgsmacht een belangrijke rol speelt vanwege haar organisatiepotentieel en haar vermogen dat potentieel op zeer korte termijn te mobiliseren en

in te zetten. Zo bijvoorbeeld natuurrampen en ernstige technologische ongelukken. Het was de Koninklijke marine die in 1953 het snelst het epicentrum van de watersnoodramp wist te bepalen en passende maatregelen nam. In Italië wordt de krijgsmacht bij natuurrampen doorgaans onmiddellijk ingezet, zij het dat lokale of regionale omstandigheden zich soms daartegen verzetten.

Het politiek-bestuurlijke vertrekpunt voor bijdragen van de krijgsmacht als crisisorganisatie is in democratische stelsels de ondergeschiktheid aan de civiele gezagsdragers. Dat houdt in dat er, ongeacht de prominente rol van de krijgsmacht in crisissituaties, steeds sprake is van een uitvoerende functie. In internationale crises is de krijgsmacht dan een instrumenteel apparaat; het hangt mede van de militaire adviseurs van de politieke leiders af of en met welk gevolg de krijgsmacht bij de politiek-bestuurlijke crisisbesluitvorming is betrokken. Bij binnenlandse crises is de gangbare formule die van bijstandsverlening aan burgerlijke autoriteiten en aan andere crisisorganisaties. Zelfs de Oorlogswet gaat ervan uit dat het civiele gezag ook tijdens militaire uitzonderingstoestanden de eigen taken blijft uitoefenen. Militair gezag is dan bovendien een afkorting voor gezagsverhoudingen waarin uiteindelijk de politieke lijn bepalend is.

Vraagpunten

Theorieën en modellen worden vaak in de praktijk gelogenstraft. Dat geldt zeker voor theorieën en modellen van de krijgsmacht als crisisorganisatie. Want daarbij behoort niet een alledaagse praktijk of de orde van de dag, en evenmin — als het echt tot een crisis komt — de in simulaties en oefeningen nagebootste werkelijkheid. Vandaar dat het zaak is een aantal vraagpunten ernstig op te vatten.

1. Te grootschalig; te massief

Stel dat de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie weer in een acute internationale crisis terecht komen. Dan is het — zo zeggen vele experts — de

vraag of militaire activiteiten kunnen worden afgestemd op verfijnde diplomatieke zetten. De logica van militaire operaties kan botsen op die van de diplomatie (George (1984)224). De paradox van de macht doet zich voor de grote mogendheden in veel internationale conflicten gevoelen: welke relevante militaire middelen hadden de Verenigde Staten tot hun beschikking gedurende de gijzeling in de Amerikaanse ambassade in Teheran? Het jammerlijke antwoord: zie de mislukte reddingsactie van april 1980.

Het inzetten van de krijgsmacht of militaire onderdelen bij binnenlandse crises roept soortgelijke vragen op. Canada heeft slechte ervaringen gehad met het optreden van de krijgsmacht in de Quebec-crisis van 1970:

The Canadian soldier would ride into battle (. . .) in an M-113 armoured personnel carrier with metal tracks for best overland performance. His principle portable weapons would be two types of 7.62-mm F.N.gun, the C1 rifle and the C2 automatic rifle; and (. . .) the 84-mm Carl Gustav anti-tank rocket launcher. (Gellner (1974)154)

In de Verenigde Staten bleken militaire eenheden in de jaren '60 ongeschikt te zijn voor de bestrijding van rellen. Een gevoelig punt in ons land is om dergelijke redenen de bijstand van de Koninklijke marechaussee bij grootschalige ordeverstoringen.

Een waarschuwing: zo eenvoudig is het evenwel ook weer niet. Van het inzetten van militairen bij binnenlandse onlusten kan een afschrikwekkende werking uitgaan. Het kan bovendien andere instellingen — denk aan de politie — vrijwaren van „dubbelspel”: dienstverlening aan de bevolking en tegelijkertijd onlusten onderdrukken. Maar een samenleving die zo met haar krijgsmacht zou omgaan en voor de politie de gemakkelijke weg zou verkiezen, zou daarmee wel een hoge prijs betalen.

2. Complexiteit

De complexiteit van de militaire commandolijnen is dermate groot dat de metafoor van de goed ge-

oliede machine lang niet altijd opgaat. Het commandosysteem van de Amerikaanse krijgsmacht vertoont geen gelijkenis meer met de klassieke militaire hiërarchie (Bracken (1983)215). Het is dermate ingewikkeld dat het, in plaats van een bijdrage te leveren aan een snelle uitvoering van beslissingen, veeleer belemmerend werkt. Het Amerikaanse oorlogsschip Liberty kreeg in de Zesdaagse Oorlog zes instructies het gebied te verlaten, maar die instructies kwamen niet bij de Liberty terecht, wel op de Filippijnen en in West- en Zuid-Europa met fatale gevolgen.

3. Interne rivaliteit

Het is uiteraard te eenvoudig de krijgsmacht als crisisorganisatie te bestempelen. Want de ene crisis brengt het ene krijgsmachtdeel in beeld, de andere crisis andere krijgsmachtdelen. Ook als de krijgsmacht als geheel een rol wordt toebedeeld, zijn de taken en activiteiten zelden van gelijk belang.

Crisis zijn derhalve van invloed op de verhoudingen binnen de krijgsmacht. Zij kunnen de rivaliteit binnen de krijgsmacht aanwakkeren. Ieder rekent zich successen toe; ieder wendt zich van fiasco's af. In successen (de gewonnen oorlog, de succesvolle invasie, de geslaagde bevrijding van gijzelaars) wil men delen. Bij nederlagen, mislukte invasies en fout gelopen reddingsacties gaat het heel anders: de verrassing van de Israëliëse troepen bij het Suezkanaal in 1973, de Varkensbaai-invasie van 1961 en de mislukte „rescue mission” van 1980.

4. Niet altijd gemakkelijk terug naar de kazerne

Een specifiek probleem is dat de civiel-militaire verhoudingen door een frequente inzet van de krijgsmacht onder druk kunnen komen te staan. Het valt militairen niet altijd gemakkelijk weer tot de gewone orde van de dag over te gaan. Het is niet iets dat speciaal voor militairen geldt; ook voor anderen die in een crisissituatie actief zijn, blijkt dat soms moeilijk te zijn. Maar het probleem heeft hier wel een apart accent. Neem dit voorbeeld: de krijgsmacht is het eerst ter plaatse bij

een ramp; zij doet naar het oordeel van de bevolking voortreffelijk werk. Na verloop van tijd komt het civiele gezag zijn plaats opeisen; dat kan tot wrijvingen leiden. Het is geen hypothetisch voorbeeld: de watersnoodramp van 1953.

De militaire cultuur: wachten op het onverwachte

Hier gaat het dus om de betekenis van een militaire aanpak en militaire denktrant in crisissituaties. Militaire cultuur kan in dit bestek ruim worden geïnterpreteerd: militaire ideologie, militaire normen en waarden, gangbare procedures, in het militaire complex opgeslagen kennis en expertise. Vanzelfsprekend stuit men ook op de klassieke discussie over militarisme en „the military way” en over de waardering in het militaire complex voor heroïsch leiderschap dan wel voor efficiënt management en technologisch vernuft. Essentieel in de militaire cultuur is in elk geval een typische crisisoriëntatie: omgaan met ernstige bedreigingen (het voorkómen en incasseren van grootschalig geweld), voortdurend klaar staan voor plotse actie (de tegenstander zal niet altijd vooraf waarschuwen), en mentale gespletenheid (zich voorbereiden op een negatief te waarderen gebeuren).

Zo ontstaan beelden van wat wel een doecultuur wordt genoemd (in tegenstelling tot een verbale of papiercultuur), van het stimuleren van creativiteit en improvisatievermogen, maar ook van discipline, conformisme en gehoorzaamheid, van strakke organisatiepatronen, van voorkeuren voor systematiek en planning. Die beelden vertonen voor een deel verwantschap met de waardering voor heroïsch leiderschap, voor een deel sluiten zij aan bij voorkeuren voor efficiënt management. De daarmee verbonden discussie nodigt steeds weer uit tot fundamentele vragen. Naar aanleiding van de oorlog in Vietnam — trouwens ook al eerder rond de oorlog in Korea — is betoogd dat de Amerikaanse krijgsmacht zich te zeer had gevoegd naar het dominante model van de rationele organisatie die tradities, normen en waarden ondergeschikt maakt aan persoonlijke en bureaucratische ambities. Zo'n organisatie kan geen militaire ta-

ken aan. Zij is — volgens dat betoog — niet in staat succesvol te opereren, dat wil zeggen de cohesie ook in situaties van extreme druk te behouden (Gabriel en Savage (1978)145-148).

Onder het nodige voorbehoud (want er is geen weerbarstiger onderwerp dan de militaire cultuur) zet ik nu de stap naar crises en crisismanagement. Laten wij bezien hoe de militaire cultuur inwerkt op crisismanagement. Het uitgangspunt is ook hier dat het daarbij erom moet gaan onder uiterst moeilijke, kritieke omstandigheden snel adequate beslissingen te nemen en daarop afgestemde activiteiten te ontplooiën. Dan zijn er vijf relevante elementen te noemen.

1. Stroomlijning van de organisatie

Voor een snelle anticipatie en reactie op een ernstige bedreiging moet een organisatie gestroomlijnd zijn. Daarom moeten in de militaire organisatie discipline, conformisme en hiërarchie bijdragen. Maar er is eveneens waardering voor eigen initiatief en het zoeken van onorthodoxe oplossingen. Het hangt van een veelheid van factoren af welk patroon de overhand heeft. De Israëliëse krijgsmacht van de jaren '50 had relatief veel mankracht, maar ontbeerde zware wapens. Het commandosysteem voor de oorlog van 1956 was op die basis opgezet.

We shall organize separate forces for each of the main military objectives, and it will be the task of each force to get there in one continuous battle, one long break, to fight and push on, fight and push on, until the objective is gained (. . .) To the commander of an Israeli unit I can point on a map to the Suez Canal and say: 'There's your target and this is your axis of advance. Don't signal me during the fighting for more men, arms, or vehicles. All that we could allocate you've already got, and there isn't any more. Keep signalling your advances. You must reach Suez in forty-eight hours'. (Dayan, in: Van Creveld (1985)196)

Anekdote: om kwart voor tien 's avonds, op 5 juni 1944, geeft Eisenhower het sein voor de invasie van Normandië; de weersvoorspellingen zijn

goed. In de nacht van 5 op 6 juni 1944 verslechtert het weer plotseling. Om kwart voor vier 's nachts heeft crisisberaad plaats. De schepen zijn al op weg; ze kunnen nog worden teruggeroepen:

Everyone stated his opinion. Stagg withdrew to let the generals and admirals make the decision (. . .) Eisenhower thought for a moment, then said quietly but clearly 'O.K., let's go'. (. . .) Then the commanders rushed from their chairs and dashed outside to get to their command posts. Within thirty seconds the mess room was empty, except for Eisenhower. The outflow of the others and his sudden isolation were symbolic. A minute earlier he had been the most powerful man in the world (. . .) The moment he uttered the word, however, he was powerless. For the next two or three days there was almost nothing he could do that would in any way change anything. The invasion could not be stopped, not by him, not by anyone. A captain leading his company onto Omaha, or a platoon sergeant at Utah, would for the immediate future play a greater role than Eisenhower. He could now only sit and wait. (Ambrose (1983)308)

2. Lijn-stafstructuur

In het algemeen is de lijn-stafstructuur bij de krijgsmacht duidelijk. Zij heeft zich in een langdurige traditie ontwikkeld. Er zijn vaste patronen tussen de lijn- en de staforganisatie. Ook de verhoudingen binnen de staforganisatie zijn doorgaans stevig verankerd. Men praat in afkortingen die alom vanzelfsprekend worden geacht: van S1 tot en met S4, van G1 tot en met G4, enz. Het bevordert, bij alle bezwaren die wel tegen „overstaffing” worden ingebracht, de mogelijkheden tot adequaat crisismanagement.

Lijn-stafstructuur bij grootschalige ordeverstoringen: voor de te verwachten ordeverstoringen tijdens de Kroningsdag van 30 april 1980 werd de ad-hoc-crisisorganisatie op militaire leest geschoeid, maar er was geen ervaring met een navenant grootschalige lijn-stafstructuur. Zo kon het gebeuren dat onafhankelijk van elkaar een staf openbare orde en een staf evenement opereerden: dus voortdurende kortsluiting tussen functionarissen

die zich bezighielden met de toestanden op straat, en degenen die moesten toezien op de ongehinderde voortgang van de inhuldiging en daaropvolgende gebeurtenissen. Om maar te zwijgen van de gevolgen van die communicatiestoornissen voor de besluitvormende crisisorganen.

3. Training

Ondanks het feit dat de werkelijkheid altijd anders is, kan oefening kunst baren. Oefenen is een vast element in de militaire structuur en cultuur. De ratio is dat een geoefende krijgsmacht internationale, vaak ook andere, crises helpt voorkomen.

Geldt voor bijna elk type crisisoefening dat essentialia daarvan (ernstige bedreiging) niet echt zijn na te bootsen, toch biedt een goed opgezette oefening doorgaans voldoende aanknopingspunten. Achter het spel gaat ernst schuil; voor het kritieke moment neemt ook tijdens oefeningen de stress zienderogen toe.

Onderschatting van training en simulatie: het is opvallend hoezeer de betekenis van het nabootsen en oefenen van crisisomstandigheden veelal wordt onderschat: een grootschalige gebeurtenis waarvoor nauwelijks operationele voorbereiding van het uitvoerende personeel plaatsvindt (alweer de Kroningsdag van 1980, maar ook vele andere grootschalige binnenlandse onlusten); vredesrampen die hooguit verrassingsvrij kunnen worden geoefend („Op 20 juni a.s. heeft in Nederstad een rampoefening plaats volgens het hieronder weergegeven scenario; u hebt dus nog genoeg tijd om u op de oefening voor te bereiden”).

4. Contingency planning

Vast onderdeel van de militaire aanpak is de contingency planning: ten eerste planning van verschillende scenario's voor een verscheidenheid van kritieke situaties, ten tweede planning van maatregelen die onder bepaalde, tevoren omschreven voorwaarden onmiddellijk kunnen worden uitgevoerd. Niet voor niets is de voor crisisbesluitvormers belangwekkende mixed-scanningtheorie mede gebaseerd op de militaire planning:

ontwikkel naast elkaar enkele scenario's, werk die in stappen uit en elimineer in dat proces achtereenvolgens de minst effectieve scenario's. Zo veroverden de Amerikanen in de Tweede Wereldoorlog honderden eilanden in de Pacific.

Contingency planning behoort tot „the military way”. In een niet-militaire context kan ze tot misverstanden leiden. Zo tijdens de crisis van Three Mile Island in het voorjaar van 1979:

Lounsbury was a military man used to contingency planning. In his mind, he was giving a kind of 'morale booster' speech that said, in effect: Don't worry because if the worst happens, we are prepared for it. He outlined the threat of a hydrogen explosion. He described the evacuation plan (. . .) Air Force pilots Creel and Bauland were military men; to them it was just 'a standby plan'. But Tom McGuire recalled thinking about 'the real possibility of some kind of danger'. (. . .) Bob Casey could not remember Lounsbury's last name, but remembered a 'very strong concern' about possible meltdown. Bob Friess had trouble sleeping afterwards and recalled that 'a lot of us were a little uneasy'; Saturday, he felt, was definitely the 'crisis day'. (Cantleton en Williams (1982)82-83)

Maar laat er geen misverstand ontstaan: contingency planning in de beide zojuist genoemde betekenissen is hard nodig in geval van uiteenlopende noodsituaties. Tegenover Three Mile Island staan de ervaringen van Tsjernobil: er was één enkel scenario voor het „denkbeeldige” geval dat het mis zou gaan, en dat was te weinig. Minder schokkend, desondanks belangwekkend, is het leerproces bij de Nederlandse autoriteiten met betrekking tot grootschalige binnenlandse confrontaties: van een uiterst statische naar een dynamischer oriëntatie op botsingen met groepen burgers. Zie het parallel lopen van een aantal scenario's, voorafgaand aan ontruiming in februari-maart 1987 in Amsterdam. Als contingency planning behoort tot „the military way”, is het een goede gewoonte.

5. Militaire besluitvorming en bevelvoering

In de militaire besluitvorming en bevelvoering herkent men veel elementen die een rechtstreeks

antwoord vormen op een kernvraag bij crisismanagement: hoe kan men bij vèrgaande onzekerheid en tijdnood in kritieke omstandigheden toch tot adequate oplossingen komen? Er bestaat aandacht voor de noodzaak van kwalitatief goede informatie: richtlijnen voor de beoordeling van de toestand. Met de fasering van waarschuwingsbevel en bevelsuitgifte wordt vorm gegeven aan contingency planning. Men let op de eventuele noodzaak tijd te besparen: verkorte procedures.

STELLING: de Amerikaanse politicoloog George heeft volkomen gelijk dat crisismanagement sterk is gebonden aan een specifieke situatie en aan de daarmee samenhangende specifieke rol van afzonderlijke organisaties. Men moet derhalve oppassen met het toepassen van „the military way” in niet-militaire situaties en binnen niet-militaire organisaties. Zo ook waar het de militaire besluitvormings- en bevelvoeringsprocedures betreft. Die zijn niet zo maar over te planten op de politie voor grootschalige ordeverstoringen, of op de brandweer voor rampen. De politie heeft bij ordeverstoringen vooral te maken met mede-ingezeten, niet met de vijand; de brandweer moet rampen, niet mensen — laat staan de vijand — bestrijden.

Militaire leiders: niet zomaar militairen

Niet elke militair maakt zich de militaire cultuur op een zelfde manier en in een zelfde mate eigen. Langzamerhand is men het erover eens dat elementen van de militaire cultuur en „military mind” niet zijn voorbehouden aan militairen. Zoveel te meer geldt dat voor de militaire top. Op dat niveau treft men militairen aan met specifieke houdingen, opvattingen en carrièrepatronen. Alleen al daarom is er aanleiding apart aandacht te besteden aan de rol van militaire leiders in crisissituaties.

Belangrijker evenwel is dat een aantal militaire leiders in crisissituaties vooral in de politiek-bestuurlijke arena actief is. Steeds weer komt daarbij de vraag op of de invloed van militaire leiders op de besluitvorming binnen de perken van de ci-

viel-militaire verhoudingen blijft. Een tot de verbeelding sprekende kwestie is of militaire leiders in crisissituaties een offensieve of een temperende invloed op de politieke gezagsdragers uitoefenen.

Hier volgt een reeks cases.

1. *Tweede Wereldoorlog: But even Churchill at the height of his power would have hesitated to overrule his senior Defence ministers and Chiefs of Staff.* (Rhodes James (1986)509)

2. *Berlijn 1948:* felle oppositie van de Joint Chiefs of Staff tegen militaire actie binnen de corridor naar de stad. President Truman ziet er wel iets in (evenals militair gouverneur Clay).

3. *Koreaanse oorlog:* MacArthur is er vanwege zijn vermeende inzicht in de „oosterse mentaliteit” zeker van dat China niet zal interveniëren. Bovendien staat het voor hem vast dat China niet in staat is tot een goed gecoördineerd offensief in Korea. Een Amerikaanse opmars in Noord-Korea zal binnen enkele maanden met succes zijn afgerond.

4. *Suezcrisis 1956:* begin september brengen de Chiefs of Staff en de militaire commandanten, deels op grond van onuitgesproken politieke twijfel, een fundamentele wijziging aan in het scenario voor een Britse actie in de kanaalzone. Premier Eden is geschokt en boos, laat dit meermalen aan de Chiefs of Staff blijken, maar durft niet ertegen in te gaan.

5. *Libanon 1958:* bij de invasie van mariniers oefent de Amerikaanse ambassadeur vergeefse druk uit op de militaire commandanten om een opzichtige, amfibische actie te vermijden. Zij weigeren aan zijn dringende verzoek gehoor te geven het presidentiële paleis te beschermen; het staat niet in hun orders.

6. *Invasie in de Varkensbaai 1961:* beïnvloed door civiele adviseurs en ex-militairen in dienst van de CIA toont president Kennedy zich een warm voorstander van een invasie. De Joint Chiefs of Staff hebben de nodige reserves maar brengen die nauwelijks naar voren. Achteraf treft hen het verwijt van de president dat zij hun bezwaren voor zich hebben gehouden.

7. *Berlijnse crisis augustus 1961:* president Ken-

nedy bemoeit zich met de kleinste militaire details. Hij laat een rechtstreekse telefoonverbinding aanbrengen tussen het Witte Huis en een Amerikaans konvooi dat over de Autobahn naar Berlijn moet gaan.

8. *Cubacrisis oktober 1962:* de enige keer na de Tweede Wereldoorlog dat een Amerikaanse president is geconfronteerd met een unaniem advies van de Joint Chiefs of Staff om de luchtmacht te laten aanvallen. President Kennedy wees het advies van de hand, niet zozeer tot verdriet van de militaire top als wel van een aantal civiele adviseurs.

9. *Tonkin-incident augustus 1964:* de militaire top, Maxwell Taylor uitgezonderd, heeft al lange tijd aangedrongen op massief geweld. De civiele adviseurs van president Johnson zijn steeds voor een gelimiteerde geweldstrategie geweest. Zij gaan nu met het advies van de militaire top mee; sommigen, waaronder Walt Rostow, gaan zelfs verder dan de verst reikende voorstellen van de militaire adviseurs. President Johnson wijkt voor de gezamenlijke druk.

10. *Zesdaagse oorlog:* vanaf 27 mei 1967 wacht de Israëliëse generale staf op de beslissing van het kabinet de oorlog te beginnen. Premier Eshkol heeft de militaire top in zijn verwachting gesterkt dat elk moment de toestemming kan afkomen. Op 28 mei besluit het kabinet tot uitstel. De generaals zijn woedend. De internationale diplomatie en de binnenlandse politieke situatie domineren over militaire vereisten.

11. *Oktober-oorlog:* tussen 3 en 4 uur in de nacht van 5 op 6 oktober 1973 krijgt de Israëliëse politiek-militaire top het bericht dat Egypte en Syrië op 6 oktober vóór zonsondergang zullen aanvallen. Om 8 uur 's ochtends komt het kernkabinet in aanwezigheid van de militaire top bijeen. Er is onenigheid tussen stafchef Elazar en minister van defensie Dayan. Elazar is voorstander van een vrijwel algemene mobilisatie en van onmiddellijke aanvalsacties van de luchtmacht. Dayan wenst een beperkte mobilisatie en wil niet weten van een onmiddellijke luchtaanval. Het gaat om een cruciale militaire beslissing. Dayan speelt de zaak door naar premier Meir. Die besluit tot een algehele mobilisatie; zij wijst een „pre-emptive strike” af.

Twee militaire experts kunnen het niet eens worden en laten de beslissing over aan een politica.

Het gaat nog verder:

Golda Meir almost unwillingly becomes the generalissimo. It is strange to see a warrior of seven campaigns and brilliant past-Chief of Staff of the IDF (Dayan) bringing clearly operational subjects to a Jewish grandmother for decision. (Brecher (1980)210)

12. *De Iraanse reddingsactie april 1980*: de militairen die de reddingsactie zouden moeten uitvoeren, hadden geen twijfel over de kans op succes. De voorzitter van de Joint Chiefs of Staff had enig vertrouwen in het reddingsplan. Veiligheidsadviseur Brzezinski zag er weinig in. Zou men erin slagen Teheran te bereiken, dan zouden naar zijn mening het bestormen van de ambassade en het weghalen van de gegijzelden goed mogelijk zijn. Bij kennisneming van de besluitvormingsprocessen valt vooral op hoe iedereen in de naaste omgeving van president Carter zich met operationele details bezighield. Minister van buitenlandse zaken Vance uitgezonderd, maar die was ook onvoorwaardelijk tegen het plan. Zie hoe het verder ging.

De eerste uren van de actie; alarm vanuit Desert One:

A small fuel truck appeared, followed closely by a pickup truck. Shots were fired by the Road Watch Team, setting the fuel truck on fire. The driver jumped from the cab, ran back to the pickup, and it escaped over the desert.

Washington DC:

Brzezinski and Secretary of Defense Brown conferred on this and — judging from the behavior of the drivers — concluded that these individuals were engaged in smuggling or some other unlawful pursuit and were not likely to go to the police. They may even have believed that the U.S. team was the Iranian police (. . .) In any event, no alarm was raised then or later. (Sick (1985)350)

13. *De moordaanslag op president Reagan*: op 30 maart 1981 wordt een moordaanslag op president Reagan gepleegd. In de daaropvolgende verwarring laat minister van buitenlandse zaken Alexan-

der Haig, voormalig bevelhebber van de NAVO, op een persconferentie weten:

Crisis management is in effect (. . .) Constitutionally, gentlemen, you have the President, the Vice President, and the Secretary of State, in that order, and should the President decide he wants to transfer the helm, he will do so. He has not done that. As of now, I am in control here, in the White House, pending return of the Vice President and in close touch with him.

In feite had dit weinig met de constitutie te maken. Zoals Haig later heeft erkend: „Certainly I was guilty of a poor choice of words” (Haig (1984) 160-166). Zoals anderen het hebben ervaren, echter meer dan dat: een slechte variant van „the military way”.

Over politieke en militaire expertise

In de reeks cases van politiek-militair crisismanagement kan men verschillende patronen ontdekken. Een eenvoudig model (zie de afb.) kan die patronen in samenhang laten zien. In dit model zijn de combinaties 1 en 2 in overeenstemming met de theorie van de politiek-militaire arbeidsverdeling.

Combinatie 3 toont, ten eerste, politici die het onder kritieke omstandigheden moeilijk valt de militaire besluitvorming en bevelvoering aan militaire professionals over te laten. Het is het syndroom van „soldaatje spelen”: ondanks zijn onmiskenbare successen van 1939-1940, Hitler; ondanks casus 1, Churchill; Brzezinski, casus 12.

Ten tweede kan het gaan om een ver doorschietende civiele controle op het militaire doen en laten: Kennedy in casus 7, de Amerikaanse ambas-

Politiek-militair crisismanagement

	POLITIEKE EXPERTISE	MILITAIRE EXPERTISE
POLITIEKE LEIDERS	1	3
MILITAIRE LEIDERS	4	2

sadeur in Libanon in casus 5. Dat wordt soms bevorderd door de eigen militaire expertise of vroegere militaire ervaring van civiele gezagsdragers. Op 7 oktober 1973 vliegt minister van defensie Dayan naar het zuidelijk front, laat weten dat de Bar-Levlijn moet worden verlaten, krijgt nul op het request van de commandant ter plaatse en berust daarin: „his words were to be interpreted as ‘ministerial advice’” (Van Creveld (1985)207).

Ten derde kan het gebeuren dat onenigheid onder militaire experts civiele gezagsdragers noopt zich in het militaire domein te begeven. Dat kan verstrekkende gevolgen hebben; zie casus 11.

Anekdote uit een andere hoek: tijdens de gijzeling in het Indonesische consulaat-generaal (december 1975) achtte de Commissaris der Koningin zich redelijk in staat de kansen van een militaire actie te beoordelen: „ik heb bij de cavalerie gezeten”.

Bij combinatie 4 gaat het allereerst om militairen die, ietwat cynisch geformuleerd, de onzekerheid in crisissituaties pogen te verminderen door zich met de diplomatieke, de binnenlands-politieke of maatschappelijke overwegingen in te laten: ferme uitspraken over het maatschappelijke of politieke bestel van een ander land (zie casus 3). Casus 13 is een curieuze variant: een ex-militair die een kritiek moment binnenslands op militaire wijze tracht op te lossen.

Bovendien is het mogelijk dat de civiele gezagsdragers zozeer de nadruk leggen op een afgewogen oordeel van hun militaire adviseurs dat die op een gegeven moment „politiseren”. Of dat slechts de militairen voor een rol als adviseur in aanmerking komen die het politieke en maatschappelijke effect van hun voorstellen doorzien. Na het fiasco van de Varkensbaai-invasie (casus 2) liet president Kennedy weten dat de Joint Chiefs of Staff niet alleen maar militairen waren en zich hun mede-verantwoordelijkheid voor de uitkomsten van politiek-militaire beslissingen bewust moesten zijn.

Oorlogszuchtige militaire leiders?

De reeks cases van politiek-militair crisismanage-

ment laat weer eens zien dat het beeld van de civiele duiven en de militaire haviken bijstelling vergt: terughoudende militaire leiders in casus 2, 4 en 6, felle civiele adviseurs in casus 9. Systematisch onderzoek van internationale crises bevestigt dat voor het Amerikaanse crisismanagement (Betts (1977)). Tevens blijkt slechts zelden sprake te zijn van unanieme civiele en unanieme militaire standpunten en adviezen.

Komt het in een crisissituatie eenmaal tot een gewelddadige botsing, dan gaan de voorstellen van militaire adviseurs vrijwel onveranderlijk in de richting van een uitbreiding van het geweldsgebruik.

Onderzoek gevraagd: systematisch onderzoek van dit element van politiek-militair crisismanagement ontbreekt voor andere landen. Alleen al onze reeks cases toont verschillen tussen landen (zie casus 10). Casus 4 belicht het Britse aandeel in de politiek-militaire besluitvorming in de Suez-crisis: twijfel bij de Chiefs of Staff. Aan Franse kant zag het er totaal anders uit. Vergelijk vervolgens het aandeel van de Britse militaire top in de Belgrano-affaire (Falklandcrisis 1982).

Crisisbesluitvorming: militaire potentie?

Onderzoek van uiteenlopende typen crises — internationale crises en rampen voorop — levert een aantal generalisaties op over de besluitvorming onder dergelijke omstandigheden. Ik zal een relatie leggen met de militaire factor. Daarbij maak ik gebruik van de „crisisanalyse” van de militaire organisatie, de militaire cultuur en de rol van militaire leiders.

1. *Organisatie van de besluitvorming*

In crises wordt de besluitvorming gecentraliseerd. Zij kenmerkt zich door improvisatie; formele regels worden minder scherp nageleefd. Adviseurs schuiven door naar beslissingsposities.

Van hieruit naar de militaire organisatie, de militaire cultuur en de militaire leiding. Met *centralisatie* van de besluitvorming heeft de militaire organisatie in het algemeen geen moeite. Wel is er het

probleem dat in crisissituaties veelal even plotse-
ling als de ernstige dreiging, het politieke primaat
wordt gesteld. Ineens is er de president, nadat hij
al jaren geen enkele belangstelling heeft getoond
voor de commando- en controlesystemen van de
nucleaire strijdkrachten. Daarbij komen ander-
zijds de intrinsieke vragen omtrent gedelegeerde,
dus gedecentraliseerde bevoegdheden in een ef-
fectief nucleair commando- en controlesysteem.

Het minder scherp naleven van formele regels en
de nadruk op *improvisatie* zijn in crisisonderzoek
verbonden met het parool *nood breekt wet*. Laten
wij voor deze gelegenheid de specifieke variant
van excessen en eigenrichting buiten beschouwing
laten. In andere zin leveren de militaire organisa-
tie en militaire cultuur verschillende aanknopings-
punten. Zie de militaire doctrine in sommige lan-
den waarin flexibiliteit, improvisatie en individu-
ele durf niet minder hoog staan aangeschreven
dan discipline en formele hiërarchie: in Israël, om
in stijl te blijven, uit de nood geboren. Denk bo-
vendien aan de voortdurende discussie over de
verhouding tussen de formele organisatie en de in-
formele, kleine groep, en daarmee verbonden tus-
sen formeel en situationeel leiderschap. Zo komt
men terug bij de spanning tussen de koele militaire
manager en de heroïsche leider; op elk niveau in
de organisatie.

Onmiskenbaar oefenen militaire leiders veel in-
vloed uit in internationale crisissituaties. Wie advi-
seren en wie beslissen is niet altijd duidelijk. Zelfs
Churchill durfde zijn militaire adviseurs bij de be-
sluitvorming over grote militaire operaties niet te
bruskeren. Onmiskenbaar is de vetomacht van de
militaire top. De civiele gezagsdragers moeten
van goede — militaire — huize komen om, tegen
een uitdrukkelijk neen van de militaire top in, een
militaire actie te laten ondernemen. Hadden de
Amerikaanse Chiefs of Staff maar een duidelijk
neen laten horen tegen een invasie in de Varkens-
baai.

Voor de goede orde: dit is gebaseerd op de veron-
derstelling dat de militaire leiders de militaire za-
ken goed onder controle hebben. Daarover be-
staat, voor zover het de al eerder genoemde tech-

nologische commando- en controlesystemen van
de nucleaire strijdkrachten betreft, hier en daar
wel enige twijfel:

*The military commanders' lack of knowledge about
the new technology at their disposal makes it very
difficult for them to make sensible choices.* (Ford
(1985)186)

Hoe het toegaat en hoe het zou moeten: niet altijd
gaat het nood-breekt-wetparool op, zelfs niet wan-
neer met de wet het onbetwist handhaven van
hiërarchieke relaties wordt bedoeld. Eén uit vele
voorbeelden: in 1978 schieten de Russen een Ko-
reaans lijnvliegtuig neer. De reconstructie van de
Russische dialoog:

*Basis: zie je het doel? Pilot: het is een lijnvliegtuig.
Basis: vernietig het doel. Pilot: heb je me begre-
pen? Basis: vernietig het doel. Pilot: heb je echt
begrepen wat ik net zei? Een generaal neemt het
heft in handen en vraagt de piloot: weet je wie ik
ben? Pilot: ja. De generaal: haal het vliegtuig
neer. Pilot murmelt: we schieten toch niet op
burgers. Volgt het bevel onderwijl op.* (Hersh
(1986)13)

Bij het neerhalen van KAL 007 in 1983 bleef zo'n
dialoog achterwege.

Ver weg? Tenerife 27 maart 1977: de botsing tus-
sen KLM-Boeing De Rijn en PanAm-Boeing Vic-
tor Clipper (583 doden). Naar alle waarschi-
jelijkheid toe te schrijven aan fouten van de KLM-
crew:

*Ook is duidelijk dat er een sterke hiërarchie tussen
de gezagvoerder en de copiloot bestond. De laatste
was net twee maanden eerder bij deze gezagvoerder
voor zijn 747-kwalificatie opgegaan. Dat zou kun-
nen verklaren waarom hij niet durfde ingrijpen
toen de gezagvoerder zijn fatale beslissing nam.*
(Vrij Nederland (1986)(20 dec)20)

2. Informatie- en communicatieprocessen

Crisisbesluitvorming gaat gepaard met een toene-
ming van de communicatie, in het bijzonder met
mensen en organisaties uit het eigen kamp. Het

volume en de snelheid van opwaartse en neerwaartse communicatie nemen toe.

De militaire organisatie is erop ingericht grote hoeveelheden *informatie* tamelijk snel te verwerken. Uit de arbeidsverdeling tussen lijn en staf, en ook binnen de staforganisatie, blijkt de betekenis van de informatiefunctie. In de militaire cultuur is een specifieke categorie gegevens — inlichtingen genaamd — zelfs omgeven met een aureool. Denk daarbij ook aan de neiging veel informatie van de typische crisis kwalificaties „geheim” en „spoed” te voorzien. Geheim, want van vitaal belang voor het afwenden van ernstig gevaar; spoed, want er moet snel worden beslist. Daaraan zit meteen het risico vast dat te veel informatie van deze kwalificaties wordt voorzien waardoor zij hun onderscheidende betekenis verliezen.

Een typisch militair georiënteerd vraagstuk is verbonden met de wetenschap dat besluitvormers in crisissituaties ertoe neigen vooral met personen en organisaties in het eigen kamp te communiceren. Meteen in militaire termen: „met de vijand spreken wij niet”. In de militaire cultuur speelt het vijandbeeld een belangrijke rol. Communicatie met tegenstanders — „praten met de vijand” — is een zaak van politici en diplomaten. Militairen vechten met de vijand.

STELLING: het gebrek aan contacten tussen de overheid en activisten in de maanden voorafgaand aan de Kroningsdag van april 1980 hing samen met de militaire definitie van de situatie in de scenario's voor die dag.

Vraagpunt: moet terreur militair worden gedefinieerd? Het antwoord is bepalend voor tal van aspecten van de terreurbestrijding: de waardering voor een overredingsstrategie; het moment waarop „geen communicatie meer mogelijk is”; de beoordeling van de vermoede gevolgen van een gewelddadige beëindiging van een gijzeling voor het herstel van „de dialoog”. Denk aan de Zuidmoerkse gijzelingen van 1975 versus die van 1977.

Kijkend naar de militaire factor kan men niet heen om de spanning tussen de formele hiërarchie en de behoefte aan snelle opwaartse en neerwaartse

communicatie bij crisisbesluitvorming. Lukt het al te veel hiërarchieke filters te vermijden, dan is er soms toch de neiging van goedwillende staffunctionarissen om de besluitvormers tegen „ruis” te beschermen: „daarmee kan hij nu niet worden lastig gevallen”. Bij de militaire advisering aan de politieke gezagsdragers speelt een zelfde probleem. Welke militaire informatie (met inbegrip van „inlichtingen”) is belangrijk genoeg om onmiddellijk naar de politieke top te worden doorgespeeld? Zie de civiel-militaire communicatie in Nederland in 1939/40.

Ik kan evenmin heen om de onderschatting van de moeilijkheden die complexe informatie- en communicatienetwerken vandaag de dag meebrengen: de zekerheid dat een fors percentage computers in een grootschalig netwerk het niet altijd doet (een kapotte chip als „trigger” voor groot alarm bij de Amerikaanse krijgsmacht op 3 juni 1980); simpele misverstanden in de communicatie met anderen; de miskennis van eenvoudige menselijke oriëntaties.

Anekdote: de generaal heeft vijf telefoons op de commandopost van Norad. De demonstratie van het commandosysteem loopt mis. De generaal beseft niet dat de tweede telefoon een „one-way, receive-only”-schakeling heeft. Hij krijgt tot zijn groeiende ergernis geen antwoord (Ford (1985) 20-21).

3. *Psychologie van crisisbesluitvorming*

In crises raken besluitvormers geobsedeerd door een dominante oplossingsconceptie. Zij bezien tegenstanders in stereotypische zin en geven zich over aan twijfelachtig redeneren per analogie.

DOMINANTE OPLOSSINGSCONCEPTIE: tegenover contingency planning, improvisatie en „mixed scanning” staat in de militaire organisatie en militaire cultuur de neiging „het plan” te koesteren en alternatieve mogelijkheden te reduceren. Onder extreme druk is de verleiding groot „het plan” als de enig denkbare oplossing te zien. Contingency planning kan bovendien op zichzelf in die richting werken: voor elke situatie is er een oplossing, dus

ook voor „de situatie van dit moment”. Daarmee worden opties ingeperkt en wordt het contrast tussen fijnbesnaarde diplomatieke nuances en de militaire benadering vergroot.

Zoeken politici naar mazen en uitzonderingen, militairen houden vast aan de structuur. De paradox wordt dan dat de politici gemakkelijk een eenmaal uitgestippelde politieke koers veranderen, terwijl de militairen nog altijd hun loyaliteit daaraan belijden. Politici denken in keuzes, militairen in noodzakelijkheden. Als hierin een kern van waarheid zit voor normale omstandigheden, zal de waarheid in crisissituaties alleen maar duidelijker zijn. Civiele gezagsdragers neigen hier zelf tot een dominante oplossingsconceptie; het kan de militairen in hun noodzakelijkheidsdenken sterken. Als de politici — veelal tegen het advies van hun militaire adviseurs in — eenmaal tot oorlog besloten hebben, zullen zij het ook weten.

STEREOTYPERING VAN TEGENSTANDERS: hierover is al veel gezegd. Alweer komt hier „de vijand” in beeld. Maar niet alleen dat. Zoals elke institutionele cultuur bevat ook de militaire een reeks anti-beelden van segmenten in de buitenwereld: politici die uitsluitend op electoraal gewin uit zijn; diplomaten die het politieke spel om het spel spelen.

REDENEREN PER ANALOGIE: besluitvormers vertonen in kritieke situaties de neiging tot redeneren per analogie. Daarmee reduceren zij het gebrek aan informatie over de bedreiging en over mogelijke oplossingen. De geschiedenis van internationale en andere crises is in zekere zin de geschiedenis van onzuivere, soms valse analogieën: Nederlandse autoriteiten die zich in 1939/40 vastklampten aan het succes van de neutraliteitspolitiek voor en tijdens de Eerste Wereldoorlog; Truman die Korea zag als „het Griekenland van het Verre Oosten”; Eden die de Suezcrisis in toenemende mate identificeerde met de gebeurtenissen rond München 1938; Johnson die terugtrekken uit Vietnam gelijk stelde met „appeasement”; Kennedy die tijdens de Cubacrisis onwillekeurig moest terugdenken aan Pearl Harbor en 1914. Waar worden de lessen van het verleden tot onzuivere analo-

gieën? Waar worden onzuivere analogieën vals? Waar verworden zij tot contra-effectieve richtsnoeren voor het handelen?

In theorie zijn de militaire organisatie en militaire cultuur een vruchtbare kweekplaats voor analogo redeneren. Niet voor niets is er het aforisme van de generaals die de vorige oorlog winnen. Sommige leertheorieën verbinden analogo redeneren met reeds aanwezige predisposities, vroegtijdige ervaringen, ervaringen uit de eerste hand en generatie-effecten. Ziedaar het model: militairen met een specifieke oriëntatie op gebeurtenissen; op betrekkelijk jeugdige leeftijd zelf geconfronteerd met schokkende zaken; functionerend in een organisatie waar de oudere generatie de eigen ervaringen met klem aan de jongere doorgeeft en waar bovendien de geschiedenis als een reeks crises wordt geleerd. Voorbeelden roepen alweer de vraag op waar lessen van het verleden ophouden en onzuivere analogieën beginnen: de Maginotlinie; Korea en Vietnam; Israël in 1956, 1967 en 1973; militaire adviezen aan civiele gezagsdragers in het prenucleaire of in het nucleaire tijdperk. Is het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog ook in militair opzicht de juiste analogie voor een hedendaagse, grootschalige internationale crisis? (Lebow (1981).

Conclusie

Dit was een proeve van „the military way” in crisismanagement en crisisbesluitvorming. De betekenis van de militaire organisatie, militaire cultuur en militaire advisering in crisissituaties is uit de hier geschetste benadering nog nauwelijks systematisch bekeken. Er is veel te doen. Denk alleen al aan het repertoire internationale crises met Nederlandse betrokkenheid. Bezie de processen van militarisering en demilitarisering bij binnenlandse crises in Nederland.

Het onderzoek van crises en crisisbesluitvorming is tijdrovend. Het vergt precisie bij het opsporen van reeksen gebeurtenissen, soms van minuut tot minuut. Het is moeilijk en wordt, met alle complexe technologie waarmee besluitvorming van-

daag de dag wordt begeleid, alleen maar moeilijker. Het is onderzoek in een sector waar het percentage geclassificeerde documenten zeer tot last kan zijn. Het roept bij betrokkenen veelal emoties op die hun weergave van kritieke gebeurtenissen er niet betrouwbaarder op maken. Om maar te zwijgen van de belangen die in het geding kunnen

zijn: „de fouten zijn, anders dan men beweert, niet door mij gemaakt.”

Maar het is fascinerend onderzoek. Het is een speurtocht naar de systematiek en de patronen in grillige, onvoorspelbare, verrassende verschijnselen. En het heeft, mits zorgvuldig toegepast, nog praktische betekenis ook.

Literatuur

- S. E. Ambrose — *Eisenhower*, dl 1. New York (1983).
R. K. Betts — *Soldiers, statesmen, and cold war crises*. Londen (1977).
D. F. Bletz — *the role of the military professional in U.S. foreign policy*. New York (1972).
P. Bracken — *The command and control of nuclear forces*. Londen (1983).
M. Brecher — *Decisions in crisis: Israel, 1967 and 1973*. Londen (1980).
P. L. Cantleton en R. C. Williams — *Crisis contained: the Department of Energy at Three Mile Island*. Carbondale (1982).
M. van Creveld — *Command in war*. Londen (1985).
D. Ford — *The button*. Londen (1985).
R. A. Gabriel en P. L. Savage — *Crisis in command*. Toronto (1978).
R. Geipel — *Disaster and reconstruction: the Friuli earthquakes of 1976*. Londen (1982).
J. Gellner — *Bayonets in the streets*. New York (1974).
A. L. George — *Crisis management: the interaction of political and military considerations*. *Survival* (1984)(10).
A. Haig — *Caveat*. New York (1984).
N. Hawkes e.a. — *The worst accident in the world: Chernobyl*. Londen (1986).
C. F. Hermann (ed.) — *International crises*. New York (1972).
M. Janowitz — *The professional soldier*. Londen (1960).
M. Janowitz en J. van Doorn (eds.) — *On military ideology*. Rotterdam (1971).
R. Jervis — *Perception and misperception in international politics*. Princeton (1976).
R. N. Lebow — *Between war and peace*. Londen (1981).
U. Rosenthal — *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbe-sluitvorming in Nederland*. Amsterdam (1984).
U. Rosenthal e.a. — *Politiemanagement: een politiek-bestuurlijke visie*. Arnhem (1987).
R. Rhodes James — *Anthony Eden*. Londen (1986).
S. C. Sarkesian (ed.) — *Combat effectiveness*. Londen (1980).
G. Sick — *All fall down: America's tragic encounter with Iran*. New York (1986).
G. H. Snyder en P. Diesing — *Conflict among nations*. Princeton (1977).
J. Thompson — *Psychological aspects of nuclear war*. Chichester (1985).
A. Vagts — *A history of militarism*. New York (1967).
P. Williams — *Crisis management*. Londen (1976).