

**KONINKLIJKE
VERENIGING
TER BEOEFENING
VAN DE
KRIJGSWETENSCHAP**

OPGERICHT 6 MEI 1865

Ereleden

Z.K.H. de Prins der Nederlanden

generaal-majoor b.d.
E. R. d'Engelbronner

Z. E. luitenant-generaal b.d.
J. P. Verheijen

luitenant-kolonel b.d.
W. F. Anthonijsz

Bestuur

Voorzitter

B. A. C. Droste, genmaj KLu

Vice-voorzitter

drs. R. H. Rozeboom, kol KLu

Leden

prof. G. C. Berkhof, lgen gn b.d.
mr. drs. C. Homan, kol marns
J. A. van Diepenbrugge, kol cav
drs. F. J. J. Princen
R. Neervoort, kol KLu
jhr. mr. J. P. de Savornin Lohman
R. A. A. Klaver, ktz
drs. M. de Haas, kap inf
(public relations)

Redacteur

T. de Kruijf, genm gn
Inst. Defensie Leergangen
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
bezoekadres:
Brasserskade 227a
2289 PA Rijswijk
tel.: (015) 15 27 00

Secretaris

R. A. C. Bertholee, lkol art
Donkslagen 22
4823 KE Breda

Penningmeester

M. P. Dekker, kol gn
Odenveltspark 15
3451 XA Vleuten

Ledenadministratie

J. J. M. Nijman
Karel Doormanlaan 274
2283 BB Rijswijk
Tel. (070) 3 94 78 36

MARS IN CATHEDRA

OKTOBER 1994

NR 99

Mededelingen van het bestuur

Verslag Algemene Ledenvergadering 1994

Aansluitend op de inleiding en de discussie over het thema „Krijgskunde of bedrijfskunde?” vond op 16 juni de Algemene Ledenvergadering plaats in overeenstemming met artikel 12 van de Statuten van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap.

In zijn opening stelde lkol Bertholee, als waarnemend voorzitter, dat de Vereniging opnieuw kan terugzien op een geslaagd jaar: met gemiddeld twee bijeenkomsten per kwartaal en een grote verscheidenheid aan onderwerpen heeft de Vereniging voor vele leden en belangstellenden in een behoefte kunnen voorzien. Ook in het komend jaar zal de Vereniging streven naar handhaving van zowel de frequentie als de hoge kwaliteit van de bijeenkomsten; daarnaast zal worden getracht het unieke van onze Vereniging, de Krijgswetenschap, te onderstrepen door een zorgvuldige keuze van onderwerpen. De vergadering stelde vervolgens het jaarverslag van de secretaris ongewijzigd vast. De vergadering stelde het financieel verslag van de penningmeester over het jaar 1993 en de begroting voor het jaar 1994 vast. Na voorlezing van het verslag van de kascontrolecommissie bedankte de voorzitter beide leden van de commissie, lkol P. Fröling en drs. C.J. van Waaij, voor hun werkzaamheden; de vergadering verleende de penningmeester vervolgens decharge.

Met algemene stemmen werden de kolonels J.A. van Diepenbrugge en R. Neervoort gekozen in het bestuur als opvolgers van resp. de kolonels J.R. Karssing en A.L.C. Onderwater. De kascontrolecommissie 1994 zal bestaan uit lkol K.A. Gijsbers en drs. C.J. van Waaij.

Ten slotte stemde de vergadering met algemene stemmen in met de introductie van een zogenaamd studenten-lidmaatschap tegen een gereduceerd tarief van f 25,00 per jaar.

Oproep aan onze leden

Het bestuur van de Vereniging zoekt actieve leden die bereid zijn het PR-team te versterken bij deelname aan de Open Dagen van de Krijgsmacht. Jaarlijks bemant het team een informatiestand bij de Open Dagen van landmacht, luchtmacht en marine. Het PR-team heeft behoefte aan leden die zich één of meerdere dagen hiervoor beschikbaar willen stellen.

Nadere informatie en aanmelding: kap drs. M. de Haas, Wintererf 1, 2408 NH Alphen a/d Rijn. Tel. 070-3167642 (mdtn: 546-7642).

Voordracht

Op 28 februari hield de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap in samenwerking met het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken een bijeenkomst in het Sofitel hotel, waarin werd teruggekeken op de NAVO-top van 10 en 11 januari 1994, maar waarin ook een vooruitblik op de mogelijke toekomst van de NAVO. Als gastspreker trad op dr. John Chipman, Director International Institute for Strategic Studies, London. In zijn inleiding stelt Chipman dat NAVO's enige kans tot overleven ligt in haar kracht als militaire bureaucratie; naarmate NAVO meer nadruk legt op haar vermeende kwaliteiten als veiligheidsorganisatie, zal cynisme, ontgoocheling en uiteindelijk volledige verwerping haar ten deel vallen. De tekst van de inleiding is hier onder integraal weergegeven.

NATO after the summit

Once we had figured it out, strategy in the Cold War was intellectually undemanding; it required the micromanagement of the status quo whereas today's demands require a wholesale renovation of intellectual effort on a regular basis. It is inevitable that NATO should be suffering the largest identity crisis and that analysis of its political and military purpose remains so confused. While it is not possible entirely to divorce NATO the bureaucracy from NATO the political animal, NATO the facilitator from NATO the driving force, a reasoned analysis of its reform needs to proceed from an appreciation of what NATO one is talking about.

The future of NATO depends on what one thinks it is. I view NATO unsentimentally as a military bureaucracy. It is an organisation that integrates the military capacities of member states that agree to put forces at its disposal. It is a mecha-

nism for consulting on security threats, for conducting a security dialogue between its European and North American members, for organising coalition military activities. Its existence gives meaning to the notion of collective defence; maximises the effective use of the military forces of the member states; and offers some insurance against the complete renationalisation of defence. The states that are present members benefit not merely from the mutual security guarantee it offers, but by the services it can provide to orchestrate multinational uses of force. As an organisation it costs perhaps two billion dollars per year, a tiny fraction of the defence budgets of the member states. It thus offers considerable value for money and no sane defence minister of a member state would wish to have this capacity lost.

However, many people see NATO as much more than this: as the principal vehicle for peace and stability in Europe; as the organisation that should retain a privileged dialogue with its former enemies to the East in the service of political reform and eventual integration; and as the most important symbol of Western success in Europe. In this expanded and perhaps more romantic view of NATO, the East Europeans are the prime believers: they retain a love for NATO that is greater and more complete than that perhaps held for it by any of the present members. The members repeat the NATO catechisms rather like churchgoers who no longer believe in sin because they have been brought up to do so, but not because they really believe that a failure to come regularly to the altar will result in eternal damnation. The Eastern Europeans in contrast are converts and express their faith in NATO with commensurate and are certain that through it lies the path to salvation. The more one invests in NATO with this central place in our political security system the more, it is unlikely to come up to the mark and the more its future in this definition is questionable. The more one takes the more modest view of NATO the more its role – behind the scenes but important – is likely to survive into the next century.

The French during the 1970s and 1980s liked sometimes to draw the spurious and unsubstantiated distinction between the Alliance and NATO. The defence minister Charles Hernu used sometimes to say that France was a member of the Alliance but not of NATO, by which he meant to say that France was a member of the political organisation but not of the integrated military command. Accepting this formulation I would like to argue that as a military organisation, much that was done at the NATO summit was potentially very helpful in modernising the Alliance and preparing the way towards making its structures more compatible with the needs to which it

might be put. However there remains a major political crisis for the Alliance which could not have been formally addressed at the summit and which related to the Euro-American alliance as a whole, and specifically the policies this alliance can pursue on behalf of European security.

Western strategic arthritis

The main features of European security in the mid 1990s will be affected by the manner in which the powerful countries of the West extract themselves, if they are able, from the strategic arthritis that has plagued them since the unification of Germany. This was the last great bold act of US-European statesmanship in Europe. It required courage to press for the unification of Germany in NATO, and to see in this a goal which had to be pursued whatever the consequences for the privileged relations the west wished to retain with Mr. Gorbachev. This feat having been accomplished, the consequence has been a basic difficulty in defining strategic goals for the west in Europe that could match the drama of the Cold War or of its concluding moments and which could therefore result in sustained and orchestrated efforts towards their accomplishment. The result is at worst that the West appears incapable of both strategic conception and strategic action in Europe. The threat to vital interests remains remote and the domestic consensus for heavy engagement abroad feeble. The creation of norms of civilized behaviour in Europe persists as an important academic exercise, but not something to which states are willing to commit the lives of their citizens to enforce.

Rightly or wrongly, states in Eastern Europe which wish to be part of Europe are thus encouraged in their paranoia that they live in a security vacuum, despite the fact that there is not at present any credible military threat to their territorial integrity. Their security in any case depends much more on their own societal and economic development than on military arrangements or guaranties. But one of the failures of the European Community in 1991, 1992 and 1993 paralysed by the 'nombriisme' that the Maastricht debate inspired, was not to be able to present itself to the east as a factor for stability, thus encouraging the East Europeans in their NATO-centric approach to their salvation.

The only chance of developing a measure of European security order in these circumstances will be to be more rather than less discriminating. The US and West European states will have to accelerate their economic and military rapprochement with those states which are most ready for both, rather than pretend that a universalist regime for protecting the security of all of Europe can emerge out of one, or a collection of existing

European institutions. The pretence that NATO is open to nearly everybody will have overtly to be dropped rather than merely privately acknowledged. The acceptance that the most likely candidates for NATO membership are the candidates to the European Union (EU) and therefore the Western European Union (WEU) will have to be more complete. However, it is more likely that a tendency to avoid drawing new lines will persist with the result that Easterners will fret more about their relegation to near abroad status and the West's strategic arthritis vis-a-vis European stability will endure.

How did we get to this unfortunate divorce in strategic purpose?

Rhetorics in public diplomacy

Since 1990, NATO has regularly infringed an important principle of politics. Never use rhetoric in your public diplomacy which may be used against you in the court of public opinion. The attempt by certain Western powers, especially the US, to maintain NATO's high visibility was over time detrimental to the organisation's credibility. At a time of threat recession following the collapse of the Soviet Union, there was an inflation of what NATO could reasonably accomplish. Rather than accept the institution's loss of pre-eminent status in European security, the tendency was to pretend that it was able to act in a more extrovert manner to assure a European security order. Three phrases stand out in this brief history of NATO breaching the principle of public diplomacy to which I have just referred.

Security in Europe is indivisible. This was presented in the Rome summit meeting in the context of NATO's new strategic concept as a political fact, despite the evident unwillingness of states to convert what was in reality only a vague aspiration into an acquis of the European security order. The division of Yugoslavia and of policies towards it, showed this phrase to be meaningless and made it easier for people to accuse NATO of failing to do something it was never configured to do. Prevent the implosion of states in Eastern Europe.

NATO is the only show in town. This phrase, coming in use after the Rome summit, has no special origins in communiqués but became the stock phrase of American and British officials eager in 1990 and 1991 to counter a French tendency to overplay their hand within the WEU as a statement of the relative sophistication of NATO or any other security organisation it is obviously true but its repetition served to overrate the institution in the minds of Eastern European pretenders to membership.

Do not draw new lines. Originated at the Brussels summit, this was the phrase used by officials

over the last six months against those who were arguing for an extension of NATO. It has two weaknesses. First, it implies that NATO extension would necessarily be provocative and that it would signal an aggressive desire to create or enlarge a Western sphere of influence. Second, it plays to the Russian propagandists who persist in seeing NATO as an offensive organisation and therefore gave a rhetorical flourish of our own to arguments only advanced by the Russian nationalists.

The January 1994 summit

Policymakers approaching the summit were confronted with a difficulty. If they did nothing in terms of Eastern expansion they would have been accused in light of their previous rhetoric of relegating NATO to irrelevance. If they did something dramatic they would have been accused of doing something precipitous, given that there was no clear and present danger to Eastern Europe. Hence the PfP concept to which I shall shortly return.

The principle accomplishment of the summit was one of the least remarked upon: the summit ended the period of American suspicions about a European identity, and French unwillingness to cooperate with NATO's principal asset, the integrated military command. The summit was a success in laying the groundworks for a reformed military bureaucracy, though all the work has still to be done. Especially in the light of the dramatic draw down of European defence budgets and force structures, we should not underestimate how complex the task of maintaining the capacity for integrated military operations will be, given the enduring political requirement to make these structures more modular and flexible. The summit then demonstrated, as unfortunately NATO leaders still seek to do, NATO's central role in European security. It also did not establish the political bases for a more visionary Euro-American security relationship, or a more adventurous policy towards the East.

Partnership for Peace (PfP)

The announced virtues of the PfP were in essence the following. First, the PfP was non-discriminating: any CSCE or NACC country could join, and by the intensity of its cooperation demonstrate its suitability for eventual NATO membership. Thus no one was excluded, but the onus rested on partner states to self select themselves for cooperative work. This removed a political burden from NATO while placing an obligation on prospective partners to develop, admittedly with NATO help, appropriate programmes of work. Second, the PfP operating on this way, could

serve a useful didactic purpose and help to instruct partner states in the responsibilities of collective defence, when many saw NATO only as an instrument offering a security guarantee. There is certainly a need to harmonise mental attitudes in any collective defence organisation, and there remain states in Eastern Europe that have a particularly one way view of what NATO membership entails. Third, this slower process of enlargement would give states time to learn more about what they would have to do with their armed force – and civilian control over them – in order better to integrate into a Western style Alliance. By proposing a programme of cooperation over time, these states would be liberated from the need to make defence expenditures quickly to help ensure NATO compatibility which they can ill afford. Finally, the ruse of theoretically keeping the PfP open to anyone, meant that Russia could not easily argue against it.

As an instrument of prevarication and prudent appeasement, the PfP is an impressive construct. It does not make any immediate commitments but leaves the question of eventual membership open. It implies that the door of NATO is open, while hiding the threshold from view. It establishes the possibility of cooperation that gives the impression of a relationship sufficiently intimate to accommodate consultation in the event of real threat without offering guarantees. It must however be said, in spirit if not in fact, this is NACC upgraded and incorporates the same degree of strategic indecision. The addition of neutral states to the arrangement is an important innovation for if NATO is really to be effective in the future, the engagement of the neutral states, particularly those with peacekeeping experience, must seriously be contemplated. But the PfP process will inevitably result in a beauty contest between the various Eastern European states, which will be encouraged to make individual arrangements with NATO and will interpret degrees of preferential treatment in the different programmes of others. Also the drawback of this 16+1 approach is that it may discourage cooperation amongst the partners and so you get a form of 'Visegrad drift'. More interestingly, it will reveal amongst the western states of NATO the countries they prefer. Many western states will have their favourites that they will in effect sponsor. Denmark with the Baltic states, Germany with Poland, etc. This is in principle no bad thing; like in any club prospective members will have proposers and seconders.

But before too long this policy will have to change. There will only be two acceptable alternatives. One will be for NATO to still argue that no state will be immediately admitted, but that threats to Eastern Europe will be viewed as threats to NATO itself. The second will be openly

to declare that candidates to EU membership must associate themselves to the WEU and that, since there should be no members of the WEU who are not members of NATO, the route to NATO will pass through the EU. In any case, NATO needs to elaborate a clearer policy on enlargement if its to be the master of its own destiny. The EU has an enlargement policy; NATO has not, despite the experience of admitting Spain from which lessons in respect of the East might productively be learned. What is clear is that there is no reason to persist in the fiction that Russia could one day join NATO: the Eastern Europeans want an association with NATO, the Russians do not, except to transform it to something unrecognisable. Directly in respect of Russia, the only realistic concession on this point is to say the following. If there is a rise in the threat to Eastern European states, there will be an intensification in the NATO rapprochement towards them; whereas policies that are clearly friendly will imply less need for NATO to move more quickly towards membership.

In this context, it would be right to explore the practicability of associating some Eastern European states to the Common Foreign and Security Policy (CFSP) process of the EU. This would be useful not only in the context of their prospective association to the EU but would also be of particular use in developing a more common approach to security issues, something which is admittedly absent within the EU itself. Indeed, there is an overwhelming impediment to more productive security cooperation in Europe, it lies precisely in the fact that on the details of many issues, we are no longer in the West so regularly acting as 'like minded' states. If you are not 'like minded', you cannot act together in a security alliance. NATO in implementing PfP will have to determine ways to review the performance of partner states not only in respect of military developments but also in terms of their appreciation of what collective defence really means. This is something the EU too must do in its approach of the challenge of the 1990 intergovernmental conference on security in Europe. We should keep in mind one fundamental fact and that is that security commitments derive from political relationships, not from security guaranties and legal arrangements.

Combined Joint Task Forces (CJTF) and relationship with EU

The CJTF will provide planning resources and headquarters commands that will allow for the quick assembly and deployment of military force on an ad hoc basis. An important innovation is that these will in theory allow for operations with forces drawn from non-NATO countries. In this sense, it is a practical manifestation of PfP, as

well as an instrument better enabling NATO to engage in peacekeeping either on the request of the CSCE, or the request of the UN.

Again in theory, CJTF will permit the WEU to make use of NATO assets even when NATO itself, or more specifically the US chooses not to be engaged. This answers the duplication argument against WEU, and allows for an European Security and Defence Identity (ESDI) which can borrow from existing capacities. Quite elegantly CJTF, i.e. at least on paper, allows the WEU in military if not necessarily in political terms to pretend that it is both the European pillar of the Alliance and the defence arm of the EU. It brings France closer to NATO, and may perhaps draw the Danes closer to the WEU.

The central purpose of CJTF is to better prepare Alliance forces including those of France and Spain to undertake contingency operations beyond collective defence of NATO territory. But there remain many questions to answer. NATO is now refining the CJTF concept for Alliance application, including its ESDI and PfP dimensions, and a progress report is due on this to Foreign Ministers at their June 1994 meeting in Istanbul. Some of the issues that remain to be decided are the following.

One issue is the relationship of CJTF's to the Alliances integrated command and force structures, including the transition from non-article 5 to article 5 collective defence operations. Since the Rome summit, there has been work to revise the existing NATO command structure, and the creation of CJTF's may require a redirection of that process. Within the Alliance only a selected number of national and NATO headquarters could now provide the multiservice and multinational planning and command and control capability which CJTF's are intended to embody. These include SACEUR and SACLANT, the headquarters of their Major subordinate commanders, as well as such structures as the ACE Reaction Forces Planning Staff. But if a CJTF were European led, the question arises as to how the CJTF would be detachable from its parent NATO headquarters and whether the planning and command and control capability would be provided by European national headquarters acting on behalf of the WEU. If this were to be the case it would be necessary to redefine the role of the WEU planning cell. If a CJTF were operating beyond Alliance territory and outside NATO's integrated command structure there would have to be some consideration of how it would be reincorporated into the Alliance if an article 4 contingency changed into an article 5 one.

The second issue is that there is still much thinking to be done on the institutional arrangements that would govern a European/WEU led CJTF operation, especially if it included non-NATO na-

tions. If a CJTF were WEU led, then political control would have to be decided, presumably by the WEU council or the EU, though many would argue that to the degree that NATO assets were being used, the North Atlantic Council would have to provide a measure of the political control too. Whatever the answers to these questions, it will be important to avoid a fragmentation of command, under the guise of operational flexibility. At a time of declining force levels and budgets, too many overlapping headquarters may raise as many problems as they solve.

Behind these technical considerations there is a more interesting, broader consideration. When will we ever use such structures again?

After the summit, it is worth noting two things. First, that NATO has acted as a security actor already and even today in the case of Bosnia Hercegovina. On 9 February, when NATO took that action and decided to give an ultimatum to those who had heavy weapons around Sarajevo, it did so on behalf of the UN. But consider what it actually said. The North Atlantic Council – and remember there were still forces in the exclusion zone – pre-delegated to the theatre the right of a non-NATO commander to ask the UN for the political permission to call for NATO forces to come and indulge in air interdiction. The problem is that NATO wanted as it were its own firmness tied to the firmness or the lack of firmness of the UN military commander on the ground. It was not in the first instance a NATO commander who would take the decision. There will still be a great deal of work to be done, if NATO is to be a security actor on behalf of the UN (and the CSCE) to organise the real political relationship between those taking the political decisions in providing authority as the UN and those tasking the military at the UN. Because there could have been a risk on February 9, or 10 days later on February 21 that NATO would have looked very silly had the Russians not provided a useful cover for us in convincing the Serbs to take most of the equipment out of the area. We also had the case of the Hungarian attitude to NATO operations in Bosnia. You will recall that leading up to these last 18 months the Hungarians were very keen even to offer their airspace, to the Alliance. After the air strikes, they refused to allow any NATO aircraft to overfly Hungarian airspace. It might be that the prime reason for this was their own concern for Serbs in former Yugoslavia. I wonder if it did not also derive from a slightly change of the relationship that NATO was having with Hungaria.

A second issue I think we should look at up to the NATO summit is whether the North Atlantic Council and NATO in a whole can become more extrovert. We are now at the end of what I call Pavlovian Security Policies, where your security policy is only engaged in case something hap-

pens and then the Pavlovian reaction is to defend. Now, security policy has to be (at least for the great powers) much more extrovert and I doubt that the powers that form part in the North Atlantic Council, particularly after the experience in Bosnia, Somalia and in other engagements in which we do involve or have involved, will be quite so extroverted as we thought in 1991 when the world summit was the order of the day. Will we really believe more in humanitarian intervention in 1994 or 1995? I doubt that this will be growth industry that we thought might be in 1991 when we had the intervention in Northern Iraq and French ministry of Foreign Affairs officials began rewriting international law in public speeches, declaring that there was now a right of the international community to intervene in the internal affairs of states if there was a humanitarian crisis. The growth industry that many predicted in 1991, is a consequence of some of the experiences we had recently being in decline.

The stresses in the Alliance: analysis of the arthritis

The essential feature of the Euro-American relationship in the last year will persist into the next two at least. In 1992/3 for the first time in perhaps 45 years, policy prescriptions for European security issues tended to differ because the analysis of the roots and importance of problems and conflicts differed across the Atlantic. In the Cold War the analysis of the problems in Europe were largely the same on either side of the Atlantic, though sometimes the policy prescription would differ. Now, and this has particularly desconcerted the British, the analysis of problems especially Yugoslavia, has tended to diverge and hence inevitably the policy recommendations.

The next two years will witness continued difficulties in satisfactorily, as opposed to merely cosmetically, unifying strategic views between the US and its Western European allies. This will be most evident on the problem of Russia. America's European policy will increasingly be seen as deriving from its Russia policy, and its Russia policy will progressively be seen as an uncomfortable amalgam of reassurance and appeasement. The US will see the future of Russia as key to whether there will be an enduring overall peace in Europe that will allow the US to get on with its priority of domestic renewal. The problem for the US will be that its foreign policy towards Russia will depend on subtle calculations of how this or that action will affect not merely the leadership with whom it will be working, but the domestic forces that sustain or may successfully oppose that leadership. This will put the US in the position of making guesses on Russian domestic politics which Russians themselves cannot

successfully make. And it will encourage the leadership of the US' wishes to preserve in Russia to exaggerate the threats from within, particularly from nationalists, in order to extract aid or assistance which may not be conducive to the sort of reform programme (i.e. more rather than less shock) which would have any prospect of turning Russia around. More therapy and less shock will prolong the conditions in which certain types of nationalists can thrive. The other development to watch is whether we will be drawn into encouraging a Russian clientalist approach from time to time to comfort the Russians that they have not dropped fully into the third tier of countries. The manner in which current diplomacy over Bosnia is shaping has hints of this with the Russians delivering the Serbs, the Americans delivering the Muslims, and the Germans, under the guise of the EU, delivering the Croats to some sort of peace settlement.

Over time, the West Europeans will become more relaxed about the Zhirinovsky factor seeing the prominence of this individual as the best way of immunising Russians against the more excessive forms of nationalism (the only shock therapy to work?) In any case, the supporters of Zhirinovsky were people who opposed the establishment and wished to see more law and order. They were not people who wanted greater social safety nets or who opposed NATO expansion to the East. No Western European state wishes to give security guarantees now to the East, but most will come to see a more ostentatious differentiation appropriate between security policy toward Eastern Europe and policy towards Russia. The elaboration of a coherent Euro-American policy towards Russia and European security will hence prove difficult. Tensions will rise if the EU decides to take more joint actions in respect of Russia and the East. There will also be tensions within the G7 on Russia as the US and the Japanese are likely to find themselves on the opposite side of arguments, and there will be tensions between the US and the IMF and the World Bank who will argue that a Russian tendency to support dead state industries and a US acquiescence in this, is inimical to the therapy that is needed to address the malady that exists.

It will be in the management of actual conflict, as opposed to broad foreign policy objectives, that Euro-American arthritis, will be most in evidence. Western states (UK; France) which two years ago argued in favour of the principle of humanitarian intervention, will in the next few years see this as a strategic art form totally to be avoided. There will be two reasons for this. First, there will be no domestic consensus for having ones soldiers shot at in circumstances in which they are trying to provide food and warmth (Yugoslavia). Second, there will be an entrenchment of the ap-

preciation that humanitarian intervention requires for its success not only peacemaking (Yugoslavia), but also 'politics creation' (Somalia); however, the will for this will be absent. Since the will for intervention will decline to nearly zero, there will be a general acceptance of a higher degree of violence in Europe and, what the French would call, the banalisation of minor civil wars. The main form of defence against their impact will be in preventing the influx of refugees.

The elaboration of combined joint task forces at NATO will be very important, but in all likelihood result in little deployment. And if there is deployment of this pull apart NATO it will have to include a wider amount of NATO actors than it at present likely if the Alliance is not itself to be split between the talkers and the doers. Within NATO the greatest problem will be managing the consequences of another form of incoordination. Despite the commitment to common defence policies of all NATO member states, national governments have conducted their defence reviews in isolation, with the result that there has been a de facto nationalisation of defence assets which may result in a secular decline in the capacity of the Alliance to field integrated armed forces in usefully sized packages. Now integration which used to take place at the corps level is taken place at the division level. The challenge that maintaining a real capacity for coalition warfare is the main military bureaucratic challenge of NATO which is essential to the Alliance, is to mean anything both to ourselves and to prospected members.

Conclusions

All this means that there are important gaps which remain to be breached if there is to be any semblance of European security orders emerging any time in the mid 1990s. None of them will be easy. The first and most difficult is the gap between principles and realpolitik. Certain institutions from the Council of Europe to the CSCE will wish to continue to elaborate important norms of European security and yet for reasons of realpolitik, there will be many instances still when states will not wish to use force to enforce the norms solemnly declared. Second, there remains the risk, even after the NATO summit that important differences will emerge between Europeans and Americans on their analysis of the problems and priorities for action in European security. These will add to a sense of incoherence and to the perception that in Europe the Euro-American alliance cannot conceive strategically, or act with fixity of purpose. There will be the gap amongst Europeans, between those who drive the politics of European foreign policy (France and Germany from time to time) and those who remain extro-

vert enough occasionally to act (UK and France, Netherlands and a few others). And finally, there will be gaps between Eastern European states whose foreign and security policies will take more national if not overtly nationalistic forms, thus contributing to a sense of anarchy in European international relations. The drama of how weak states gain security in Europe will remain unresolved.

The relationship between an economic and a security policy towards the East will remain separate; the issue of how to deal with Russia will receive differing answers.

In terms of the thorny issue of membership, the only clean answer is to achieve some convergence between EU membership and NATO membership. NATO is a collective defence organisation; the EU, post Maastricht, a collective political and economic organisation. The 1966 inter-governmental conference will require member states to establish the Common Foreign and Security Policy of the Union. This year's NATO summit essentially embedded important elements of the European Security Defence Identity in NATO military structures.

All this points to the advisability of ensuring that states likely to enter the EU are openly identified as the states most likely to enter NATO. If the EU Stability Pact and the so-called Europe agreements, combined with some more clever use of CFSP as a way of outreach to the East could combine to serve as a concrete method of producing security and defence 'like mindedness', then the EU could begin to serve a role in integrating the East Europeans more into the Western club.

At the same time, European diplomacy must work to emancipate Eastern European leaders from their sense of living in a security vacuum. There are two ways of doing this. First, becoming more generous in trade relations with the East. In the 1970s, we often argued that development aid towards the south was part of our security policy; in the 1990s more constructive trade policies towards the East will also be necessary. Second, the Europeans will have to be dismissive of the sort of sphere of influence rhetoric coming out of Moscow. A misplaced fear of providing fodder to the nationalists in Russia is circumscribing an approach that needs to be more robust, and obviously disconcerting to the East Europeans. When Kozyrev says nasty things, we should tell him so.

The strategic goals of the West in Europe must comprise three elements. First, preventing a reimperialisation of Russian foreign policy that compromises the sovereignty of independent states against their will. Distinction between international agreements and the pressure of power has of course to be made in this context.

There is a difference between Belarus and Russia an agreement on an economic union and Georgia deciding to reenter the CIS because Russia has acted in peacekeeping terms in Georgia like a pyromaniac setting a fire in order for NATO to put it out. Second, we must attenuate the Eastern Europe fear that they live in a security vacuum. I described the most important elements of that desire.

Third and most importantly, not enough attention has been made on this point before the NATO summit it is to associate the neutral states in Europe to our modernising design. We left the neutral states out of North Atlantic Cooperation Council. The neutral states need to be part of a modern NATO if that bureaucracy is going to function. Now these three strategic goals prevent the re-imperialization of Russia attenuating Eastern European fear living in a security vacuum and associating the neutral states in Europe to our modernising design. NATO is not necessarily at the centre of any of these three purposes, but it is a key instrument in the accomplishment of all three.

My conclusion, therefore, is the same as my introduction: the more one sees NATO as an effective military bureaucracy, the more its future is assured; the more we continue to invest it with the qualities of the primary driving force of European security, the more we invite cynicism, disenchantment and, ultimately, rejection.

Voordracht

Op 16 juni 1994 hield de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap een bijeenkomst in de Ronde Zaal van het voorlichtingscentrum van het Ministerie van Defensie. Tijdens deze bijeenkomst sprak prof. ir. M.A.W. Scheffelaar over het thema *Krijgskunde of Bedrijfskunde?* In de visie van de spreker bestaat inderdaad verschil tussen krijgskunde en (militaire) bedrijfskunde. In zijn betoog leidt hij van algemene aanduiding van het begrip bedrijfskunde, een omschrijving van militaire bedrijfskunde af. Na vervolgens te hebben aangegeven wat nu het cruciale verschil is tussen militaire bedrijfskunde en krijgskunde, komt spreker tot de conclusie dat krijgskunde en militaire bedrijfskunde elk een eigen, vitale rol spelen bij het optimaal functioneren van de krijgsmacht onder alle omstandigheden.

Prof. Scheffelaar is tot zijn emeritaat in april 1994 verbonden geweest aan de Koninklijke Militaire Akademie. Hij was daar nauw betrokken bij het opzetten en uitwerken van de militaire bedrijfskunde.

Krijgskunde of bedrijfskunde

In het maartnummer van het tijdschrift *Doelmatige Bedrijfsvoering* stond een artikel, getiteld *Krijgskunde is toch ook bedrijfskunde*. Het werd geschreven als reactie op een artikel in de NRC, waarin juist het onderscheid tussen bedrijfskunde en krijgskunde werd belicht. In die reactie wordt de inhoud van krijgskunde samengevat als: het omgaan met georganiseerd massaal geweld gericht op het zegevieren in laatste instantie. Dominant daarin is de besluitvorming onder crisissomstandigheden. In het kort betekent dat werken met situaties waar geen draaiboeken voor zijn. Er worden dus allemaal eisen gesteld die niet in het handboek van de manager staan. Voor leidinggevend van organisaties die niet op hun lauweren willen rusten, geldt precies hetzelfde. Moeten die daarom ook krijgskundigen zijn of is krijgskunde toch ook maar bedrijfskunde? Voor de auteur van dat artikel in *Doelmatige Bedrijfsvoering* was het antwoord op die vraag duidelijk: krijgskunde is bedrijfskunde.

Indien ik het met deze auteur eens kon zijn, dan was ik nu gauw klaar. Maar ik ben het niet met hem eens en dat niet alleen omdat dat zich moeilijk verdraagt met een aankondiging, getiteld *Krijgskunde of bedrijfskunde*. Hoe denk je dan over zaken als krijgskunde en bedrijfskunde? De vraag roept bepaald niet meteen een antwoord op, maar is wel een uitdaging waaraan moeilijk weerstand te bieden is. Ik heb mijn lot al enige tijd aan militaire bedrijfskunde verbonden. Als je daarop wordt aangesproken, moet je daar de consequenties ook maar van dragen. Bovendien is het takenpakket van de krijgsmacht sinds kort zo veranderd, dat de militaire bedrijfskunde zich nauwelijks een betere vuurproef kan wensen. Ik verwacht dat de bedrijfskunde op den duur die proef zeker zal kunnen doorstaan, maar op dit moment is het nog niet zover. Er is nog veel werk te doen.

Mijn eigen militaire verleden en ervaring liggen bijna geheel op het terrein van de Koninklijke Landmacht. Dat zult u zeker merken. Een bezwaar hoeft dat niet te zijn. Juist de KL is het meest in beweging, gewild en ongewild. Dat maakt die ook tot het meest interessante onderwerp van aandacht. Dat verklaart ook de veelheid aan activiteiten en presentaties, onder allerlei benamingen, van het onderwerp dat nu het mijne is. Ik ontkom er dan ook niet aan af en toe in herhalingen te vallen. Dat hoeft evenmin een bezwaar te zijn. Het geeft handvatten aan de discussie, waar standpunten strijdig zijn en – waar die overeenkomen – hebben zij het effect van „frappez toujours” wat hier en daar zeker nodig is.

Met het wegvallen van de zekerheid van de Oost-West-tegenstelling is een periode van verwarring en onzekerheid begonnen, waarmee politieke en militaire leiders niet altijd raad schijnen te weten. Het vredesdividend is een vredeshypothek geworden. Zelfs de rente schijnt moeilijk op te brengen te zijn. Over de aflossing praten we dan nog maar niet. Politici bezitten een arsenaal van middelen om zich uit dergelijke benarde situaties op zijn minst tijdelijk te redden. Militairen hebben die mogelijkheid niet. Voor hen zit er weinig anders op dan een nieuwe, aan de veranderde situatie aangepaste, professionaliteit te ontwikkelen. Alleen zo zullen zij in staat zijn hun eigen werk goed te blijven doen en tevens voldoende deskundig weerwerk aan de politici te bieden. Dat is de richting die ik, als antwoord op de uitdaging „krijgskunde of bedrijfskunde”, vanavond met u in zou willen slaan.

Visie

Ik wil mijn betoog als volgt opzetten. Om te beginnen een korte aanloop naar de bedrijfskunde. Mijn visie daarop is voornamelijk ontstaan in de periode op de KMA toen ik aan de opzet en de uitwerking ervan heb meegewerkt. De ervaring heeft mij geleerd dat die visie niet door iedereen hoeft te worden gedeeld. Dat is nog geen reden om daar een probleem in te zien, dat eerst door principiële discussies uit de weg moet worden genuimd. Het criterium is immers de bruikbaarheid. Dat wil zeggen dat een dergelijke visie iets moet toevoegen aan onze mogelijkheden om bedrijfsproblemen op te lossen. Wanneer bedrijfskunde eenmaal is aangeduid – gedefinieerd is een te pretentieuze begrip – en in verband gebracht met het militaire bedrijf, kan een analyse volgen van de situatie waarin dat militaire bedrijf inmiddels terecht is gekomen. Op grond van die analyse kan een inventarisatie worden gemaakt van de problemen die moeten worden opgelost. Wie moeten die problemen dan oplossen en in welk verband moet dat gebeuren? Het antwoord op deze vragen kan de weg wijzen naar de professionaliteit die van militairen zal worden gevraagd. Het kan ook de vraag oproepen of aan het begrip „krijgskunde” een andere inhoud gegeven moet worden dan wij tot nu toe gewend waren. In het Poly-Bedrijfskundig Zakboekje volgt onder het kopje „Definitieve bedrijfskunde” de volgende tekst:

„De bedrijfskunde beschouwt een organisastie als een open technologisch, sociaal, economisch en op informatie berustend systeem met (een) al dan niet economische doelstelling(en). Daarbij wordt de nauwe samenhang tussen organisaties en hun omgeving ook uitdrukkelijk gezien tegen de achtergrond van een zich dynamisch ontwikkelende maatschappij.”

Deze aanduiding van het begrip bedrijfskunde – een definitie kan men dit toch moeilijk noemen – geeft genoeg aanknopingspunten om de discussie voort te zetten. Het eerste van die aanknopingspunten is het begrip „systeem”.

Het systeemmodel en de systeembenadering zijn ontstaan als reactie op de toenemende complexiteit waarmee wij ons omringen. Van Crefeld onderscheidt in zijn studie naar de ontwikkeling van de technologie voor militaire toepassing vier periodes:

the age of tools	tot het jaar 1500;
the age of machines	1500-1830;
the age of systems	1830-1945;
the age of automation	vanaf 1945.

Systemen

Die ontwikkeling van de technologie betekende o.a. een toename van de complexiteit van de technische middelen. Die ging gepaard met een toename van de complexiteit van de organisatie waarin die middelen werden opgenomen en ook van de maatschappij waarin die organisaties zetelden.

De „machines” zijn producten van de technische ontwikkeling die voor het leveren van hun prestaties niet afhankelijk zijn van de organisatie, die voor het leveren van die prestaties de voorwaarden moet scheppen. Vuurwapens, die in de genoemde periode een grote ontwikkeling hebben doorgemaakt, zijn daarvan een voorbeeld. De spoorlijn, ook een machine, kan daarentegen alleen maar functioneren binnen een systeem. Dat moet rails bevatten, emplacementen, een communicatiesysteem en een gestandaardiseerde tijd. Daarvoor moet een organisatie worden opgebouwd. De snelle ontwikkeling van de spoorwegen heeft laten zien, dat dit heel goed mogelijk is. Militairen hadden daarbij een belangrijk aandeel. Het militaire belang van dit transportsysteem werd al snel ingezien en speelde ook een rol bij de vormgeving van dit systeem. Duitsland en Rusland zijn daar goede voorbeelden van. Dat een zo complex geheel later een systeem zou worden genoemd, kon men toen nog niet vermoeden. Dat maakt het nu gemakkelijker het woord „systeem” te gebruiken voor een meer algemene, abstracte beschrijving van complexe gehelen.

Zo een beschrijving is vooral van belang bij dynamische systemen, systemen die een gewenst resultaat produceren door een invoer te bewerken via een transformatieproces. Het produceren van dat resultaat is de functie van het systeem. Binnen het systeem kunnen weer onderling gerelateerde subsystemen worden onderscheiden, met hun eigen deelfuncties en deelprocessen. Die onderlinge relaties kunnen van materiële en van immateriële aard zijn. Zij verbinden de elementen

en subsystemen tot een geheel en verlenen zo aan het systeem een structuur. Het totaal van relaties van een bepaald type is een aspectstelsel. In de aanduiding van bedrijfskunde werd impliciet al verwezen naar een mogelijk technologisch, sociaal, economisch en op informatie berustend aspectstelsel. Andere zijn denkbaar. Bij een open systeem bestaan er bovendien relaties tussen het systeem en delen van de wereld buiten de systeemgrens. Die delen van de buitenwereld vormen de omgeving van het systeem. Ik vertel daarmee niets nieuws. Wij zijn nu vertrouwd met systeemmodellen, opgebouwd uit een hiërarchie van subsystemen op verschillende, wat men noemt, aggregatieniveaus.

Bestaande of nog te construeren organisaties zal men effectief en efficiënt willen laten functioneren. Het systeemmodel kan ons helpen in te zien, al is het maar heel schematisch, wat dat mogelijk betekent voor het omgaan met verantwoordelijkheden en deskundigheden in de organisatie. Verschillende deelfuncties zullen moeten worden vervuld om de organisatie in staat te stellen haar functie te vervullen. Die deelfuncties worden toegewezen aan subsystemen, waarin de bijbehorende deelprocessen verlopen. De verantwoordelijkheid voor het verloop van die procesgang, en dus voor het bereiken van het gewenste resultaat, ligt dan bij het betreffende subsysteem. Via hun in- en uitvoeren zijn die subsystemen aan elkaar gekoppeld. De normen voor het beoordelen van die procesgang moeten worden afgeleid uit de normen, die gelden bij de beoordeling van het functioneren van het systeem of subsysteem op het hogere aggregatieniveau. Zij zijn nodig om de verantwoordelijkheid voor het effectief en efficiënt functioneren van de organisatie op de verschillende niveaus te kunnen dragen. Zeker bij een complexe organisatie is dat niet altijd gemakkelijk. Natuurlijk is complexiteit geen absoluut begrip. Dat hangt van onze perceptie af. Die bepaalt dan ook de complexiteit van het systeemmodel dat wij menen te moeten maken en van de organisatie die wij aan de hand daarvan afleiden.

Interactie

In het tijdperk van de automatisering zijn de systemen niet afgeschaft. Zij zijn juist complexer geworden, o.a. in die zin dat zij uit veel meer componenten bestaan. De stromen informatie, nodig voor het beheersen van de processen, nemen meer dan evenredig toe. Automatisering schept daarvoor de voorwaarden. Toch is het de vraag of de toenemende mogelijkheden op dit gebied niet complexiteit in de hand werken, zonder dat eerst de vraag beantwoord is of daar ook inderdaad behoefte aan is. In ieder geval is er meer gespecialiseerde deskundigheid vereist bij het

inrichten, laten verlopen en beheersen van de verschillende deelprocessen. In de omschrijving van het begrip bedrijfskunde werd daarnaar verwezen. Daar bleek het belangrijk om technologische, sociale, economische en informatiefactoren als aspectsystemen van het systeem op te vatten. Juist in hun onderlinge samenhang moeten zij het beschouwen van de op haar doelstellingen gerichte organisatie mogelijk maken. Die interdisciplinaire benadering is kenmerkend voor de bedrijfskunde. Het open systeem in die omschrijving verwijst naar de nadruk op de interactie tussen het systeem en zijn voortdurend in beweging zijnde omgeving.

Die interactie dwingt ook het systeem tot bewegen. Veranderingen in de omgeving en gewijzigde doelstellingen kunnen andere processen en deelprocessen en andere relaties daartussen noodzakelijk maken. De flexibiliteit die daarvoor nodig is, moet de organisatie kunnen opbrengen. Een essentieel element van de bedrijfskunde ontbreekt in de geciteerde omschrijving. Bedrijfskunde bewijst haar waarde pas echt in de toepassing, zij is praktijkgericht. Het blijft niet bij beschouwen, er moet in de praktijk iets mee gebeuren. Centraal in die praktijk staat het bereiken van de doelstellingen, waarvan in die omschrijving sprake was. Die doelstellingen, de kenmerken van de organisatie en de kenmerken van de omgeving bepalen daarom in belangrijke mate de inhoud die praktijkgerichte bedrijfskunde krijgt. Die inhoud heeft te maken met de verschillende deskundigheden die voor het functioneren van het betreffende systeem in zijn omgeving belangrijk zijn. Sommige daarvan zullen mogelijk nog moeten worden geïdentificeerd. Dit is een reden dat bedrijfskunde geen vakgebied of discipline is als bijvoorbeeld wiskunde, waarvan de inhoud vastligt. Daar kan uit die inhoud vervolgens voor bepaalde toepassingen een keuze worden gemaakt. Bij bedrijfskunde is het precies andersom. Het is daarom ook zinvol en zelfs noodzakelijk te spreken van *militaire* bedrijfskunde. Van militaire wiskunde is het moeilijk zich een voorstelling te maken.

Deelproblemen

De nadruk op de praktijksituatie waaruit de voor de militaire bedrijfskunde relevante deskundigheden moeten worden afgeleid, mag het centrale thema niet doen vergeten. Bedrijfskunde is geen organisatieleer, geen economie, geen techniek en geen sociale psychologie, hoe belangrijk de bijdragen van deze – en andere – disciplines ook kunnen zijn voor het doorzien en oplossen van bedrijfsproblemen. Ook de som van deze bijdragen is nog geen bedrijfskunde. De bedrijfskunde moet juist van het geheel meer maken dan de som van de samenstellende delen.

Natuurlijk leveren die afzonderlijke deskundigheidsgebieden hun eigen bijdragen aan het krijgen van inzicht in- en de oplossing van bedrijfsproblemen. Daarvoor hoefde niet op bedrijfskunde gewacht te worden, het gebeurde vroeger ook al. Uit een bedrijfsprobleem werden de deelproblemen gedestilleerd, die pasten in de deskundigheidsdomeinen van de betreffende disciplines. Binnen de grenzen van die domeinen werd de oplossing gevonden van die deelproblemen... en daarin zat dikwijls net de moeilijkheid. Die deelproblemen waren gedefinieerd in termen van een discipline in plaats van in termen van de organisatiedoelstellingen. Zij lieten de probleemoplossers toe zich tot de grenzen van hun eigen deskundigheid te beperken. Het oorspronkelijke probleem werd gereduceerd tot een probleem, dat in de theoretische context van een bepaalde discipline kon worden benaderd. Zo werd, door het probleem op een bepaalde manier te stellen, de weg naar een bepaald categorieën geblokkeerd. Meer dan een suboptimale oplossing mag dan in het algemeen niet worden verwacht. Het is juist de complexiteit van de systemen die het de probleemsteller moeilijk maakt iets anders te doen dan zijn probleem te ontleden in deelproblemen en die vervolgens bij verschillende deskundigen neer te leggen. De vergelijking die ik wel eens trek: wie door de huisarts naar de chirurg wordt verwezen, weet dat hij geopereerd gaat worden.

Dit alles betekent niet dat de bijdragen van de verschillende deskundigen nu wel kunnen worden gemist. Alleen moet die deskundigheid gericht worden op een doel dat juist buiten het eigen domein gelegen is. De grenzen daarvan moeten worden overschreden. Dit opent de mogelijkheid tot interactie met andere deskundigen. Die interactie moet weer de synergie opleveren, die tot meer bruikbare probleemoplossing leidt. Daar zit al een stuk van de genoemde meerwaarde. Méér dan andermans vak te leren, betekent dit voor de vakspecialist leren en vooral durven te communiceren en ook de bereidheid op te brengen het eigen resultaat te onderwerpen aan het oordeel van niet-vakdeskundigen. Zo krijgt de eigen deskundigheid gestalte in het kader van de grotere samenhang. Ook kan nu actief worden meegewerkt aan het in bedrijfskundige zin correct definiëren van het eigen deelprobleem. Zelfs de zogenaamde specialist kan op die manier bedrijfskundig werkzaam zijn. Dat geeft de organisatie dan weer de mogelijkheid om diens deskundigheid optimaal te benutten. De aanzet daartoe is zojuist al gegeven. De bedrijfskundig georiënteerde vakspecialisten kunnen, in onderlinge samenwerking, juist bij de probleemstelling hun waarde bewijzen. Dan kunnen zij helpen de voor de organisatie meest relevante

problemen boven water te krijgen en die langs de meest directe weg tot een oplossing te brengen. Een voorwaarde is onderling vertrouwen, ook in de richting van de procesverantwoordelijke. Deze laatste bezit de betreffende specialistische kennis immers niet. Vroeger stelde hij het probleem en kon hij zich koesteren in de illusie dat hij zijn proces letterlijk en figuurlijk beheerste. Wij hebben gezien dat de complexiteit van de systemen dit inderdaad tot een illusie maakt.

Vakkennis

Wat doet de bedrijfskundige dan wel? Die concentreert zich als procesverantwoordelijke op de doelstellingen van zijn organisatie, met de blik gericht op de omgeving daarbuiten en op het samenstel van aspectsystemen daarbinnen. De dynamiek van de omgeving kan een voortdurende aanpassing van de organisatie en haar doelstellingen noodzakelijk maken. Vanuit de bedrijfskunde moet die noodzaak kunnen worden onderkend, evenals de deskundigheden die bij die aanpassing moeten worden betrokken. Bedrijfskunde moet het mogelijk maken de interne samenhang te blijven bewaren, de bijdragen van de verschillende deskundigen te beoordelen op hun waarde en hun relevantie voor het geheel en de inspanningen van eenieder gericht te houden op het gemeenschappelijke doel. Sleutelwoorden hierbij zijn communicatie en, in het verlengde daarvan, vakkennis. Communicatie om iedereen te kunnen aanspreken, door de hele organisatie heen en ook naar de omgeving toe. Vakkennis om vanuit de functie van de bedrijfskunde de discussie met vakdeskundigen aan te kunnen gaan en met de opgedane informatie de bedrijfsprocessen te kunnen beheersen.

Voor de procesverantwoordelijke bedrijfskundige houdt het daarmee niet op. Voor deze is het niet alleen een kwestie van weten maar ook van kunnen. Daarvoor is bedrijfskundige kennis onontbeerlijk maar niet voldoende. Die moet worden ondersteund door intuïtie, creativiteit en leiderschap.

Bedrijfskunde, toegepast op de krijgsmacht, zal zich in het bijzonder richten op de omgeving waarin die krijgsmacht functioneert en op de doelstellingen die daarbij moeten worden gerealiseerd. Er is sprake van bruikbare militaire bedrijfskunde, wanneer tevens de vraag kan worden beantwoord wat de inrichting en de werkwijze van die krijgsmacht moeten zijn om dat functioneren op zijn best mogelijk te maken. Een onderdeel van dat functioneren heeft alles te maken met krijgskunde, maar daarmee niet alleen.

Volgens sommigen maak ik de zaken op die manier nodeloos gecompliceerd. Het is erg gemakkelijk de krijgsmacht en de processen die

zich daarin afspelen met andere organisaties te vergelijken en vervolgens daaraan simpelweg gelijk te stellen. Een voorbeeld daarvan heb ik al genoemd. Een tijdje geleden werd bij een bijeenkomst president Kennedy's minister van Defensie McNamara geciteerd: „The Ford Motor Company, the Roman Catholic Church, the Ministry of Defense, they are all large organizations. There's no difference in running them.” Jammer genoeg bleef het bij dat citaat. De Amerikanen hebben het geweten. De verschillen zijn te groot, in ieder geval voor wat defensie betreft. V.w.b. de RK kerk laat ik het oordeel graag aan anderen over. De verschillen worden zichtbaar wanneer wij enkele aspecten gaan bezien van wat ik zojuist bruikbare militaire bedrijfskunde noemde. Die moest het optimaal functioneren van de krijgsmacht mogelijk maken. Dat functioneren betekent het leveren van de gewenste resultaten of prestaties of, aanknopend aan de omschrijving van bedrijfskunde, het realiseren van de opgelegde doelstellingen. De Prioriteitennota beschrijft die in de vorm van twee hoofdtaken die ik in gecompliceerde vorm weergeef als:

- de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties en

- de bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk gebied.

Een verschil met civiele bedrijven – en vermoedelijk ook met de RK kerk – springt meteen in het oog. De krijgsmacht houdt zich hoogstens voor een klein deel met de uitvoering van die taken bezig. Meestal betekent „functioneren” van de krijgsmacht, het zich voorbereiden op de uitvoering van die taken zonder die ook daadwerkelijk uit te voeren. Wanneer krijgsmachtbreed die uitvoering aan de orde is, dan is er pas echt een crisis. Dat moet consequenties hebben voor de manier waarop het bedrijf gerund wordt, ook onder niet-crisisomstandigheden.

Verschillen

Er is nog iets merkwaardigs aan de hand. De nota is ongetwijfeld het resultaat van veel denkwerk. De hoofdtaken zijn – neem ik aan – niet gedachteloos neergeschreven. Nu zijn taken geen doelstellingen, zij moeten worden verricht om die te bereiken. Kunnen die doelstellingen dan uit de beschrijving van de taken worden afgeleid?

Voor de als tweede genoemde hoofdtaak is dit geen probleem; dat eigen en bondgenootschappelijk gebied moet onaangetast blijven. Wat zou nu logischer zijn dan voor de andere hoofdtaak te stellen: „de beheersing van crises” enz., enz. Dat staat er niet. Er moet een taak worden uitgevoerd zonder dat dat tot een resultaat moet leiden. Cynici kunnen zeggen dat dat ook precies de bedoeling was. Hoe dan ook, de organisatie kan

het er knap moeilijk mee hebben, en die niet alleen. In ieder geval een duidelijk verschil met de andere genoemde organisaties.

De omgeving van de organisatie laat nog meer markante verschillen zien. Daar is de invloed van de politiek, die aan de ene kant eisen stelt en aan de andere kant randvoorwaarden, waardoor het voldoen aan die eisen kan worden bemoeilijkt. Daar is de grote variëteit aan situaties waarin een breed scala van opdrachten moet kunnen worden uitgevoerd. Daar is de gewelddadigheid van veel van die situaties, die niet alleen levensbedreigend is maar ook blijvende effecten kan hebben op wie ze heeft doorstaan. Dat vraagt nogal wat of, zoals een Amerikaanse auteur in reactie op McNamara al stelde: „Niemand is bereid zijn leven te wagen voor Ford of IBM". Die vragen het ook niet. De krijgsmacht, en zeker de landmacht, is voor het leveren van zijn prestaties in laatste instantie afhankelijk van de cohesie en het functioneren van kleine groepen op een laag niveau. Hoe benarder de omstandigheden, hoe belangrijker dat is. Dat heeft zijn consequenties voor de organisatie en voor de verdeling van verantwoordelijkheden.

Zo zijn er nog meer significante verschillen te noemen maar, voor we het spoor helemaal bijster raken, waar ging het ook weer om? Het ging om militaire bedrijfskunde en om krijgskunde.

Met dat eerste zijn we een stuk op weg. De algemene aanduiding van bedrijfskunde was een goed startpunt voor een redenering, die liet zien dat bedrijfskunde niet een vak of discipline is, maar in de eerste plaats verwijst naar een attitude, bruikbaar voor het inrichten van complexe organisaties en voor het beheersen van de processen daarin. Kenmerkend voor die attitude is het doelgericht bundelen van verschillende deskundigheden, het voortdurend voeling houden met de omgeving van het eigen systeem en het nemen van verantwoordelijkheid voor het verloop van het eigen proces. Daarvoor heeft de bedrijfskundige natuurlijk ook eigen deskundigheden nodig. Communiceren is genoemd, evenals het beoordelen van de inbreng van de deskundigen. Verder is hij degene die kosten, baten en risico's moet kunnen afwegen en tijdig moet kunnen beslissen. Dat kan alleen op basis van onderling vertrouwen. Hij kan niet alles beter weten, behalve als de deskundigen hun mond houden of buiten de deur blijven.

Bedrijfskunde heeft ook een inhoud, het totaal van kennis en vaardigheden, nodig voor het laten functioneren van de organisatie. Die wordt bepaald door de functie van de organisatie, haar kenmerken en die van de omgeving. Die zijn voor een militaire organisatie zo bijzonder, dat daar alleen een bijzondere bedrijfskunde op past: militaire bedrijfskunde.

Resultaten

Nu de krijgskunde, de kunst om oorlog behoorlijk te voeren. Volgens Van Dale. Of: het geheel van wetenschappen dat zich bezig houdt met het samenstellen, aanwenden en het optreden van militaire machtsmiddelen. Volgens het militaire woordenboek. In de situatie van voor 1989, die ik maar met „klassiek" zal aanduiden, hoefden die twee definities niet met elkaar in strijd te zijn. Toch is het merkwaardig een kunde in termen van een kunst te zien beschrijven en dat op een manier waar je weinig mee opschiet. Nu is het nóg anders. Soms lijkt het alsof er op het woord „oorlog" net zo een taboe rust als enkele jaren geleden nog op bijvoorbeeld „uitkeringsfraude". Iedereen weet dat het er is, maar er mag niet over gepraat worden. Gelukkig heeft het militair woordenboek een vooruitziende blik gehad. Zijn definitie kan ook gebruikt worden voor een groot deel van de operaties die binnen de nieuwe taakstelling vallen. Zijn definitie hoeft ook niet in strijd te zijn met wat wij eerder militaire bedrijfskunde noemden. Dat betekent nog niet dat die twee begrippen synoniemen zijn.

Mijn bedenkingen over de hoofdtak „crisis-beheersing" heb ik al laten horen. Door de doelstellingen ervan achter de horizon te houden, wordt het mogelijk een schimmenspel op te voeren met een imaginair rendement. Wij bewaren vrede in situaties waar nauwelijks vrede te zien of te verwachten is. Dat doen wij dan wel met instemming van de betrokken partijen. Voor hun kan het een alibi zijn om bijvoorbeeld in Genève over vrede te blijven praten en in ex-Joegoslavië oorlog te blijven voeren. Of wij onpartijdig zijn, hangt af van de perceptie van anderen. Zelfs onze machteloosheid kan het verwijt van partijdigheid oproepen. Aanwenden van militaire machtsmiddelen betekent nu dikwijls onderhandelen met geboefte om tenminste een deel van onze middelen te mogen behouden. Militairen blijken ook die vaardigheid te kunnen ontwikkelen. Overigens, waarom worden geen diplomaten-in-opleiding van Buitenlandse Zaken bij uit te zenden eenheden gedetacheerd om daar stage te lopen? Het is trouwens merkwaardig dat ons optreden bij de zeeblokkade een heel ander karakter heeft. Iedereen beseft dat het daar menens is. Daar zijn echt geen vliegdekschepen en fregatten voor nodig maar we hebben nu eenmaal niet anders, een kostenverhogende factor bij dit type operaties. Tegen dergelijke toestanden is ook geen militaire bedrijfskunde opgewassen, tenminste niet als men ook nog resultaten wil zien. En resultaten staan, meer dan vroeger, expliciet voorop in het sturingsconcept.

Het systeemmodel kan demonstreren aan welke voorwaarden moet worden voldaan om die sturing goed mogelijk te maken. De systeemver-

antwoordelijke moet een uitvoer leveren, die als resultaat geproduceerd wordt door een van zijn subsystemen. Daarin speelt zich het primaire proces van het systeem af. Het resultaat is geformuleerd in de opdracht aan de subsysteemverantwoordelijke op zo een manier, dat daaruit de normen blijken, waaraan het bereiken van het resultaat moet worden getoetst. Voor de andere subsystemen, waarvan de uitvoer binnen het systeem verder ondersteunen wordt en die zo het primaire proces ondersteunen, geldt hetzelfde. Vanaf het systeemniveau gezien, zullen de subsysteemverantwoordelijken dikwijls ook de rol van vakdeskundigen vervullen zoals wij die eerder beschreven hebben. Hun deskundigheid helpt bij de afweging van kosten, baten en risico's en hun samenwerking bevordert een soepel verloop van de deelprocessen, in het bijzonder bij het opvangen van de onvermijdelijke storingen.

Beeld

Verlaten wij even het moeizame spraakgebruik en spreken we gewoon over commandanten en ondercommandanten, dan geldt nog steeds hetzelfde. Ondercommandanten zorgen voor de geëiste resultaten op de manier die hun het beste lijkt. Het past helemaal in het beeld van de militaire bedrijfskunde. Een nieuw beeld is dat niet. Het is een uitwerking van principes die bijvoorbeeld ook al golden bij de „Auftragstaktik“. Frappant is dat ook daarbij al het belangrijkste kenmerk was een mentaliteit van georganiseerd vertrouwen, waarvan een hele organisatie doortrokken was. Vergelijk daarmee de attitude als hoofdkenmerk van de bedrijfskunde. Het beeld wordt verstoord wanneer niet om resultaten wordt gevraagd maar om activiteiten, en dan nog binnen bepaalde randvoorwaarden. Wij zijn dan weer terug van resultaatgerichte bij taakgerichte sturing. Van taakgerichte sturing is het bezwaar dat die sturing ingrijpen van buitenaf in het proces van de systeemverantwoordelijke betekent. Daarmee wordt hem een deel van diens resultaatverantwoordelijkheid ontnomen en wordt taakgericht handelen bevorderd. In de militaire organisatie, waar op alle niveaus de nodige deskundigheid aanwezig is, heeft men ingezien dat dit niet meer in overeenstemming is met de eisen van de tijd. Erger wordt het, wanneer het ingrijpen van buitenaf op onvoldoende deskundigheid is gebaseerd en bijvoorbeeld de tijdfactor, zo belangrijk voor het succes van militaire operaties, wordt verwaarloosd. „Wacht eerst de ministersconferentie van volgende maand maar af.“ De brandmeester staat klaar bij de brand maar hij mag de kraan pas opendraaien, wanneer de gemeenteraad daarover heeft beslist.

Ik voorspel dat daaraan binnen afzienbare tijd een einde komt. De eerste tekenen dienen zich al

aan. Vroeg of laat wordt men met de resultaten, of met het ontbreken ervan, geconfronteerd. Dan ontkomt men niet aan het beantwoorden van de vraag naar de effectiviteit en vooral de efficiency van dergelijke operaties. Ergens worden die vragen al beantwoord. Zie de Defensiekrant van 26 mei: „Nederland stuurt geen militairen naar Rwanda. De veiligheidsrisico's zijn daarvoor te groot.“ Dat kan twee dingen betekenen. Wij zien niet in hoe Nederland een wezenlijke bijdrage aan de verbetering van de toestand in Rwanda kan leveren, die opweegt tegen de veiligheidsrisico's die wij daarbij lopen. Dan is dus toch naar een resultaat gekeken. Het kan ook betekenen dat niemand ooit op ons hoeft te rekenen als de veiligheidsrisico's te groot zijn. Als dat zo is, weet iedere conflictpartij voortaan een goede manier om de Nederlanders buiten de deur te houden. Daarmee wil ik die risico's niet in het belachelijke trekken. Behalve met zorg om het personeel en met de behoefte het maatschappelijk draagvlak in stand te houden, zijn die risico's ook belangrijk voor een organisatie die steeds meer wil doen met minder. Zo een organisatie wordt ook steeds kwetsbaarder voor personele of materiële verliezen in de zin dat zelfs geringe verliezen al tot een merkbare vermindering van de effectiviteit kunnen leiden.

Taken

De bedoeling van dit alles is niet zozeer mijn hart te luchten over de actualiteit. De krijgsmacht kan alleen maar effectief en efficiënt werken, wanneer het besturingsconcept niet bij de grenzen van die krijgsmacht ophoudt. Dat vereist van het politieke niveau dan wel voldoende deskundigheid – in de bedrijfskundige betekenis van het woord – om te kunnen besturen. Helemaal gerust ben ik daar niet op. Ik herinner mij een politicus tijdens het symposium „Mogen ambtenaren spreken?“, georganiseerd door de CMHF. Op een vraag of hij et niet goed vond als deskundige ambtenaren hun mond open deden wanneer zij problemen aan zagen komen, was zijn reactie: „Nee, hoor. Ik kom wel op het net als ik problemen zie.“ Arme man denk ik dan, beleefd als ik ben. Zou hij de enige zijn?

Deze uithaal in de richting van anderen is nog geen reden om tevreden met onszelf te zijn. Daarom terug naar het systeem krijgsmacht en de krijgskunde. Ik volg daarbij het spoor van de Koninklijke Landmacht. Als taken, voortvloeiend uit de gewijzigde taakstelling worden onderkend:

- a) crisisbeheersingstaken;
- b) humanitaire hulpverlening;
- c) inzet bij een groot conflict;
- d) algemene verdedigingstaak bij crisisbeheersingsoperaties en groot conflict.

Zodra het tot uitvoering van die taken komt, heb-

ben wij te maken met operaties, *militaire* operaties. Die toevoeging gebruik ik met opzet. Het gaat immers om activiteiten in het kader van de taakstelling van een *militaire* organisatie. Dat was vroeger anders. Toen werd, bijvoorbeeld voor humanitaire hulpverlening, zonder dat dat een onderdeel was van haar taakstelling. De laatste twee taken zijn, wat hun strekking betreft, niet anders dan in de klassieke situatie. Daar wil ik dan ook niet in de eerste plaats naar kijken.

Crisisbeheersingstaken kunnen zich uitstrekken over een breed spectrum van geweldniveaus, van geweldloosheid tot bijna oorlog. Is ergens op dat spectrum een scherpe grens te trekken tussen al of niet aanwenden van militaire machtsmiddelen? Licht die tussen het 25 mm-kanon en de mitrailleur .50? Is schieten met een handvuurwapen voor persoonlijke zelfverdediging aanwenden van een militair machtsmiddel? En schieten met een zwaarder wapen voor collectieve zelfverdediging? Zo zijn er nog meer vragen te stellen, die duidelijk maken dat die grens niet scherp is maar een grijs gebied. Het is allemaal theorie. In de praktijk kunnen regels worden gesteld, die dan voor een bepaalde situatie die grens trekken of, liever, definiëren.

Bij humanitaire hulpverlening, denk aan de inzet van een transporteenheid, is duidelijk niet sprake van aanwenden van militaire machtsmiddelen, tenminste niet als primair proces om de opgelegde doelstellingen te realiseren. Toch is in dergelijke gevallen sprake van militaire operaties. Wordt het dan geen tijd om afstand te nemen van het verleden en definitief de consequenties van de nieuwe situatie te aanvaarden? Als aanzet daartoe stel ik voor een poging te doen tot herdefinitie van enkele begrippen.

Primaire proces

Als eerste onderwerp van herdefinitie stel ik voor het primaire proces. Ik heb daar zojuist al een voorschot op genomen. Ik wil het primaire proces definiëren als: het proces of deelproces dat de uiteindelijk gewenste uitvoer van een systeem produceert.

Die uiteindelijk gewenste uitvoer is het bedrijfsresultaat, dat van de organisatie wordt verwacht en waarop die organisatie wordt aangesproken. Dat resultaat is geformuleerd in de opdracht, in overeenstemming met een van de taken, volgend uit het nieuwe takenpakket. Voor het verwezenlijken van dat resultaat moet een militaire operatie worden uitgevoerd. Nu is definiëren dikwijls gemakkelijker dan identificeren. De verschillende taakstellingen kunnen ons daarbij helpen. Vroeger was de situatie duidelijk. Voor de KL werd een primair proces onderkend, het operationele proces, ook genoemd „genereren van gevechtskracht“. Op subsystemniveau kunnen

subsystemen worden onderkend die de feitelijke gevechtskracht genereren, respectievelijk dat deelproces ondersteunen door een logistiek en een personeels-deelproces.

Dat was vroeger. Nu kunnen ook resultaten worden gevraagd, die met genereren van gevechtskracht niets van doen hebben of waarbij juist de gevechtskrachtgenererende functie een ondersteunende is. Neem als voorbeeld een humanitaire operatie als transport van personen of goederen of het inrichten van opvangkampen. Dat zijn logistieke operaties. Ter ondersteuning daarvan zal dikwijls gevechtskracht niet kunnen worden gemist, maar dan om het doel van de logistieke operatie te kunnen bereiken. Het primaire proces is dan het logistieke proces.

Overigens, ook bij crisisbeheersingsoperaties waar het genereren van gevechtskracht wel het primaire proces is, is de positie van het logistieke proces een andere dan in de klassieke situatie van het grote conflict. Dáár is het logistieke proces niet alleen ondersteunend maar ook ondergeschikt. Het moet voldoen aan de eisen van het primaire proces. De strijd wordt voortgezet tot een overwinning het conflict bezegeld heeft of tot de middelen zijn uitgeput. Verder reikt de horizon niet. Nu moet de mogelijkheid worden opgehouden om na een crisisbeheersingsoperatie een volgende uit te voeren. Dit heeft gevolgen voor de materiële – en trouwens ook de personele – inzet die men zich kan veroorloven. Er is dan geen sprake meer van simpelweg onderschikking; de logistieke en de personele functie zullen hun voorwaarden stellen aan het primaire proces. Dit is een situatie die de Israëliërs al langer kennen. Zij hebben zich nooit een oorlog kunnen permitteren, die het succesvol voeren van een volgende onmogelijk zou maken. Immers wist men dat na afloop van een oorlog het onderliggende conflict zeker niet beslecht zou zijn.

Ik vind in dit alles voldoende rechtvaardiging om het primaire proces te definiëren zoals ik het heb gedaan: het proces of deelproces dat de uiteindelijk gewenste uitvoer van een systeem produceert.

Dit is ook in overeenstemming met de flexibiliteit die de organisatie zal moeten opbrengen. Flexibiliteit in organisatie, materiële uitrusting en werkmethode maar, het allerbelangrijkste, flexibiliteit in denken.

Nu het primaire proces niet altijd meer het proces van gevechtskrachtontwikkeling is, moet voor de term „operationeel proces“, zo men die al wil behouden, een keuze worden gemaakt. De mijne zou zijn: dat is het primaire proces, het proces dat verwijst naar het doel van de operatie.

Definitie

En dan de krijgskunde. Wij hebben zojuist gezien

dat het onmogelijk is om precies te bepalen waar „krijg” begint of ophoudt. Als wij dat in een bepaalde situatie wel menen te kunnen, dan gebeurt het dikwijls op basis van een arbitraire beslissing; wij noemen iets oorlog of we weigeren het zo te noemen. Dan zijn we weer in het schimmenspel beland.

Het probleem zit hem in de machtsmiddelen, wat overigens nog iets anders is dan geweld. De tegenwoordige nadruk op „attrition”, gevechtsslijtage, doet dat wel eens vergeten. Toch wist Sun Tzu, krijgskunstenaar bij uitstek van een paar duizend jaar geleden, al te zeggen dat de beste manier om de vijand te verslaan die is, waarbij geen slag geleverd wordt. Het huidige takenpakket brengt met zich mee dat dikwijls militaire middelen worden ingezet, zonder dat het duidelijk is of van machtsmiddelen sprake is. De definitie van „krijgskunde” zou dan kunnen luiden: het geheel van wetenschappen dat zich bezig houdt met het samenstellen, aanwenden en het optreden van militaire middelen.

Is een dergelijke definitie eigenlijk wel nodig als er toch al militaire bedrijfskunde is? Dat zeker wel. Nu blijkt juist het principiële verschil. Dat geheel van wetenschappen moet het totaal van deskundigheid leveren, dat mede inhoud geeft aan militaire bedrijfskunde. Een dergelijke wetenschap heeft zijn eigen objecten van aandacht. Die worden bestudeerd om kennis en inzicht op het terrein van die wetenschap te vergroten. Dat heeft op zichzelf nog weinig met militaire bedrijfskunde te maken. Het is er in ieder geval niet gelijk aan. De vraag blijft waarom je zoiets nog krijgskunde zou noemen, wanneer het dikwijls om zaken gaat, die met „krijg” weinig of niets van doen hebben en een veel wijdere strekking hebben dan militair optreden? Er blijven natuurlijk elementen over die zich specifiek richten op de ontwikkeling en toepassing van gevechtskracht, net als in de klassieke krijgskunde. Daarom zou ik krijgskunde nu willen definiëren als: het geheel van wetenschappen dat zich bezig houdt met het samenstellen, aanwenden en het optreden van militaire middelen ten behoeve van de oorlogvoering.

Samenvatting

Die wetenschappen worden beoefend. Het hangt nu maar af van het gebruik dat men ervan maakt, of er daarnaast ook sprake is van militaire bedrijfskunde.

De toevoeging „ten behoeve van de oorlogvoering” was vroeger overbodig, een ander doel was er immers niet. Nu mag er onzekerheid zijn over het begrip oorlog, bij oorlogvoering is dat minder het geval. Dat maken wij zelf uit. De Amerikanen maken onderscheid tussen „combat”- en „non combat”-optreden. Dat verwijst kennelijk naar

het tactische niveau. Het onderscheid is daar ook het duidelijkst. Maar het is ook een beperking. Misschien vloeit die voort uit onzekerheid over de militaire strategie en de nadruk op het winnen van de eerste slag. (Anders dan de Engelsen, waarvan beweerd wordt dat zij de nadruk leggen op het winnen van de laatste slag.) In mijn definitie wordt reeds naar het militair-strategische niveau verwezen, zoals het hoort.

Wetenschap alleen is niet voldoende. Om die succesvol in praktijk te brengen is kunst nodig, krijgskunst. Die kunst moet inspireren en de condities scheppen voor het genereren van moreel en cohesie op alle niveaus. Voor het succesvol in praktijk brengen van bedrijfskunde geldt overigens hetzelfde. Het trefwoord leiderschap is hier goed op zijn plaats. Wie dat niet kan, moet er maar les in geven.

Het lijkt erop dat mijn eindresultaat bestaat uit enkele, mogelijk provocerende, definities. Dat is wel erg weinig. Daarom wil ik tot slot proberen uiterst kort een paar essenties van het voorafgaande samen te vatten.

Bedrijfskunde in aalgemene zin wordt niet in de eerste plaats gekarakteriseerd door een inhoud als wel door een attitude. Dat geldt niet alleen voor een systeemverantwoordelijke, die met zijn team van deskundigen de bedrijfsprocessen moet inrichten en besturen, maar ook voor die deskundigen die het oog op de gemeenschappelijke doelstelling gericht moeten houden. Die deskundigen kunnen op hun beurt weer systeemverantwoordelijke zijn, wat het bedrijfskundig opereren moet vergemakkelijken. Bedrijfskunde moet natuurlijk wel een inhoud hebben. Die wordt in hoofdzaak bepaald door de doelstelling van de organisatie, haar kenmerken en die van haar omgeving. Dat maakt militaire bedrijfskunde specifiek. Er is duidelijk verschil tussen het „runnen” van de Ford-fabriek en dat van de krijgsmacht in actie.

In die gevallen waarin genereren van gevechtskracht het primaire proces is, moet de krijgskunde de daarvoor specifieke inhoud aan de militaire bedrijfskunde kunnen leveren. Dat doet zij niet in de eerste plaats door de vragen vanuit de militaire bedrijfskunde af te wachten, maar door zich als geheel van wetenschappen zelfstandig te ontwikkelen. Mocht „Krijgskunde of bedrijfskunde” al een vraag betekenen, dan is het antwoord duidelijk. Het is krijgskunde en bedrijfskunde.