

171
7/8



MILITAIRE SPECTATOR



**De krijgsmacht
en nationale taken**
(zie blz. 349)



UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter
Beoefening van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl

Secretariaat KVVK
(Ledenadministratie, PR, secretaris
en penningmeester)
MPC 41A
Postbus 9012 6710 HC Ede
info@kvbk.nl

Secretaris:
luitenant-kolonel I.M. de Jong
Telefoon: (0318) 68 32 30

HOOFDREDACTEUR

brigade-generaal cav prof.
J.M.J. Bosch
Instituut Defensie Leergangen
MPC 58B, Brasserskade 227a,
2497 NX Den Haag
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag
Telefoon (015) 284 42 58
of (076) 527 32 09
Fax (015) 284 47 21

REDACTIE

kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker
kolonel KLu J.F.W. van Angeren
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel KMar mr. M.Th.J.
Messerschmidt
kolonel MPD drs. F. Matser
kolonel TS ir. R.G. Tieskens
commodore KLu J.S. Willemse

BUREAU-REDACTIE

mw. drs. A. Kool
p/a hoofdredacteur
Telefoon (015) 284 47 20
Fax (015) 284 47 21
a.kool@mindef.nl

ADVERTENTIES

CET Reclame & Publiciteit
Telefoon (0497) 53 15 31

ABONNEMENTEN

binnenland: € 20
studenten: € 12,50
buitenland: € 25

DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink
Vormgeving: TS Media
ISSN 0026-3869

NADruk VERBODEN



MILITAIRE SPECTATOR

- 346** Editoriaal:
Praten over Srebrenica
- 348** Mededelingen
- 349** A.H.C. Annink:
De krijgsmacht en nationale taken
- 354** R. Szafranski:
Fighting stupid, defending smart
- 361** J.A.C.M. Huijben:
De commissie-Franssen in een breder perspectief
- 370** P.A.L. Ducheine:
Interstatelijk geweldgebruik
- 375** R. van der Kleij:
Samenwerken onder de loop genomen
- 381** N. Pratt:
Small Wars:
an alternative vision of future conflict
- 400** Tegenwicht:
P.H. de Vries: Vaktaal
- 402** Boeken
- 405** Mededeling
- 406** Samenvattingen/Summaries

PRATEN OVER SREBRENICA

'Wie Onderwijs oogst, krijgt wellicht Defensie cadeau'

kopt *De Volkskrant* op 8 juli. 'Iedereen wil Onderwijs, niemand wil Defensie' zo vervolgt de anonieme Volkskrantjournalist. Een ding is duidelijk; we werken allemaal voor een (bij politici) impopulaire organisatie. Het Ministerie van Defensie is geen sexy ministerie meer. Geen plaats om carrière te maken. Partijen zijn het liever kwijt dan rijk. Hoe komt dat toch?

Op het eerste gezicht lijkt dit een vreemde zaak. Aan de aard van het werk kan het toch niet liggen. Defensie is wat de Amerikanen noemen een *spending* departement, er wordt weinig of niets verdiend en (veel) geld uitgegeven. Zo'n 7 miljard euro per jaar. En geld uitgeven is toch wat politici het liefste doen. Knopen doorhakken, beslissingen nemen over investeringen in de toekomst. Allemaal vrij risicoloz en interessante zaken. Daarbij komt dat internationale samenwerking steeds belangrijker wordt en dat wil zeggen veel bi- en multila-

teraal overleg met collega's over de hele wereld. Welk ministerie kan bogen op een vloot van eigen vliegtuigen en schepen? Wat is daar nou tegen: geld uitgeven en verre reizen maken. Investeren en overleggen? Bovendien houd je er een goed netwerk aan over; kijk naar Van Eekelen die een goed betaalde internationale baan kreeg of Gmelich Meijling die na zijn staatssecretariaat goede zaken doet in het internationale wapenlobbycircuit. En ook de bewindslieden die geen ambities in het verre buitenland hadden kwamen binnen ons landje doorgaans goed terecht. Onder de commissarissen der koningin zijn de voormalige ministers en staatssecretarissen van Defensie steeds goed vertegenwoordigd (Ter Beek, Van Voorst tot Voorst). Tot voor kort liep het dus meestal goed af met voormalige bewindslieden. Waarom dan die afkeer in de huidige formatie?

Aan de taken van defensie kan het ook niet liggen. Het beveiligen van het land kan volgens de regelmatig gehouden onderzoeken nog steeds rekenen op de steun van een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking. Het brengen van veiligheid in andere regio's van de wereld (vredesoperaties of uitzendingen in de volksmond), kan eveneens rekenen op ruime bijval. In de laatste tien jaren zelfs uit de links intellectuele hoek. Inzet bij rampen in binnen- en buitenland ten slotte, scoort ook publicitair geweldig goed. Welke bewindsman figureert niet graag in een schilderachtige reportage van het journaal waar, tegen de kleurige achtergrond van een verwoest landschap en hulpeloze mensen, mariniers, artsen, piloten en genisten veiligheid brengen en infrastructuur herstellen. Een meer uitgelezen kans om in binnen- en buitenland aan een positief imago te bouwen is nauwelijks denkbaar. Waarom wil niemand dat?

Het antwoord is – alweer – Srebrenica. Want wie Defensie heeft, zit op de stop van de fles die Srebrenica heet. En de geest die in de fles schuilt komt er regelmatig uit. Of we willen of niet. Van geen andere geest

(of het moet de hypotheekrenteaftrek zijn) gaat zoveel politieke destructie uit. Wie zich met dit dossier onder de arm op de mat begeeft, wordt gevloerd. Het overkwam Voorhoeve, in de pers algemeen als 'integer maar naïef' omschreven. Het overkwam De Grave, breed gezien als 'ambitieuw en slim'. Zelfs compromis-kunstenaar Kok werd meegezogen in het vacuüm dat de geest achterliet bij een van zijn tochten uit de fles: het NIOD-rapport.

Bovendien is de financiële rek er volledig uit en schiet de huidige begroting nu al te kort om alle taken professioneel te kunnen uitvoeren en de staande organisatie te laten functioneren. Dat terwijl het personeel reductie- en reorganisatiemoe is. Daarbij komt dat de vertrekkende minister zijn reputatie als financieel wonderkind uit het Amsterdamse in stand wenste te houden. Cijfers zijn geduldig. De opvolger zou wel eens met één of meer financiële lijken in de defensiekast kunnen worden geconfronteerd. De nieuwe bewindsman of -vrouw zal daarnaast ook nog eens een majeur bedrag aan bezuinigingen moeten ophoesten. Daarom lijkt in politieke kring in deze dagen te tellen: blijf weg bij defensie, dan leef je (politiek) langer.

Wat kunnen we daar nu aan doen?

We kunnen hopen op een goede minister met politiek gevoel die slim en integer is, en misschien nog meer goede eigenschappen heeft. Alleen een lange rij goede (politieke) beslissingen en een lange rij van zeer succesvolle missies zal de twijfel doen verstommen. We kunnen hopen dat het langzaam overgaat. De tijd heelt immers alle wonden. We kunnen ook bij onszelf te rade gaan. Militairen en burgers van Defensie. Wat kunnen wij dan doen?

Best wel een aantal dingen. Volledige medewerking geven aan de parlementaire enquête die er aankomt. Volledige openheid van zaken geven aan de politiek. De onderlinge wedijver tussen de krijgsmachtdelen begraven en niet langer denken in wij

en zij, maar in ons. En ten slotte gewoon doen over Srebrenica. Want ondanks alle verschrikkingen is het in de eerste plaats een (rampzalige) historische gebeurtenis waarover we moeten kunnen praten, schrijven en discussiëren. Met emotie, met de slachtoffers, met andere landen. Maar we moeten het nooit, nooit meer doodzwijgen. We moeten nooit, nooit meer terug naar een situatie waarin op het ministerie niet openlijke over het 'S'-woord gesproken mocht worden.

En als we daar dan over praten en schrijven, dan kunnen we van elkaar en van de verschrikkelijke gebeurtenissen op de Balkan wat leren. Politici én militairen. En als we dat geleerd hebben dan zal de populariteit van Defensie – of wat daar dan nog van over is – weer toenemen. Ook bij de politici. Want laten we eerlijk zijn: het is toch gewoon een heel mooi ministerie! Dan zullen er weer politici komen die graag naar Defensie gaan, omdat het een populair ministerie is waar belangrijk werk wordt gedaan en waar je kunt investeren in de samenleving en jezelf. Waar je kunt praten over de dingen die je doet en die er gedaan zijn; goed of slecht.

Misschien kan de nieuwe minister dit streven (gewoon leren praten over Srebrenica en de dingen die goed en fout zijn gegaan), als uitgangspunt nemen. Dat lijkt ons beter dan onmiddellijk te beginnen met een nieuwe 'hark' voor de krijgsmachtdelen neer te zetten. En dat laatste is waar we zo bang voor zijn als hij – wat ongetwijfeld gebeuren gaat – binnen een jaar na zijn aantreden een nieuwe defensienota zal uitbrengen. Veranderen van de structuur en de procedures zal namelijk niet alles oplossen. De oplossing zit vooral in verandering van cultuur bij Defensie.

Als u dit leest weet u vermoedelijk al welke partij de Zwarte Piet heeft gekregen en wie de dappere bewindslieden zijn. De redactie van de Militaire Spectator wenst ze heel veel succes.

Mededelingen

AANKONDIGING

Gratis cd-rom over Info Ops (Information Operations)

Onlangs is een cd-rom vervaardigd over Info Ops. Info Ops zijn activiteiten die politieke en militaire doelstellingen ondersteunen door de informatie, besluitvormingsprocessen, commandovoeringsmiddelen en bijbehorende communicatie- en informatiesystemen van een opponent aan te grijpen en gelijktijdig de eigen informatie, processen en systemen te beschermen. De cd-rom behandelt risico's, de rol van de mens, relevante nationale en internationale ontwikkelingen en de juridische aspecten van Info Ops. Voorts worden aanbevelingen gedaan voor de vervolgactiviteiten op het gebied van Info Ops, waarbij de vraag wordt beantwoord hoe Defensie haar ambitieniveau wil realiseren.

Deze cd-rom bevat tevens de publicatie 'NL ARMS 1999, Information Operations', de weerslag van het KMA Symposium uit 1999, alsmede enkele beleidsdocumenten van bondgenoten, een groot aantal artikelen en links naar websites met relevante informatie.

Belangstellenden kunnen een exemplaar verkrijgen via de voorzitter van de werkgroep Information Operations Defensie, luitenant-kolonel der fuseliers J.A. van der Louw, Defensiestaf/Conceptuele Zaken, Postbus 20701, 2500 ES Den Haag, fax 070-3186654, e-mail ja.vd.louw@mindef.nl

Dit geldt zolang de voorraad strekt. Voor degenen met toegang tot de Infonet Homepage van de CO (LAN200-gebruikers), de inhoud van de cd-rom is ook te vinden onder 'Publicaties/Information Operations'.

Information Operations

De coördinatie
van het "gevecht"
om informatie



In aansluiting op hetgeen de gewoonte is bij meerdere tijdschriften hebben wij, in verband met de zomerperiode, besloten tot uitgave van een gecombineerd juli/augustusnummer.

De redactie

De krijgsmacht en nationale taken

Drs. A.H.C. Annink*

Inleiding

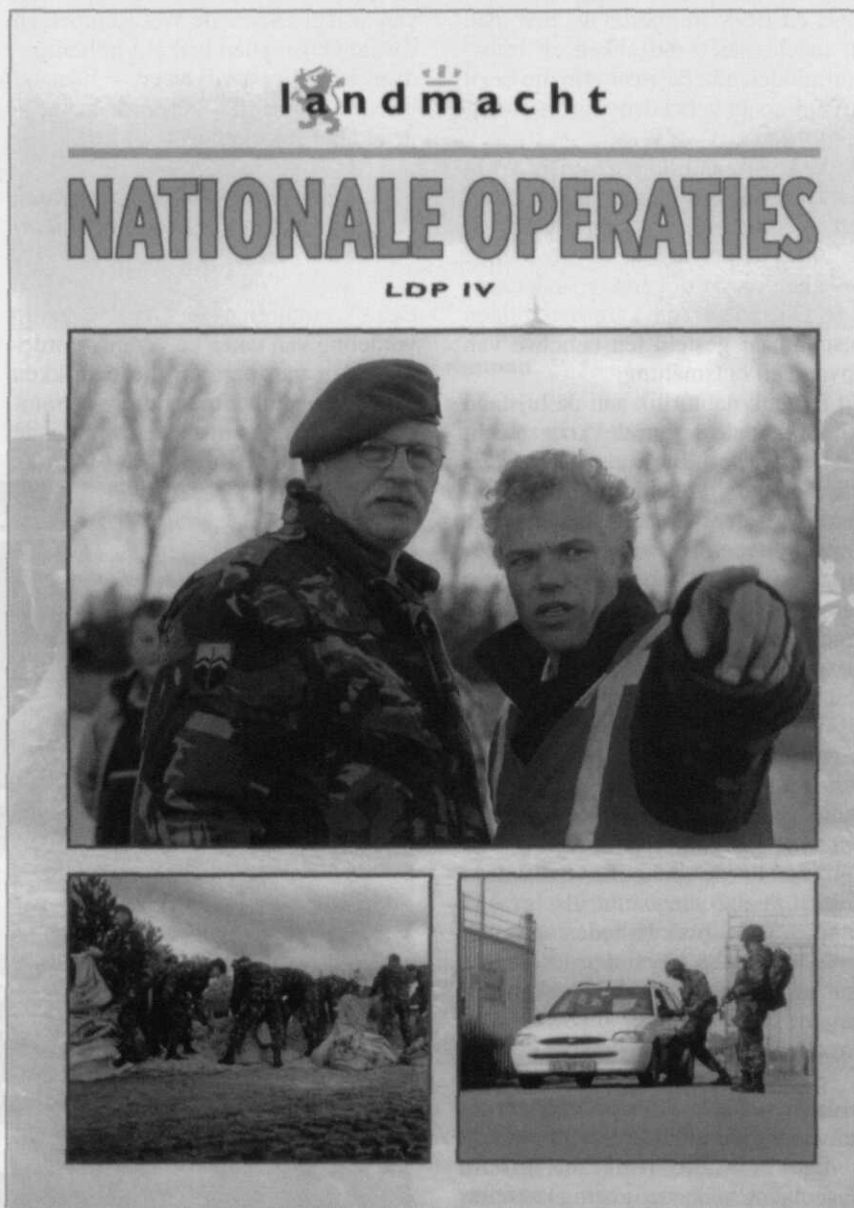
De rol van de krijgsmacht is in beweging. Recente rampen als Enschede en Volendam, de MKZ-crisis en zeker ook de terroristische aanslagen in de VS in al hun facetten, vragen om bezinning op de taken en verantwoordelijkheden van de krijgsmacht.

Naast het verdedigen van het eigen en het bondgenootschappelijke gebied tegen militaire dreiging en de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde, is in de Defensienota 2000 een derde doelstelling opgenomen. Deze derde doelstelling wordt verwoord als

de handhaving van de nationale rechtsorde en de ondersteuning van civiele overheden, zowel nationaal als internationaal, bij rampenbestrijding en vredesopbouw.

Daar valt nogal wat onder: de beveiliging van het Koninklijk Huis, het bewaken van de grenzen, hulp bij de bestrijding van terrorisme en drugs-handel, het beheren van de kustwacht – in Nederland en in het Caraïbisch gebied –, steun bij de opsporing van milieudelicten, en hulp bij de opvang van grote groepen mensen, om er maar een paar te noemen.

* De auteur is directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze tekst is gebaseerd op zijn lezing voor de KVVK op 23 mei 2002.



De doctrine

Dat noopt tot afbakening. Ik zal mij toespitsen op civiel-militaire samenwerking en daarbinnen hoofdzakelijk op vragen die betrekking hebben op een deel van de werkzaamheden van BZK, de rampenbestrijding.

Rampenbestrijding

Denkend aan de derde doelstelling van de krijgsmacht, komt bij mij automatisch de herinnering bovendrijven aan de overstromingen van 1995 en 1998: militairen die met man en macht met zandzakken en transportmiddelen in de weer zijn om bezit en burgers te behoeden voor het wassende water.

Ik denk ook aan de MKZ-crisis vorig jaar, waarbij een kleine 8000 militairen zijn ingezet, onder meer om de politie te helpen afgezette gebieden te bewaken en de douane te ondersteunen. Daarnaast zijn kazerneterreinen beschikbaar gesteld ten behoeve van opvang en ontsmetting.

En ik denk natuurlijk aan de bijstand die onderdelen van de krijgsmacht hebben verleend bij de rampen in Enschede en Volendam. Bij Volendam was de hulp van Defensie in omvang beperkt, maar van levensbelang: zij heeft onder meer twee *Search and Rescue* (SAR-)helikopters ingezet om ernstig gewonde patiënten tussen ziekenhuizen te vervoeren.

Op verzoek van het hoofd opvang en verzorging van de gemeente Enschede is op 14 mei 2000 om militaire bijstand verzocht. De krijgsmacht is er om twee redenen bijgehaald.

Ten eerste de behoefte aan mankracht, veelal aangeduid als 'groene handjes'. De tweede reden was dat het logistieke systeem van de gemeente niet toereikend bleek om de inname en uitgifte van goederen voor zoveel mensen te coördineren.

Militairen hebben tenten opgezet en samen met de politie gezorgd voor de nodige bewaking van het terrein. Vervolgens hebben zij een geautomatiseerd distributiesysteem opgezet. Intussen verleende de Koninklijke

Marechaussee bijstand bij het afzetten van het rampgebied. Al met al zijn de eerste weken honderden militairen actief geweest in Enschede.

Samenwerking

Samenwerking, bijstand – het zijn cruciale woorden wanneer we spreken over de civiele taken van de krijgsmacht. Voor wat betreft de rampenbestrijding kent deze samenwerking een wettelijke basis. Op basis van artikel 18 van de Wet Rampen en Zware Ongevallen kan om militaire – daar is het woord weer – bijstand worden gevraagd wanneer de bevoegde civiele autoriteiten

(...) de rampenbestrijdingstaak niet, niet geheel of niet langer kunnen uitvoeren.

Deze formulering zegt veel over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden van partijen die betrokken zijn bij de rampenbestrijding: de rampenbestrijding is in eerste instantie de

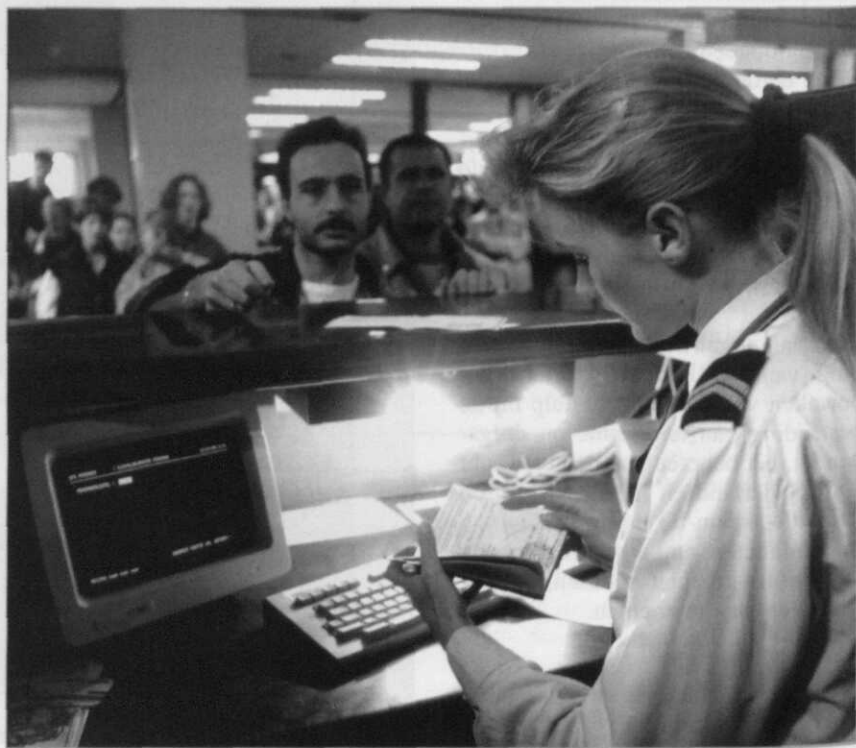
verantwoordelijkheid van de bevoegde civiele autoriteiten, met een cruciale rol voor de gemeenten vanwege hun verantwoordelijkheid voor de lokale veiligheid.

De krijgsmacht fungeert hier als vangnet; haar hulp kan worden ingeroepen wanneer de calamiteit om meer menskracht en meer of andere kennis en middelen vraagt dan het bestuur en de operationele diensten op dat moment beschikbaar hebben.

Op dit moment is de overheid, mede op basis van de beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004 en de bevindingen van de commissies-Oosting en -Alders, bezig de veiligheidsketen van de rampenbestrijding te versterken. Rijk, provincies, gemeenten, brandweer en politie, ambulancediensten en instellingen – alle vormen schakels in die veiligheidsketen, met eigen taken en verantwoordelijkheden.

Rol van de krijgsmacht

Ook de krijgsmacht, zoals gezegd, vervult een rol in de rampenbestrij-



Paspoortcontrole op Schiphol (Bron: IMG/KL)

ding. Dit roept een interessante vraag op: zou de krijgsmacht niet een meer vastomlijnde rol moeten hebben binnen de rampenbestrijding?

U zou kunnen zeggen: de krijgsmacht heeft toch een vaste plaats en taak in deze veiligheidsketen, namelijk het verlenen van bijstand wanneer dat nodig is? Zeker, maar in formele zin behoort de krijgsmacht niet tot de ruggengraat van de rampenbestrijdingsorganisatie. Niet zoals dat het geval is bij de brandweer, politie, hulpverleningsdiensten en bestuurlijk verantwoordelijken. Ook niet zoals het Rode Kruis, dat een duidelijke, vooraf afgesproken plaats in de keten inneemt.

'Enschede' en 'Volendam' hebben nog eens duidelijk gemaakt dat onzekerheden moeten worden weggenomen: onzekerheden omtrent verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden binnen en tussen de bij de rampenbestrijding betrokken partijen.

Daarnaast moet er meer aandacht komen voor preventie. Bovendien dient de samenwerking én de goedheid in deze samenwerking te worden verbeterd.

Dit alles opdat de veiligheidsketen niet langer functioneert als een keten van losse taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar ook als een keten van gemeenschappelijke doelstellingen, op grond van een gezamenlijke aanpak.

Maatregelen van de overheid

Om dit proces te ondersteunen heeft de overheid verschillende maatregelen getroffen, op alle bestuursniveaus. Het gaat mij er hier niet om het complete beleid uit de doeken te doen. Wel wil ik u aan de hand van enkele actuele ontwikkelingen tonen hoe de schakels van de rampenbestrijdingsketen aaneengeklonken zullen worden.



Hulp bij rampen

Er wordt toegewerkt naar de realisatie van 25 veiligheidsregio's met de schaalgrootte van de huidige politieregio's. Dit is nodig om de kwaliteit en de multidisciplinaire coördinatie op een hoger niveau te brengen. Binnen deze veiligheidsregio's zullen de alarmcentrales van de operationele diensten – politie, brandweer en regionale ambulancevoorziening – worden gevestigd.

Zij gaan dus werken vanuit één gemeenschappelijke ruimte. De onderlinge communicatie zal worden geoptimaliseerd met de invoering van een geïntegreerd meldkamersysteem en de invoering van het radionetwerk C2000.

Daarnaast zijn de brandweerregio's, in samenwerking met andere diensten, begonnen met het inventariseren van veiligheidsrisico's. Aan de hand van deze inventarisatie kan worden bepaald op welke rampen men zich voorbereidt, en wat dit vraagt van de verschillende partijen. Hiermee wordt de basis gelegd voor een gestructu-

reerde en planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding, die door middel van regionale multidisciplinaire beheersplannen en monodisciplinaire organisatieplannen sturing krijgt.

Waar staat de krijgsmacht bij dit plan? Thans is er sprake van een aparte schakel die min of meer los staat van de overige elementen van de rampenbestrijdingsketen. De krijgsmacht houdt afstand, tot dat haar hulp wordt ingeroepen.

Moet dit anders?

In formele zin lijkt een dergelijke stap niet noodzakelijk. Juridische aanpassingen, bijvoorbeeld een uitbreiding van artikel 18 van de Rampenwet waarin de taken van Defensie zouden worden gespecificeerd, acht ik op het eerste gezicht niet geboden. Dit heeft als gevolg dat we moeten accepteren dat inzet van krijgsmachtonderdelen formeel niet voor honderd procent kan worden gegarandeerd. In artikel 18 staat immers vermeld dat de minister van Defensie de gevraagde

bijstand levert, tenzij (er) dringende redenen (zijn om) zich daartegen verzetten.

In de praktijk is de krijgsmacht echter een uitermate betrouwbare partner gebleken. Bovendien ligt aan de huidige wet ten grondslag dat de civiele hulpverleningsorganisaties in beginsel geacht moeten worden opgewassen te zijn tegen civiele rampsituaties; een uitgangspunt dat principieel juist is.

Toch nopen de gebeurtenissen in de achterliggende periode ons de onderlinge verhoudingen nog eens tegen het licht te houden.

Wellicht is de noodzaak tot een andere benadering van de civiele taken van de krijgsmacht aan de orde; van een afwachtende, bijstandsverlenende krijgsmacht naar een actieve en mede op civiele taken geprepareerde krijgsmacht.

Hierbij moet ik ook denken aan het interview met de voormalige bevelhebber, generaal A.P.P.M. van Baal in FLEX van januari dit jaar, waarin hij ook aangeeft dat

Nederland het zich niet kan veroorloven de capaciteit van de krijgsmacht niet te gebruiken bij sommige calamiteiten en rampen.

Ik kan mij volledig verenigen met die stelling.

Vormen van civiel-militaire samenwerking

In de praktijk zijn er meerdere vormen van militair-civiele samenwerking gegroeid die van groot belang zijn gebleken voor de kwaliteit van de rampenbestrijding. Bijvoorbeeld het gezamenlijk ondersteunen van het Nederlands Instituut voor Urgentiegeneeskunde ter verhoging van de kwaliteit van de urgentiegeneeskunde in Nederland en het Kenniscentrum psycho-sociale zorg.



Search and rescue

Een ander voorbeeld is de voorspoedig verloopende samenwerking tussen Defensie en civiele ziekenhuizen in het project 'Implementatie Defensie Relatieziekenhuizen', het IDR-project. Of het calamiteitenhospitaal in Utrecht, waar personeel van het Centraal Militair Hospitaal en onder meer het Academisch Ziekenhuis Utrecht, deel uitmaken van de bezetting. Het calamiteitenhospitaal heeft zijn functie al een aantal malen bewezen.

Het beleid van het militair-geneeskundig facilitair bedrijf is er op gericht om een steeds grotere aansluiting te zoeken bij reguliere geneeskundige opleidingen. Hierdoor kan militair-geneeskundig personeel ook in het kader van de geneeskundige hulpverlening bij rampen zonder grote aansluitingsproblemen worden ingezet.

Dit is een ontwikkeling die kan worden toegejuicht. Het gaat mij hierbij overigens niet alleen om de medische

waarde van de initiatieven, maar ook om de organisatorische. Mijn ervaring is dat kennis van organisatieculturen een belangrijke voorwaarde is voor goede samenwerking.

Ik ben blij dat op ons initiatief een brede werkgroep van Binnenlandse Zaken, Defensie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport zich momenteel buigt over deze samenwerkingsterreinen, die naar mijn mening breder moet liggen dan alleen maar het leveren van harde bijstand. Immers, het gaat om mensen en middelen, kennis en infrastructuur. Ik wil graag een aantal aandachtsgebieden noemen.

Multidisciplinair oefenen

• Ten eerste, voor een goede samenwerking is van belang dat die samenwerking ook wordt geoefend. Ik hecht veel waarde aan het multidisciplinair oefenen van brandweer, politie, ambulancediensten en ziekenhuizen.

Door regelmatig gezamenlijk te oefenen, leren de partners elkaars werkwijze beter kennen en raken zij meer op elkaar ingespeeld. Want juist het oefenen, en niet de noodsituatie in de praktijk, is bij uitstek de gelegenheid om knelpunten op te sporen en op te lossen.

Er zal in de toekomst beter en vaker multidisciplinair worden geoefend. Hiervoor zullen multidisciplinaire oefencentra worden gestimuleerd. Ik denk dat het een goede zaak zal zijn om van de kennis van Defensie gebruik te maken en deze actief in het oefenproces te laten participeren. Om het operationeel optreden effectief te kunnen voorbereiden, wordt er lokaal veel aandacht besteed aan planvorming op basis van risicoanalyses; daar waar nodig lijkt het mij nuttig om Defensie reeds in het begin bij het planproces te betrekken. Een actief preparatieve rol derhalve.

Duidelijke bevoegdheden

- Een tweede punt is dat er geen onduidelijkheid mag bestaan over de bevoegdheden van de burgemeester bij de voorbereiding op en de bestrijding van rampen, noch in voorkomend geval voor de rol van de militaire autoriteiten daarin. Daarom pleit ik ervoor de werking van het openbaar bestuur nadrukkelijker een plaats te geven in defensie-opleidingen, met name in de scholing van officieren.

Juist nu de krijgsmacht bezig is een bestand op te bouwen van gespecialiseerde reserve-officieren die Defensie kunnen adviseren bij rampen en grootschalige ongevallen. Andersom bestaat er aan de civiele kant vaak een onjuist beeld van de organisatie en de mogelijkheden van de krijgsmacht. Ik vind het daarom belangrijk dat ook in de opleidingen voor mensen met een coördinerende of leidinggevende functie in de civiele rampenbestrijding meer aan-

dacht wordt besteed aan de organisatie van Defensie.

Ik zou daarom de opleidingsinstellingen willen oproepen de mogelijkheden voor nauwere samenwerking nader te verkennen.

Vorbereiding op terroristische aanslagen

- Een derde, ander belangrijk onderwerp betreft de voorbereiding op eventuele terroristische aanslagen waarbij middelen van nucleaire, biologische of chemische (NBC) aard worden gebruikt.

Er bestaat een contactgroep, samengesteld uit onder anderen vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, die zich met dit onderwerp bezighoudt. De contactgroep heeft gerapporteerd en voorstellen gedaan om de voorbereiding op de gevolgen van NBC-terrorisme te verbeteren.

De aanbevelingen zijn aan de Tweede Kamer voorgelegd. Dit project NBC-terrorisme heeft meer duidelijkheid gebracht over de kennis en middelen van de betrokken departementen, en daarmee over de mogelijkheden tot samenwerking en informatie-uitwisseling. Een belangrijke tendens, die ik van harte ondersteun.

Search and rescue

- Een vierde terrein waar activiteiten van Defensie en de civiele organisaties elkaar raken betreft de search and rescue-eenheid.

Dit jaar moet er, vanuit de civiele organisaties, een search and rescue-eenheid zijn geformeerd die kan worden ingezet bij rampsituaties in binnen- en buitenland. Defensie beschikt op haar beurt over een noodhulpverkenningsteam dat in geval van een ramp naar het betreffende gebied kan worden uitgezonden.

De taken van de twee eenheden zijn verschillend: de search and rescue-eenheid moet in staat zijn op zeer korte termijn hulp te bieden bij het zoeken en redden van mensen, terwijl het noodhulpverkenningsteam als taak heeft te onderzoeken welke hulp op langere termijn moet worden geboden, bijvoorbeeld het herstellen van wegen.

Ondanks deze verschillen is het zaak de mogelijkheid tot samenwerking tijdig in kaart te brengen. Hierbij kan het gaan om zaken als logistieke bijstand of informatie-uitwisseling.

Samenvattend

Tot slot kom ik bij de huidige bestuursafspraken. Die zijn sterk verouderd. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie hebben een eerste verkennend overleg geopend om nieuwe, brede bestuursafspraken te maken. Het ligt voor de hand om binnen de nieuwe bestuursafspraken naast rampenbestrijding ook de samenwerking met de politie en het Nationaal Coördinatie Centrum te betrekken.

In de bestuursafspraken kunnen al bestaande vormen van samenwerking worden bevestigd. Ik denk dan onder meer aan de inzet van defensiehelikopters bij de bestrijding van bosbranden. Ook op andere terreinen, waarvan ik er zojuist al enkele heb genoemd, kan dan worden gekeken in hoeverre aan de samenwerking verder vorm moet worden gegeven.

Met deze afspraken kan de rampenbestrijding worden verbeterd en kan tegelijkertijd de derde taak van de krijgsmacht nader vorm worden gegeven. De veiligheid van Nederland krijgt daarmee een extra impuls. De nu verschenen Landmacht Doctrine Publicatie IV over nationale taken zie ik als een goed initiatief. Het kan een aanzet zijn tot een nauwe wederzijdse samenwerking.

Fighting Stupid, Defending Smart

Colonel Richard Szafranski, USAF, retired

To bend the enemy's will, one must put him in intolerable circumstances; and the best way to do that is to attack directly the defenseless population of his cities and great industrial centers. It is as sure as fate that, as long as such a direct method of attack exists, it will be used.

Giulio Douhet

Thousands of innocent Americans were attacked and murdered on 11 September 2001. The war that 'many of us feared and anticipated,' to use Under Secretary of Defense (Comptroller) Dov S. Zakheim's words, has arrived.¹ The enemy abducted and used instruments of American global aerospace power – our own fuel – and passenger-laden long-range commercial airliners against us with hateful and perhaps strategic effect. The attacks seemed directed against our people, our most precious asset, and the enemy's objective appeared to be the destruction of the physical symbols of America's greatness. However, evi-

* Published in *Aerospace Power Journal*, Spring 2002. <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/api/api02/spr02/-szafranski>

¹ Vernon Loeb, 'Not Just Writing Checks for the Military,' *Washington Post*, 2 January 2002, on-line, Internet, 8 February 2002, available from <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&node+&contentId=A49428-2002Jan1>

² Tom Wheeler, *Leadership Lessons from the Civil War: Winning Strategies for Today's Managers* (New York: Currency Doubleday, 1999), 195.

Author

Col Richard Szafranski, USAF, retired (BA, Florida State University; MA, Central Michigan University), is a partner and managing director of Toffler Associates©, Alvin and Heidi Toffler's strategic planning and business-advising firm. Prior to his Air Force retirement in 1996, he served as the national military strategy chair at the Air War College and the study director for Air Force 2025, an inquiry into the capabilities required for air, space, and information power in the next century. Colonel Szafranski commanded the 7th Bomb Wing at Carswell AFB, Texas; served as base commander at Peterson AFB, Colorado; commanded a bomb squadron; and served on the staffs of Strategic Air Command, NORAD, and Air Force Space Command. He is the author of many writings on military strategy and the operational art, and continues to lecture at the intermediate and senior levels of national and international educational institutions for civilian, government, and military professionals. He is a graduate of Air Command and Staff College and Air War College.

Disclaimer

The conclusions and opinions expressed in this document are those of the author cultivated in the freedom of expression, academic environment of Air University. They do not reflect the official position of the US Government, Department of Defense, the United States Air Force or the Air University.

dence is developing that the enemy intended more than symbolic attacks and mass murders: the real objective was to destroy America's economic strength.

The war is on. Americans, our friends, and allies must be determined that history will show that the enemy was stupid. That history can be written only if we hunt, capture, and bring our enemies to justice; ceaselessly work to eradicate terrorism; and successfully defend ourselves in the interim. Appreciating the enemy's aims is key to an intelligent defense.

Early Warnings

Cicero recognized that money is the sinew of war. Europeans fought wars in Europe and in its colonies over possession of wealth. In America, taxation was a stimulus for the Revolution, and desire for wealth a primary motive driving westward expansion. America built and sustained a great navy to protect commerce. In the nation's Civil War, General William T. Sherman marched to the sea using 1860 census data on the South's economic centers to draw his *scientific* route of destruction.² Until

the advent of the airplane – as Brig Gen Giulio Douhet recognized and Col John A. Warden III elaborated – it was first necessary to engage and destroy an enemy's fielded forces before attacking his economic heartland. The US Air Corps Tactical School studied the industrial web with an eye toward understanding how airpower could strike deep and dismantle the production capacity of an enemy state. For decades and through many evolutions in the Cold War, the US Single Integrated Operational Plan (SIOP) threatened the Soviet state with industrial and economic ruin and the loss of its hostage colonies.³ Then the Cold War ended.

During the decade that followed, many analysts and pundits struggled to understand the underlying dynamics of a new world order. Some said the new enemy was instability. Many urged a revolution in military affairs to cope with the new threats or a transformation of military power to dominate them. Some envisioned and articulated the West's material and spiritual weaknesses to novel forms of attack. Most talked of asymmetrical warfare, perhaps failing to appreciate that the aim of all warfare is to create asymmetries to best an enemy. In 1993 Alvin and Heidi Toffler, in their book *War and Anti-War*, gave warning:

³ Desmond Ball, 'Development of the SIOP, 1960-1983,' in Desmond Ball and Jeffrey Richelson, eds., *Strategic Nuclear Targeting* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1986), 80-81.

⁴ Alvin and Heidi Toffler, *War and Anti-War: Survival at the Dawn of the 21st Century* (New York: Little, Brown and Company, 1993), 149.

⁵ Qiao Liang and Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare: Assumptions on War and Tactics in the Age of Globalization* (Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999), 21-22, summary translation of *Unrestricted Warfare-Part One*, on-line, Internet, 12 February 2002, available from <http://www.fas.org/nuke/guide/china/doctrine/unresw1.htm>

⁶ Rowan Scarborough, 'Rumsfeld Eyes Global Command to Oversee Long War on Terrorism', *Washington Times*, 23 October 2001.

Imagine . . . the World Trade Towers or the Wall Street district. The ensuing financial chaos – with bank transfer networks, stock and bond markets, commodity trading systems, credit card networks, telephone and data transmission lines, Quotron machines, and general commercial communications disrupted or destroyed – would have sent a financial shock wave across the world. Nor does one need such sophisticated weaponry to accomplish a similar effect.⁴

In China, Qiao Liang and Wang Xiangsui daringly outlined numerous forms of unrestricted or 'no limits' warfare and their 'new weapons concepts':

New weapons concepts are completely different from new concept weapons. New weapons concepts is a broad conception of weapons that transcends the military field – whatever method can be used to fight a war is a weapon. In this view, whatever provides benefits to mankind can also be turned around to be a weapon to harm mankind. That is to say that there is nothing in the world that cannot become a weapon. This smashes our conception of just what a weapon is. Just as technology is multiplying the number of different kinds of weapons, new thinking breaks down the distinction between weapon and non-weapon. To our way of thinking, a planned stock market crash, a computer virus attack, making the currency exchange rate of an enemy country erratic, and spreading rumors on the Internet about the leaders of an enemy country can all be thought of as new concept weapons. This new way of thinking puts weapons into the daily lives of civilians. New concept weapons can make of war something that even military professionals will find hard to imagine. Both soldiers and civilians will be disturbed to see items in their everyday lives become weapons that can attack and kill.⁵

The events of 11 September 2001 were destructive and bloody, but they did not collapse the American economy. However, if we fail to approach the situation thinking smart, enemy

actions that are still unconsummated could write the very history we must avoid. It is easier to be smart against a stupid enemy, and perhaps we have one. Any enemy incautious enough to openly specify strategic and operational objectives provides us the opportunity to block those objectives.

Fighting Stupid?

Stupid could easily refer to a particular person, but more importantly the term implies a way of fighting that isn't smart. For example, at the tactical level it is not smart to announce battles in advance of initiating them or to proclaim targets in advance of attacking them. Acknowledging that media attention is the oxygen of terrorism – a terrorist's objectives include inflaming media hype by creating visual drama – it is still unwise to telegraph major operations in advance or illuminate strategic objectives for an adversary. Napoleon once said that he would throw his cap in the fire if it knew what his head was thinking. In Chinese military classics the general is urged to be 'inscrutable,' and the key elements of strategy are described as 'mouth-to-ear' affairs. The US secretary of defense's (SECDEF) justifiable ire over leaks made it clear that he would be intolerant of fighting stupid.⁶ In contrast, witness an enemy general with an ego so uncontainable that he was given to regular speech making and performing in front of camcorders. Do the speeches reveal strategy?

It would be stupid to underappreciate Sun Tzu's warning that all warfare is based on deception. Misinformation and misdirection are tools the strategist knows well and the best strategists employ well. Thus, when an enemy appears to have revealed a secret or a strategic direction, the skeptic looks for evidence of misdirection. When insufficient evidence is forthcoming, the strategist, ever paranoid, looks more closely and more broadly. If the secret is corroborated



Smart or stupid? (Bron: abc-press)

or if there is proof that a professed strategic direction may be an actual one, then the good strategist uses the enemy's incaution as a gift of knowledge. It pays to listen closely when an enemy speaks, even one as deceptive as Osama bin Laden. What was this enemy alleged to have revealed?

In congratulating the killers who brought down the World Trade Center, he said,

⁷ 'Full Text' of Usama bin Laden Recorded Statement Aired by Al-Jazirah TV 27 Dec,' available in FBIS (*Foreign Broadcast Information Service*) on-line subscription service (Document ID: GMP20011227000257, Entry Date: 27 December 2001, Version 2), 4.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid., 7.

*'They shook America's throne and struck at the US economy in the heart. They struck the largest military power deep in the heart . . . This is clear proof that this international usurious, damnable economy – which America uses along with its military power to impose infidelity and humiliation on weak people – can easily collapse . . . those blessed attacks, as they themselves admitted, have inflicted on the New York and other markets more than a trillion dollars in losses.'*⁷

Osama bin Laden continued praising the murderers for

'hitting the economic structure, which is the basis for military power. If their economy is destroyed, they

*will be busy with their own affairs rather than enslaving weak peoples. It is important to concentrate on hitting the US economy through all possible means.'*⁸

Moreover, in case that wasn't clear enough, he added,

*'The economic bleeding is continuing to date, but it requires further strikes. The young people should make an effort to look for the key pillars of the US economy. The key pillars of the enemy should be struck, God willing.'*⁹

The source of these remarks is the transcript of alleged Bin Laden videotape that appeared on *Al-Jazirah*, a Qatar-based Arabic 24-hour news

satellite-channel, on 27 December 2001. I will set aside the important but tortuous process of proving the authority and veracity of attributing these utterances to Bin Laden, the accuracy of the translation, and other similar issues, to allow us to focus on the words. Note the steady repetition – seven times – of the word ‘economy’ or ‘economic’ in these remarks. The logic Bin Laden advances is that the United States is evil, ruthless, and able to do ill in the world because of its military power borne by its economic power. Key pillars underpin the US economic power: although its economy is ‘bleeding,’ future attacks must focus on striking these pillars.

Economic attacks are not necessarily a new thought. In 1987 Paul Kennedy illuminated the relationships between economic power and military strength in *The Rise and Fall of the Great Powers*.¹⁰ In its 1999 report, the United States Commission on National Security/21st Century also noted potential sensitivities in the evolving economic infrastructure:

‘Even more portentous, as global and domestic infrastructures become indispensable to modern life, their disruption can have literally life-threatening consequences. Such infrastructures, including crucial transportation, health, sanitation, and financial systems, are bound to become targets of the disgruntled, the envious, and the evil – individuals, groups, and potentially hostile countries alike. They will be very difficult targets to defend.’¹¹

What is new, however, is the complexity of today’s economy and its volatility. Evidence of serious disruption and hurt in the wake of the 11 September 2001 attacks mounts: the airline industry,¹² tourism, commuter travel, insurance, construction, retail, layoffs in many sectors, and the worst year on Wall Street since 1973 or 1974. All this evidence suggests at least temporary ‘bleeding.’¹³ But in a sense, by directing economic attacks, Bin Laden is proposing an impossible task for the young martyrs because neither he nor our best economists

really understand our economy well enough to identify with certainty the ‘pillars’ on which it rests.

The fact is that there isn’t a single American economy. There are a number of quite different economies at play, each with its own dynamics. There are agricultural; mineral-extraction, industrial-era, assembly-line; information- or knowledge-based; and entertainment¹⁴ economies, each with its own unique needs and outputs. There are domestic and regional economies (both protected), and there are expansive and highly interactive global sectors. There are sectors with redundancy – and hence a degree of security – built in, and other sectors that are so lean that the loss of a single component would take them down and cause big ripple effects. The blunt fact is that we have much – almost everything – to learn about the fragility and the resilience of the twenty-first-century economy and the different sectors within it.¹⁵

On the other hand, terrorists realize that even random strikes could kill

¹⁰ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987).

¹¹ ‘Supporting Research and Analysis,’ *New World Coming: American Security in the 21st Century*, Phase 1, 15 September 1999, 151, on-line, Internet, 8 February 2002, available from

http://www.fas.org/man/docs/nwc/NWR_A.pdf.

¹² Frances Williams, ‘ILO Sees Huge Air Industry Job Losses,’ *Financial Times*, 20 January 2002. The International Labour Organization (ILO) notes in a report prepared for a meeting this week of governments, trade unions, and employers to discuss responses to the crisis, the ILO estimates that one operational aircraft supports 150–250 direct jobs and about the same number of indirect jobs. For every direct-flight job lost, at least four jobs are lost within the airport perimeter (catering, baggage, maintenance, and airport security) and about three jobs around the perimeter in hotels, transport, and other services.

¹³ Michael Grunwald, ‘Terror’s Damage: Calculating the Devastation,’ *Washington Post*, 28 October 2001, n.p., on-line, Internet, 12 February 2002, available from <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&node=&contentId=>

A63343-2001Oct27. Mr Grunwald details some of the hurt:

– New York’s total ‘lost human productive value:’ about \$11 billion.

– The airlines, which comprise the most prominent terror-damaged industry, have received a \$15 billion government bailout, announced 100,000 layoffs and slashed 20 percent of their flights.

– The Pentagon sustained about \$1 billion in damages.

– New York also sustained ‘business interruption’ costs estimated at \$21 billion, focused in the downtown neighborhoods that were inaccessible for weeks after the attacks.

– Reagan National Airport was closed for 23 days at a cost of \$330 million to the airport and Northern Virginia businesses and \$27 million to state and local tax revenue.

– The \$126 billion commercial insurance industry – facing a \$30 billion to \$50 billion payout – is clearly one that will never be quite the same. Insurers and reinsurers had never considered terrorism when pricing their premiums.

– A third of the nation’s 265,000 unionized hotel and restaurant workers have been laid off. Hotel expansion plans are on hold everywhere.

¹⁴ Michael J. Wolf, *The Entertainment Economy: How Mega-Media Forces Are Trans-*

forming Our Lives (New York: Random House, 1999). Wolf’s thesis in 1999 was that ‘locally, globally, internationally, we are living in an entertainment economy’ (p. xxi). He noted on page 31 that while the rate of personal savings in the United States has declined to a sixty-three-year low of 2.1 percent, entertainment spending is at a high of 8.4 percent of total consumer expenditures. Soon the annual outlay for entertainment could surpass that for health care, household supplies, and home furnishings. Equally telling are the results of a number of surveys that gave consumers the choice of more free time or more money. Resoundingly, they chose more free time. Of course, we cannot simply find more free time just by wishing for it on a survey. More and more, we have to pay for it. Fun, entertainment, recreation, no matter what you call it, we have become a nation – make that a world – of fun-focused consumers. If the fun foreseen in 1999 is now over, the economy will manifest the loss.

¹⁵ Allan Sloan, ‘A Year That Defied Forecasting,’ *Washington Post*, 1 January 2002, n.p., on-line, Internet, 12 February 2002, available from <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&node=&contentId=A46875-2001Dec31>

large numbers of people and damage parts of the system. More carefully planned strikes, they are likely to reason, could inflict grave damage. Thus there is every reason to believe that somewhere, sometime, the young martyrs will try another wave of attacks. Mounting a smart defense requires that we first accept that the robust US economy – or some critical contributing elements – constitutes a rich set of targets for the present enemy and an assuredly difficult set for us to defend.

Winning Smart

A smart defense involves thinking within the adversary's frame of reference – from the obvious to the subtle. To learn what pillars the enemy would attack, we first have to advance a theory of the basis of US economic power. What ends does the American economy serve, how does it work, and where might be its vulnerabilities?

As young premartyrs, the enemies might start by reading the great economists. That would likely be unrevealing because the twenty-first-century economy is different from the one these economists described. Alternatively they could, and probably would, scrutinize the numerous public tomes, paid for by the US government, that expose our economic and other weaknesses. These might include reports of the President's Commission of Critical Infrastructure Protection and of the United States Commission on National Security/21st Century. They might choose to study our supply chains, study financial analysts' reports, or steal documents from insurers or reinsurers (who are usually well informed about risks and vulnerabilities).

¹⁶ Clearly this notional target set is an expansive one, suggesting the need for massive investment and new thinking.

¹⁷ Our actions have already reduced the size and reach of the enemy force, but we must find the forces already forward-deployed.

This may be too subtle. Behind the enemies' fanatic hostility lies a worldview that concludes the US economy is based on the exploitation of the weak everywhere to pay for evil American social and economic aggrandizement. America's physical infrastructure moves mass and electrons throughout the United States and the world, provides lines of communication, and furnishes gathering places for commerce and individual or public entertainment. Alongside this physical infrastructure is an American culture that includes freedom from guilt and a supreme confidence that Americans have the inventiveness to create nearly limitless wealth. In turn, that wealth sustains American military power and thereby compounds the potential for further exploitation of the weak.

As America's enemies look around the world for evidence to support these views, they see the enormous global divide between the rich and the poor. They see huge American financial dealings that, in their eyes, are unfair and usurious. They see the United States, the Great Satan, supporting both Christianity and the Jewish state of Israel in opposition to the Muslim community or *ummah*. Their frame of reference overlooks constitutionally guaranteed freedom for all religious expression, including that of Muslims, and ignores American support for Muslims in Kosovo and Bosnia. Instead, it despises the non-Talibanic, American *mores*—especially the equality of the role, status, and worth of women in American society. They are shocked by the dress of American women and the scandalous behaviour of many female celebrities. They see American entertainment as corrupt, polluting, and self-serving. They glare at American tourism, theme parks and sports stadiums (not used for beheadings, amputations, floggings, or other public torture) as corrupting activities and symbols. Worse yet, they see America flaunting its wealth and exporting all it can of this unclean culture from which it earns huge profits.

Given these views, the enemy would strive to meet many goals simultaneously. First, do economic damage to a 'damnable' economic apparatus that none of us understands. Next, humiliate and chastise America: make us conscious of our vulnerability, create fear, unweave threads of our social fabric, and make us lose faith in our government's and our armed forces' ability to protect us. America, the enemy would reason, is vulnerable to perturbations in its economy, and attacks of any kind would erode our confidence and hurt our morale. From the enemy's frame of reference, which targets satisfy what Bin Laden called the 'key pillars' of the US economy? With the enemy's postulated understanding of our economy, there are many potential targets, but five would likely top the list (see table next page). Given these 'pillars', a notional target set emerges for those young terrorists committed to, and perhaps already walking, the road to martyrdom.¹⁶

Defending the Pillars

Thinking as the enemy might think, a large return on investment would appear very important since each transaction deliberately liquidates part of his human capital.¹⁷ The enemy would also strive to mitigate this liability by recruiting an abundance of would-be martyrs and allies – hence the many training camps. He would strive to arm the martyrs with weapons of mass destruction and employ them in ways that would create mass destruction or mass disruption. We would be stupid to think the enemy does not have a large and well-distributed presence in the Americas already. I have heard the number '150,'¹⁸ but we should think in terms of much larger numbers, including the additional witting and unwitting accomplices aiding and abetting the enemy.¹⁹ Some of these may be the homegrown variety of terrorists that plague every nation. Witness the bombing of abortion clinics, the Oklahoma City bombing, a light-air-

Pillars

American financial and currency markets

American interior and global lines of communications

American mass points of sale

America's confidence in its inventiveness to create and expend wealth

America's confidence in its government, including its armed forces and law enforcement agencies, to protect American institutions and values

Targets

World Trade Center, Wall Street, World bank, and overseas economies

Airlines, telecommunications, ports, Internet, and mass transport

Stadiums, theme parks, malls, theaters, and main streets

Malls, wealthy heroes, labs, Silicon Valley, and Fortune 50 companies

Pentagon, US Capitol, White House, FBI Headquarters, Supreme Court

Economic Pillars and Potential Targets

craft suicide, and at least one American caught fighting on the side of the enemy. Al-Qaeda, Inc. has been in business long enough to have products everywhere. The enemy most likely has a large number of combat, combat-support, and combat-services-support troops in the Americas. Prudence dictates we not think otherwise.

In addition, we must assume our enemies have access to – or will try to get

access to – radiological, chemical, and biological weapons.²⁰ Surely they must, because they need a high return on investment in martyrdom and will aim at doing permanent damage to American morale and institutions by striking 'the key pillars' of the American economy. Hijacking airliners and flying them into buildings is horrific and unforgivable, but poisoning water or food sources or contaminating many square miles of a city rich in government buildings or financial

centers could rise to the level of an unrecoverable tragedy.²¹ Exploding a container ship or a tanker in port or beneath a bridge, detonating a truck's cargo in a tunnel, rendering many hospitals unusable simultaneously, disrupting emergency services, hijacking airliners and flying them into nuclear power plants, or engaging in massive information attacks – all are within the logic of the enemy's model. The model? Do massive and demoralizing destruction while attacking and reattacking the key pillars until they collapse. While the enemy strives to pull the pillars down, we must be vigilant and active to ensure that the enemy goes down but the pillars stay up.

¹⁸ Dan Eggen and Michael Dobbs, 'Danger Persists after Hobbling of Al Qaeda,' *Washington Post*, 14 January 2002, n.p., on-line, Internet, 12 February 2002, available from <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&node=&contentId=A40815-2002Jan13>

The authors write: 'Since Sept. 11, the United States has frozen more than \$33 million in assets of more than 150 groups and individuals allegedly involved in funding terrorism. A similar amount has been frozen by 142 nations cooperating in the effort, and teams of US experts have been sent to help countries such as the United Arab Emirates plug holes in financial systems that terrorists exploit.'

¹⁹ David Ignatius, 'The 'Sleepers' among Us,' *Washington Post*, 18 November 2001, n.p., on-line, Internet, 12 February 2002, available from <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&node=&contentId=>

[A43725-2001Nov16](http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/allison_binladen_bomb_wp_111801.htm)

²⁰ Graham Allison, 'We Must Act as if He Has the Bomb,' *Washington Post*, 18 November 2001, n.p., on-line, Internet, 12 February 2002, available from http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/allison_binladen_bomb_wp_111801.htm

²¹ In *Biological Warfare in the 21st Century: Biotechnology and the Proliferation of Biological Weapons* (London: Brassey's, 1994), 198, Malcolm Dando writes that examples of hypothetical attacks put forward in the open literature include a ship attacking New York with aerosolized anthrax and perhaps causing 400,000 deaths, and the deliberate contamination of milk supplies with botulin toxin at a commercial processing plant. Moreover, though it is possible to think of policy responses which would help alleviate the danger . . . it would be very difficult to prevent a determined terrorist group from using biological weapons effectively.

Imposing Our Will

The smart move is to accept that we will be at grave risk until the enemy is eradicated – wherever he is found. Whether or not official threat alerts are issued, we must remain vigilant and remember that we are in a fight for our lives. The fight will be expensive. It will entail tangible and intangible costs we cannot see today. Since we became actively engaged on 11 September 2001, the war against terrorism is reportedly consuming more

than \$2 billion each month.²² There are many months of fighting ahead, and even after holding the line, we will have to cope with the longer-term financial and social implications of these huge costs. The Social Security and medical care accounts likely will suffer. Our country will accrue debt that our grandchildren will have to pay. There will be longer-term constitutional issues. We must deal with these as best we can now but without becoming distracted. If we do not endure, then none of these issues required our attention.

Many of the remedies under way appear to be appropriate, as long as we also explicitly defend the 'key pillars' of our economy. The president – or the SECDEF, or the homeland security chief, or the secretary of commerce, or the director of central intelligence – should commission separate (and perhaps secret) studies that determine what pillars of our economy must survive, their vulnerabilities to attack, and ways we can defend them. The president must deal with additional challenges: the smoking gun of anthrax, our energy dependence and associated vulnerabilities, and other nations that host terrorists. Simultaneously, the SECDEF and the services, even while fighting enemies abroad and going through the processes of transformation at home,

²² 'Pentagon Seeking a Large Increase in Its Next Budget,' *New York Times*, 7 January 2002, 1.

Wise men refuse to move until they are wronged, but brave men as soon as they are wronged go to war, and when there is a good opportunity make peace again. They are not intoxicated by military success; but neither will they tolerate injustice from a love of peace and ease.

Thucydides

must ask what each can do to protect the US economy from attack. How can land power help? How can sea power help? What does 'force protection' mean now? What ought to be the future mission of the North American Aerospace Defense Command?

Aerospace power is airpower plus space power plus the economic power of the American aerospace industry. Aerospace power can and will help; certainly more than providing combat air patrols. It will contribute more than keeping the aircraft-production lines of the major vendors alive and well, and more than helping to eradicate the enemy abroad. We must begin by accepting that in a complex world of multitudinous and multidimensional threats, authentic airpower expertise precludes advancing single, simple solutions to complex problems. Airpower is not just about simplistic thinking: 'kicking down the door' of the enemy, or 'rapid decisive operations' or 'rapid halt,' or even the 'five rings.' Clearly, none of these frameworks stimulated the thinking

that preempted or deterred the attacks that rendered thousands of Americans 'defenseless,' to use Douhet's word, on 11 September 2001. Yet, the advantage of airmen ought to give them the advantage to systematically think through the complex problem of attacking economic 'pillars' and 'red-teaming' (role-playing the enemy during simulated planning and execution) our own economic infrastructure to envision what we must defend and how aerospace power can contribute. How do we preserve the strength and competitiveness of our aerospace industry? How do we protect all the contributing elements of it from attack or even from vulnerability?

The Commission on the Future of the US Aerospace Industry is seated and may help, but military aviators and planners cannot be excused from thinking of both attack and defense in new ways. Who among us can break the shackles of buzzword and buzzphrase thinking and conceive of new ways to use aerospace power in defense against the new threats to our country? Defending the notional target set offered here is only a beginning. And these issues and questions only scratch the surface.

There is much to do – and the time is limited. Before us is either our finest hour or what the enemy intends as our last hours. We must be smart, impose our will, and prove that the enemy has made a profoundly stupid mistake.

De commissie-Franssen in een breder perspectief

Agenda-management in de Nederlandse krijgsmacht

J.A.C.M. Huijben* - majoor der infanterie

Inleiding

Op 11 september 2001 boorden drie vliegtuigen in de Verenigde Staten zich in de Twin Towers en het Pentagon. Al eerder waren de Amerikanen doelwit van terroristen, maar nog nooit werd op Amerikaans grondgebied een aanslag van deze aard en omvang gepleegd. Deze aanslag bracht een golf van maatregelen teweeg, waarvan het einde nog niet in zicht lijkt. Recentelijk bracht *de Volkskrant* het nieuws dat de FBI gereorganiseerd wordt na kritiek op haar optreden rond 11 september. De FBI zou voor de aanslag al over gegevens beschikt hebben, die op terroristische acties duiden. De reorganisatie houdt in dat het aantal agenten zal worden verhoogd, en dat er binnen de FBI een *intelligence office* zal worden opgericht, dat het inlichtingenwerk over terroristische organisaties moet coördineren¹. Opmerkelijk hierbij is dat aan het hoofd van dit FBI-bureau een CIA-agent komt te staan, iets wat voor de aanslag bijna ondenkbaar was. Kennelijk hebben de Amerikaanse autoriteiten door 11 september kans gezien om het langs elkaar heen werken van beide organisaties aan te pakken.

Dichter bij huis zien we dat gebeurtenissen zoals de IRT-affaire, de Bijl-

merramp en de vuurwerkramp in Enschede, eveneens een grote impact hadden op de samenleving. Onder grote maatschappelijke en politieke druk werden onderzoekscommissies ingesteld, waarbij misstanden, tekortkomingen, schuldigen of juist onschuldigen werden vastgesteld. Op grond hiervan nam de overheid maatregelen, zoals reorganisaties of aangepaste wetgeving. Maatregelen die voorheen vrijwel niet mogelijk waren. De genoemde gebeurtenissen creëerden als het ware een klimaat waarin de overheid kans zag veranderingen door te voeren. Dit veranderingsmechanisme wordt binnen de bestuurskunde agenda-management genoemd. Deze theorie geeft aan dat politieke bestuurders wachten op het juiste moment om voorbereide maatregelen in organisaties door te voeren. Zo'n juist moment, ook wel beleidsraam genoemd, kan zich aandienen na bovenvermelde gebeurtenissen.

In dit artikel geef ik antwoord op de vraag in hoeverre agenda-management, zowel in het heden als het verleden, van toepassing is op de topstructuur van de Nederlandse krijgsmacht. Daarvoor ga ik allereerst in op de theorie van het agenda-management. Vervolgens beschrijf ik de ontwikkeling van de Defensiestaf vanaf de jaren zeventig. Ik sluit het artikel af met conclusies.

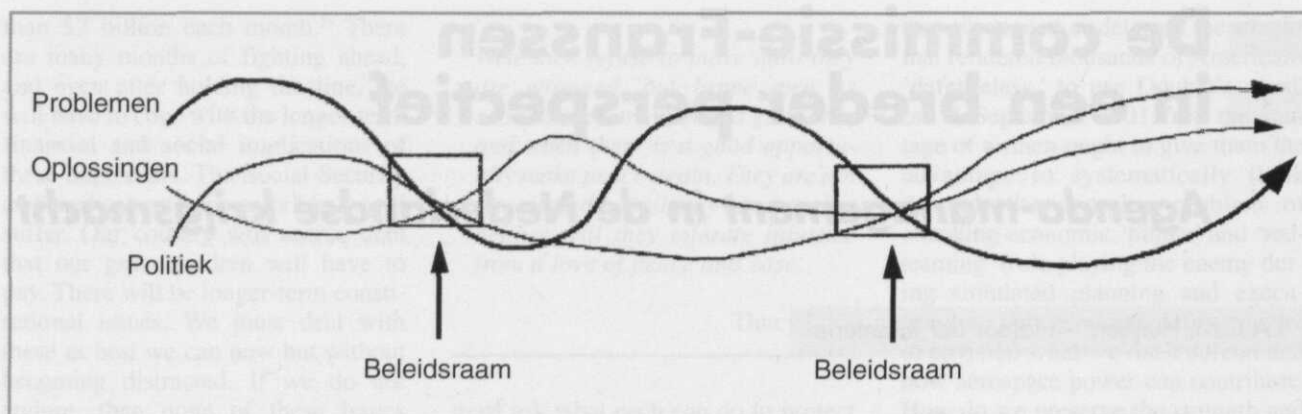
Agenda-management

De Amerikaanse politicoloog Kingdon ontwikkelde binnen het agenda-

management in 1984 de stromenbenadering. Geïnspireerd door inzichten uit chaos- en complexiteitstheorieën kreeg Kingdon oog voor de irrationele aspecten van politieke en bestuurlijke processen. Volgens Kingdon zijn er in het politieke systeem verschillende stromen te onderscheiden: een stroom met problemen, een stroom van politieke veranderingen/ontwikkelingen en een stroom met beleidsalternatieven/oplossingen. Deze stromen ontwikkelen zich onafhankelijk en hebben hun eigen dynamiek. In de beleidsstroom drijven allerlei voorstellen, alternatieven en oplossingen rond, op zoek naar problemen waaraan ze gekoppeld kunnen worden of politieke wendingen die de kans dat ze opgepikt worden vergroten. In Kingdons visie blijven de oplossingen in de beleidsstroom tot zich een moment voordoet, waarop men één van de voorstellen op de politieke agenda plaatst, omdat deze wordt gezien als de oplossing voor een drukkend probleem, of omdat er genoeg animo en maatschappelijk draagvlak voor is. Op dat moment komen deze stromen bijeen en ontstaat er een beleidsraam (*policy window*). Een probleem wordt erkend, een oplossing ontwikkeld of is voorhanden in de beleidsgemeenschap.

Een beleidsraam is een gelegenheid, een kans voor voorstanders van een bepaald voorstel om hun oplossing (voor een probleem) aan te dragen of door te duwen. Beleidsramen kunnen zich door verschillende invloeden openen, door toenemende media-aandacht, de dwingende kracht van cij-

* De auteur is cursist Hogere Militaire Vorming 2001-2002 aan het Instituut Defensie Leer-
gangen. Hij bedankt de luitenant-kolonels
Wijnen, Van Oirschot en Van Oostvoorn voor
hun adviezen bij het schrijven van dit artikel.
¹ *Volkskrant*, voorpagina, 'FBI gereorganiseerd
na kritiek rond 11/9', 30-05-02.



Stromenmodel van Kingdon (Bron: Een blik achter de gouden muur)

fers of door onverwachte gebeurtenissen, incidenten of calamiteiten². Het is dus niet zo dat beleidsramen met zekerheid te voorspellen zijn. Timing voor de belanghebbenden is dus belangrijk. Zij wachten, met hun oplossingen in de hand, tot een probleem zich voordoet waar zij hun oplossing aan kunnen haken, of zij wachten op het moment dat een ontwikkeling zich voordoet in het politieke spel, waarmee zij hun voordeel kunnen behalen. Degene die wachten op zo'n beleidsraam en er bewust gebruik van maken noemt Kingdon *policy entrepreneurs*. Zij moeten zorgen dat hun beleidsalternatief klaarligt als er zich iets voordoet, als zich een *window* opent. Dan presenteren zij hun voorstel als dé oplossing voor hét probleem, zoeken politieke bondgenoten, mobiliseren hun achterban, etc. Daarbij komen ook elke keer weer dezelfde issues bovendrijven, verpakt in een ander jasje. Of zoals in het boek van Kingdon werd beschreven: *'There's nothing new. We're just resurrecting dead old dogs, sprucing them up, and floating them up to the top.'*³

Agenda-management in de Nederlandse krijgsmacht

De krijgsmacht begin jaren zeventig

Bij het zoeken naar agenda-management in de topstructuur van de Nederlandse krijgsmacht, is gekeken

naar ingrijpende veranderingen in de afgelopen dertig jaar. Hierbij zijn met name de aanleidingen en de aard van deze veranderingen onderzocht. Deze zoektocht begint in de jaren zeventig. Naast een materiële achterstand en een gebrek aan oefenruimte had de vermaatschappelijking zijn weerslag op de krijgsmacht. De naoorlogse generatie eiste meer inspraak en zag de krijgsmacht als een bolwerk van vastgeroeste waarden en normen. Vakbonden maakten handig gebruik van deze maatschappelijke druk, en kregen voor elkaar dat het tuchtrecht werd aangepast, de groetplicht werd afgeschaft en de haardracht werd vrijgegeven.

In deze turbulente omgeving functioneerde een sterk verzuilde krijgsmacht. Elk krijgsmachtdeel werkte vrijwel autonoom met een eigen staatssecretaris die meer een verlengstuk was van de militairen, dan van de minister. Nationale defensieplanning geschiedde binnen de krijgsmacht. Dat maakte het voor de kleine Defensieraad op het centrale niveau bijna onmogelijk de plannen van de krijgsmacht op elkaar af te stemmen. Bij de politieke topambtenaren binnen het departement én binnen het parlement groeide het algemene

gevoel dat men de grip op de krijgsmacht miste. Deze roep om meer controle vertaalde zich vanaf begin jaren zeventig naar één centrale vraag: Hoe krijgen we grip op de defensieorganisatie? Het wachten was op de juiste momenten om – in de theorie van Kingdon, de juiste beleidsramen, – dit streven te verwezenlijken. Zo opende het generaalsconflict in '72-'73 een beleidsraam, waarna vele ingrijpende maatregelen volgden.

Het generaalsconflict (1972-1973)

'Bij de jongens van de VVDM voel ik me meer thuis dan bij de generaals. In feite ben ik volstrekt allergisch voor uniformen'.

(Minister van Defensie Vredeling, Vrij Nederland 1974)

Bovenstaande uitspraak illustreert de moeizame verhouding tussen de militaire en politieke top binnen het departement midden jaren zeventig. Vredeling had redenen om zich zo uit te laten. Een langdurig conflict tussen de landmachttop en de Defensieraad had uiteindelijk geleid tot het ontslag van vijf luitenant-generaals. Het zogenaamde 'generaalsconflict' kreeg ruime media-aandacht en bracht grote schade toe aan het imago van de krijgsmacht. De politieke druk werd groter om meer grip te krijgen op de krijgsmacht. De roep om meer controle vertaalde zich in de Memorie

² Een blik achter de gouden muur. De Vries, van Dam 1998, H.5.6.2.

³ Agendas, Alternatives and Public Policies. J.W.Kingdon blz. 173-198.

van Toelichting op de defensiebegroting van 1974⁴, waarin de wens tot reorganisatie van de topstructuur werd aangekondigd. Het doel daarvan was te komen tot een minder op de afzonderlijke krijgsmachtdelen toegespitste benadering. Deze reorganisatie had voor de krijgsmacht verstrekkende gevolgen. In de jaren na het generaalsconflict werd de matrixorganisatie ingevoerd, met als doel vastere greep te krijgen op de beleidsvoorbereiding en inzicht op de uitvoering ervan⁵. Het aantal staatssecretarissen werd teruggebracht tot één en de Defensiestaf met de Sectie Inlichtingen Defensiestaf (SIDS) werd opgericht. De eerste CDS, luitenant-generaal Wijting, kon in de jaren die volgden slechts een coördinerende rol tussen de krijgsmachtdelen spelen. Van een echte bevelslijn met de bevelhebbers was geen sprake. Ondanks het feit dat inlichtingen onderdeel vormen van het operationele proces, ontwikkelden beide functiegebieden zich van-

⁴ De Militaire Inlichtingendienst 1914-2000 blz. 130.

⁵ *Militaire Spectator* 159(1990)12 'Vaarwel aan de matrix?'

CONCLUSIE

De positie van de chef defensiestaf is voortdurend aangepast en versterkt. Hij heeft steeds meer taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden gekregen. Zo is hij de eerstverantwoordelijke voor de defensieplanning en heeft hij de eenhoofdige leiding bij de aansturing van de operationele inzet van de Nederlandse krijgsmacht. Hij is de belangrijkste militaire adviseur van de bewindspersonen. Dit roept de vraag op of deze opeenstapeling van functies en taken nog doelmatig en werkbaar is. Daarnaast moet de vraag worden gesteld op welke wijze verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de praktijk zijn toegewezen.

(Commissie-Franssen – Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie, blz. 15)

af 1976 vrijwel onafhankelijk. Wederom speelden incidenten een grote rol van betekenis.

De ontwikkeling van de Sectie Inlichtingen

Ontwikkelingen in de jaren zeventig

Binnen de Defensiestaf ontwikkelde de SIDS zich gescheiden van het operationele functiegebied. De SIDS, een klein detachement binnen de Defensiestaf, verhiel zich qua grootte slecht tot de autonome inlichtingendiensten van de krijgsmachtdelen. De integratie tussen die inlichtingendien-

sten werd vanaf de Tweede Wereldoorlog met name geremd door de Landmacht Inlichtingendienst (LAMID) en Marine Inlichtingendienst (MARID). De LAMID leverde de grootste bijdrage aan het inlichtingenbeeld en verwachtte daarom weinig meerwaarde van een integratie. De MARID had in de loop der jaren nauwe contacten opgebouwd, zowel in bilateraal als NAVO-verband. Men vreesde dat nauwe samenwerking deze contacten in de waagschaal zou stellen. De Luchtmacht Inlichtingendienst (LUID), die in 1972 als relatief buitenstaander de inlichtingenwereld was binnengekomen, was een andere mening toegedaan. Het viel het toenmalige hoofd van de LUID op, dat Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten verzuimd waren, terwijl deze diensten in andere NAVO-landen hun taak onder eenhoofdige leiding uitvoerden. Tot aan zijn vertrek in 1976 pleitte hij tevergeefs voor een integratie van de drie militaire inlichtingendiensten. In feite was er vanuit de krijgsmachtdelen weinig behoefte om te komen tot een nauwe samenwerking tussen, of zelfs integratie van de drie inlichtingendiensten. Er was een aantal incidenten nodig, zoals de affaire-Valk en het Fatimaproject in de jaren tachtig, gevolgd door politieke druk van buitenaf, om structurele veranderingen binnen de inlichtingendienst teweeg te brengen.

De affaire-Valk (1980-1984)

'Vanaf zijn eilandje binnen de Nederlandse ambassade te Parijs adviseerde landmachtat-



De turbulente jaren zeventig (Bron: ANP)

taché Valk in zijn enthousiasme van harte de club van Desi Bouterse over een heuse coup.'

(De 8-decembermoorden, blz. 17
Boerboom en Oranje, 1992.)

In februari 1980 pleegde Desi Bouterse in Suriname een staatsgreep. Bij het toenmalige hoofd van de LAMID kwam sporadisch informatie binnen die belastend was voor de landmacht-attaché in Suriname, kolonel Valk.



Luitenant-admiraal
(Generaal)

Valk was tevens hoofd van de Nederlandse missie die de Surinaamse krijgsmacht (SKM) adviseerde bij de onafhankelijkheid. Valk zou Bouterse met advies hebben bijgestaan bij het plegen van de staatsgreep. Aanvankelijk werd deze informatie door de LAMID 'onvoldoende betrouwbaar' gevonden en om die reden geschrapt uit de rapporten die de LAMID verlieten. Valk bleek inderdaad nauwe contacten te hebben gehad met de latere dissidenten. Hij had echter vóór 1980 juist gewaarschuwd voor een staatsgreep, maar de belangstelling voor Valks rapportage was noch bij Defensie, noch bij Buitenlandse Zaken groot. Ook niet toen daaruit in 1979 een duidelijk beeld naar voren kwam van escalerende gevoelens van onvrede binnen de SKM. Zijn rapportages bereikten niet of zelden de ambtelijke en politieke top van de ministeries. Artikelen in *Vrij Nederland*, die betrokkenheid van Nederlandse mis-sieleden suggereerden, leidden tot

CONCLUSIE

De knelpunten leiden tot politieke risico's en ondermijnen de verantwoordelijkheid van de bewindspersonen voor het functioneren van de defensieorganisatie.

(Commissie-Franssen – Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie, blz. 23)

Kamervragen en uiteindelijk tot een onderzoekscommissie. Deze stelde vast dat de onduidelijke positie van de LAMID ertoe had bijgedragen, dat er onduidelijkheid bestond over de verantwoordelijkheden en wijze van rapporteren.

Het Fatimadossier (1984)

'De actiegroep Onkruid publiceert de documenten over Operatie Fatima, gerund door de LAMID. Het betref een grootschalig infiltratieproject in antimilitaristische kringen'.

(De Groene Amsterdammer,
Joeri Boom, juli 1999)

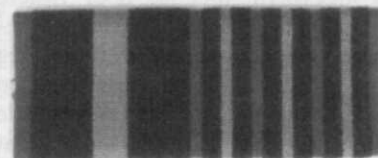
Het tweede incident, dat zich in korte tijd na de affaire-Valk voltrok, had te maken met de veiligheidsafdeling van de LAMID. In 1984 had de antimilitaristische organisatie 'Onkruid' bij een inbraak in een Utrechtse kazerne documenten (Fatimadossier) ont-



Generaal

vreemd. Hieruit bleek een verregaande bemoeienis van de LAMID met 'Onkruid' en andere soortgelijke organisaties, waaronder vredesbewegingen. Hierbij was sprake van operationele activiteiten zoals observatie en infiltratie, die niet tot hun bevoegdheden behoorden. Dit leidde tot politieke commotie en vragen in de Tweede Kamer aan de minister van Defensie.

Deze incidenten bleven niet zonder gevolgen. Naar aanleiding van de affaire-Valk en het Fatimadossier achtte minister van Defensie De Ruijter het noodzakelijk de politieke controle op de drie inlichtingendiensten te versterken⁶. Hij stelde in 1985 een commissie in die de mogelijkheden van een betere coördinatie



Generaal

en onderlinge samenwerking onderzocht. Door politieke druk werd hij gedwongen het onderwerp van studie te veranderen in een onderzoek naar de mogelijkheid van integratie. Op basis van de resultaten hiervan werd in 1986 een Ministerieel Besluit MID vastgesteld, waarna de SIDS werd opgeheven en de Militaire Inlichtingendienst (MID) werd opgericht. De inlichtingendiensten van de krijgsmacht deden veranderen in afdelingen, ressorterend onder de MID op het centrale niveau. Deze maatregelen liepen vooruit op de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV) van 1988, die geen twijfel liet bestaan over de nieuwe organisatie: er is één militaire inlichtingendienst.

In de praktijk veranderde er echter bijzonder weinig. De essentie van de integratie lag besloten in de zin: 'de operationele bevoegdheden van de bevelhebbers blijven ongewijzigd gehandhaafd'. De nieuwe MID kwam formeel tegemoet aan de uitdrukkelijke wens van het parlement, om slechts één militaire inlichtingendienst te hebben. Het hoofd MID (HMID) had echter weinig invloed op de krijgsmacht deden. Dit alles betekende per saldo dat er voor de bevelhebbers in de nieuwe situatie niet veel

⁶ De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten – sectie 2 TRIS, blz. 181.

CONCLUSIE

De belangrijkste doelstellingen bij de inrichting van een nieuwe defensieorganisatie zijn: een goede structuur voor 'checks & balances', een herordering van taken en een stevige verankering van het bewustzijn deel uit te maken van één en dezelfde organisatie waar gezamenlijk prestaties moeten worden geleverd.

(Commissie-Franssen – Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie, blz. 26)

zou veranderen. Binnen hun eigen organisatie behielden zij een afdeling inlichtingen en veiligheid. Het bleef buiten een naamsverandering (inlichtingendienst werd afdeling) bij hetzelfde. In de beleving van velen was er dan ook niet zozeer sprake van een geïntegreerde dienst, dan wel van vier afzonderlijke inlichtingenorganisaties die weinig met elkaar te maken hadden. Kortom, eind jaren tachtig stond

de MID nog maar aan het begin van een lange weg die uiteindelijk zou leiden tot een werkelijk geïntegreerde militaire inlichtingendienst. Deze situatie zou door de val van 'de Muur' in 1989 veranderen.

Val van de Muur (1989)

De val van 'de Muur', en in het verlengde daarvan de politieke behoefte het 'vredesdividend' te verzilveren,

brachten het denken over de werkwijze en organisatiestructuur van de MID weer in beweging. In de Memorie van Toelichting bij de defensiebegroting voor 1993 wees men op de gevolgen voor de toekomst van de MID. Op grond van een evaluatie van taak en werkwijze van de MID kondigde de minister aan dat 'uit overwegingen van effectiviteit en doelmatigheid' verdere centralisatie nodig zou zijn. Reorganisatie volgde op reorganisatie. Uiteindelijk leidde dit in 1996 ertoe dat de inlichtingen- en veiligheidscomponenten van de krijgsmacht delen onder eenhoofdige leiding van de HMID werden geplaatst. De afdelingen bij de krijgsmacht delen bleven bestaan, even autonoom als daarvoor. Een incident dat mede de impuls gaf om daarin definitief verandering te brengen, vormde het ontslag van de MID-top in 1999.

Ontslag MID-top (1999)

'Het is duidelijk dat de cultuur op het ministerie nog heel wat moet verbeteren'.

(D66-er Van 't Riet, juli 1999)

De val van Srebrenica in 1995 liet ook de MID niet ongemoeid. Zo werd een filmrolletje met mogelijk bewijsmateriaal abusievelijk vernietigd en werden rapporten van vermeend rechts-extremistisch gedrag van Dutchbatters niet doorgestuurd. De militairen zouden zich schuldig hebben gemaakt aan racisme en discriminatie. Volgens de MID-top was de zaak niet ernstig genoeg om de minister en diens voorganger Voorhoeve te informeren⁷. Hierop dwong minister De Grave het hoofd van de MID en zijn plaatsvervanger hun functie neer te leggen. Op 13 juli sprak De Grave in het NOS-radiojournaal over ernstige taxatiefouten van de MID, en stelde hij de Tweede Kamer 'een grootscheepse reorganisatie' in het vooruitzicht. In feite betrof het een extra impuls voor een reorganisatie die door de Directie Organisatie en Informatie (DOI) in



Politieke topambtenaren binnen het departement misten grip op de krijgsmacht delen

⁷ ANP Nieuws, 13 juli 1999.



De Walrusaffaire: één van de beleidsramen

1998 was ingezet. De DOI had in een eindrapport 'nieuw evenwicht' aanbevolen om van de MID op termijn een resultaatverantwoordelijke eenheid te maken, waarvoor uitsluitend het hoofd van de MID verantwoordelijk zou zijn. Doel van de reorganisatie was om de MID een stuk opener en inzichtelijker te maken. Het incident creëerde een beleidsraam waardoor deze reorganisatie voldoende draagvlak kreeg. De eerste mijlpaal in dit reorganisatietraject verscheen in 1999. Het beleidsvoornemen 'Reorganisatie van de Militaire Inlichtingendienst' kondigde de opheffing aan van de afdelingen bij krijgsmachtdelen. Deze capaciteit zou worden overgeheveld naar de nieuwe organisatie op het centrale niveau: de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), onder leiding van een directeur. Inmiddels is deze reorganisatie ingezet, en zal medio dit jaar volledig zijn afgerond.

Kortom, de affaire-Valk, het Fatima-dossier, de val van 'de Muur' en het ontslag van de MID-top openden beleidsramen, waardoor veranderingen binnen het inlichtingen-functiegebied mogelijk werden. Zo ontwikkelde de Sectie Inlichtingen (SIDS) zich, via de Militaire Inlichtingendienst (MID) naar de uiteindelijke

Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). Met de laatste reorganisatie werd het inlichtingen-functiegebied bijna volledig gecentraliseerd. Dit ging ten koste van de inlichtingencapaciteit van de bevelhebbers. Zij raakten in dit proces hun inlichtingendiensten kwijt en behielden in hun staf slechts een kleine inlichtingenliaisongroep.

De rol van de chef defensiestaf

Ontwikkelingen in de jaren zeventig

Zoals hierboven beschreven ontwikkelde de Sectie Inlichtingen zich vanaf de jaren zeventig onafhankelijk van het operationele functiegebied. Maar ook het operationele functiegebied en de positie van de CDS veranderde als gevolg van incidenten en onverwachte gebeurtenissen. De eer-

ste CDS, Wijting, werd in 1976 de voornaamste adviseur van de politieke leiding op het gebied van het algemeen militaire/operationele beleid, maar met een beperkte invloed op de krijgsmachtdelen. In de matrixorganisatie bleef zijn rol beperkt tot het coördineren tussen de krijgsmachtdelen in het operationele functiegebied. Er bestond vanaf 1978 een Nederlands Defensie Planningsproces (NDPP), maar daarin stelden de autonome krijgsmachtdelen hun eigen plannen op. Zoals bij het inlichtingen-functiegebied dienden zich de jaren erna diverse gebeurtenissen aan, die verandering zouden brengen in het operationele functiegebied en de positie van de CDS, zoals de Walrusaffaire in 1985.

De Walrusaffaire (1985)

.... om die reden is het gewenst dat de politieke leiding een betere greep krijgt op de beleidsvoorbereiding binnen het hoogste bestuursorgaan van de marine: de admiraliteitsraad.

(Algemene Rekenkamer, Het Walrusproject, besluitvorming en uitvoering, september 1985)

Zonder dat de politieke leiding op de hoogte was gebracht, waren de kosten voor twee onderzeeboten van de Walrusklasse opgelopen van 460 in 1978 tot 980 miljoen gulden in 1984⁸. In feite was de Koninklijke Marine al die tijd beziggeweest – door telkens nieuwe technologische ontwikkelingen in het ontwerp op te nemen – een geheel nieuw type onderzeeboot te bouwen. De Algemene Rekenkamer schreef in haar rapport een aantal

⁸ Algemene Rekenkamer, Het Walrusproject, blz. 138, 1985.

CONCLUSIE

Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en een heldere en scherpe afbakening tussen beleid, uitvoering en toezicht op de uitvoering zijn de uitgangspunten voor een evenwichtige en overzichtelijke organisatiestructuur. Dit evenwicht komt tot uiting in een driehoeksmodel, waarbinnen de politieke leiding, de secretaris-generaal en de chef defensiestaf de hoofdverantwoordelijkheden dragen.

(Commissie-Franssen – Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie, blz. 32)

tekortkomingen toe aan de marine⁹. Zo zou de Admiraliteitsraad informatie binnenskamers hebben gehouden of onvolledig aan de politieke leiding hebben doorgegeven.

In datzelfde rapport van de Algemene Rekenkamer kondigde minister De Ruijter aan het Defensie Materieelkeuze Proces (DMP) in te voeren. Dat DMP kwam er in 1986. Hierdoor werd de informatievoorziening richting bewindslieden en parlement met betrekking tot grote investeringsprojecten formeel vastgelegd, waardoor de politieke controle werd vergroot. In datzelfde jaar werden moties ingediend, waarbij werd aangedrongen op een geïntegreerde planning op centraal niveau en een rationele afweging van prioriteiten. Een onderzoekscommissie, ingesteld door minister Van Eekelen, introduceerde in 1988 een

CONCLUSIE

Om de door de commissie voorgestelde topstructuur en het hierbij horende organisatie-model toereikend te laten functioneren, moeten op tal van terreinen knelpunten in de defensieorganisatie worden opgelost. Dat vraagt om een brede aanpak, die niet mag worden vernauid tot maatregelen die uitsluitend de chef defensiestaf betreffen. Bij haar voorstellen is de commissie uitgegaan van haalbaarheid en resultaten op korte termijn. Daarbij laat de commissie nadrukkelijk mogelijkheden tot verdere verbeteringen op langere termijn open.

Niet op alle (deel)terreinen heeft de commissie aanbevelingen geformuleerd en/of voorstellen gedaan. Zij heeft zich in dit opzicht zelfbeperkingen opgelegd. Het bredere raamwerk dat door de commissie is gebruikt, biedt voldoende ruimte om nadere beslissingen te nemen en deze ten uitvoer te brengen in de nieuwe structuur voor de defensieorganisatie zoals deze door de commissie in dit advies is voorgesteld.

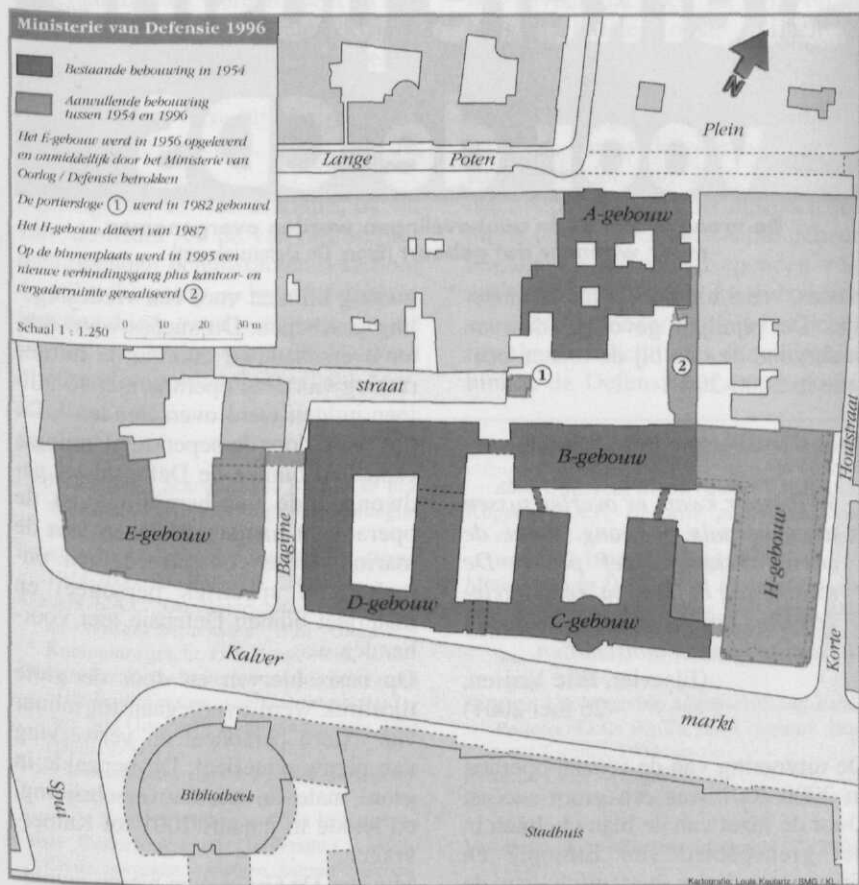
(Commissie-Franssen – Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie, blz. 40)

nieuw planningsinstrument: het Integraal Defensie Plannings Proces (IDPP). De CDS speelde in dit proces de rol van de *corporate planner*, verantwoordelijk voor het besturen van het

IDPP en in de beleidsvoorbereiding het integreren van het defensiebeleid. Integratie betekende echter ook afstemming op het materiële, personele en financiële functiegebied. Door de matrixorganisatie waren voor deze deelgebieden directeuren-generaal verantwoordelijk, die in de hiërarchie waren gelijkgesteld met de CDS. In de praktijk was de rol van 'corporate planner' dus moeilijk uitvoerbaar.

Val van de Muur (1989)

Dan valt 'de Muur' in 1989 met revolutionaire gevolgen voor de krijgsmacht. Het gevecht op de Noord-Duitse laagvlakte maakte plaats voor het tijdperk van de vredesoperaties. Het besef groeit dat de matrixorganisatie nooit ontworpen was voor het besturen van een complexe crisisorganisatie¹⁰. De matrix wordt in 1992 vervangen door de concernstructuur. Met de verschuiving van de inzet van de Nederlandse krijgsmacht naar deelname aan crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire hulpoperaties, kwam de vraag aan de orde of de combinatie van centrale regie en decentrale uitvoering nog steeds een bruikbaar en evenwichtig sturingsconcept was¹¹. Tot in het midden van de jaren negentig bestond binnen de defensieorganisatie echter geen



De cds zetelt in het A-gebouw

⁹ Rapport het walrusproject, besluitvorming en uitvoering, 1985.

¹⁰ Defensienota 1990, blz.217.

¹¹ Advies commissie-Franssen, blz. 13.

draagvlak voor een wijziging van taakverdeling en verantwoordelijkheden tussen de CDS en de bevelhebbers. Een groot drama in de zomer van 1995 in Bosnië bracht daarin verandering.

De val van Srebrenica (1995)

... is sprake geweest van communicatiestoornissen en moeizame verhoudingen tussen de centrale organisatie en de Koninklijke Landmacht. Geconstateerd dient te worden dat de minister hierdoor niet steeds tijdig en adequaat is geïnformeerd.

(Rapport Van Kemenade, september 1998)

De gevolgen van de val van Srebrenica voor de Nederlandse krijgsmacht waren enorm, en nog steeds achtervolgt dit drama de hoofdrolspelers. De geconstateerde tekortkomingen en gemaakte fouten binnen Defensie, de Nederlandse politiek en de Verenigde Naties in de zojuist verschenen rapporten van het IKV en het NIOD, bewijzen dat dit hoofdstuk nog lang niet afgesloten is. De val van Srebrenica vormde een belangrijk argument om de positie van de CDS te heroverwegen. Na de val, in oktober 1995, kreeg de CDS beslissingsbevoegdheid over de planning, de voorbereiding en (toezicht op) de uitvoering en evaluatie van vredesoperaties. Ter ondersteuning van het planningsproces kreeg hij de beschikking over een eigen operationele staf, het DCBC. Voor het toezicht op de uitvoering werd er vanaf 1996 bij vredesoperaties een zogenaamd contingentscommando geplaatst in het operatiegebied. Naast de rol van de CDS als 'corporate planner' kreeg hij hierdoor de rol van *corporate operator*. Door de beperkte omvang van het DCBC werd de CDS echter gedwongen vrijwel iedere vredesoperatie aan één van de krijgsmachtdelen te mandateren. Controle op met name het plannings-

¹² Eindevaluatie UNMEE par. 2,12,3.

¹³ Brief aan de Kamer 01-05-01.



COMMISSIE FRANSSEN:

Sterkere positie voor de CDS

De vraag is niet of de aanbevelingen worden overgenomen, maar wanneer dat gebeurt (Bron: De Defensiekrant)

proces, werd hierdoor bijna onmogelijk. De pijnlijke gevolgen daarvan ondervond de CDS bij de UNMEE-operatie in 2000-2001.

De UNMEE-operatie (2000-2001)

Weliswaar kwam er overleg tussen de generaals op gang, maar de samenwerking bleef pover. De marine zag in 'Eritrea' een uitgelezen kans om versneld nieuw materiaal te kunnen aanschaffen.

(Elsevier, Eric Vrijzen, 26 mei 2001)

De uitvoering van de UNMEE-operatie in 2000-2001 was een groot succes. Door de inzet van de blauwhelmen in het grensgebied van Ethiopië en Eritrea werd een hervatting van de vijandigheden voorkomen, verbeterde de humanitaire situatie en werd een

gunstig klimaat voor een vredesregeling geschapen. Dit succes werd echter overschaduwed doordat de initiële raming van deze operatie met 40 miljoen gulden werd overschreden¹². De CDS werd door de beperkte planningscapaciteit binnen de Defensiestaf gedwongen de voorbereiding van de operatie in handen te geven van de marine. Deze constateerde ten onrechte dat specifiek personeel en materieel binnen Defensie niet voorhanden was.

Op basis hiervan en door de grote tijdsdruk werd overgegaan tot inhuur van extern personeel en verwerving van nieuw materieel. Dit bepaalde in grote mate de kostenoverschrijding, en leidde in januari 2001 tot Kamervragen.

Minister De Grave nam hierop onmiddellijk maatregelen¹³. De mandatering van vredesoperaties aan een krijgs-

machtdeel werd afgeschaft. Het planningsteam van het DCBC zou in toekomstige planningsprocessen een vaste samenstelling krijgen en worden versterkt met de planners die ook bij hun krijgsmachtdeel en het Defensie Interservice Commando (DICO) de voorbereidingen coördineerden. Aan het planningsteam werd tevens een controller voor het financiële toezicht toegevoegd. Daarnaast stelde minister De Grave in september 2001 de commissie-Franssen in. Deze kreeg de opdracht advies uit te brengen over de positie van de CDS binnen de defensieorganisatie.

De commissie adviseerde op 19 april 2002 de inmiddels demissionaire minister om de CDS meer invloed te geven in de defensieplanning en bij de aansturing van operaties. Hiervoor zou een permanent *joint* hoofdkwartier moeten worden opgericht, zou de CDS op gelijke voet met de secretaris-generaal moeten worden gezet en zou hij de beschikking moeten krijgen over het investeringsbudget. Het is dus aan de nieuwe minister om te bepalen in hoeverre hij of zij de aanbevelingen overneemt.

Samengevat, de Walrusaffaire, de val van 'de Muur' en de val van Srebrenica openen beleidsramen waardoor de politieke greep op het operationele functiegebied werd vergroot en de positie van de CDS versterkt. Zo werd hij naast 'corporate planner' ook 'cor-

porate operator', waarbij hij vanaf 1995 de beschikking kreeg over een operationele staf, het DCBC, die in de loop der jaren werd versterkt. Wanneer de aanbevelingen van de commissie-Franssen, ingesteld na de UNMEE-operatie, door de nieuwe minister worden overgenomen, dan zal ook van een vrijwel volledige centralisatie van het operationele functiegebied sprake zijn.

Conclusies

In de turbulente jaren zeventig stond de Nederlandse krijgsmacht onder grote maatschappelijke en politieke druk, en had dat voor een deel aan zichzelf te danken. Door de sterke verzuiling van de krijgsmachtdelen en de interne conflicten groeide bij de politieke topambtenaren binnen het departement en binnen het parlement het gevoel dat men de grip op de krijgsmachtdelen miste. Kijken we naar de wijze waarop de topstructuur van de Nederlandse krijgsmacht zich in ruim dertig jaar daarna heeft ontwikkeld, dan is de conclusie dat het stromenmodel van Kingdon hierbij het dominante veranderingsmechanisme is geweest. Onverwachte gebeurtenissen en incidenten openen voor politieke bestuurders beleidsramen, waardoor veranderingen in het operationele en inlichtingen-functiegebied binnen de Defensiestaf en de positie

van de CDS mogelijk werden. In ruim dertig jaar werd het inlichtingen-functiegebied bij ieder beleidsraam steeds verder gecentraliseerd. Met de laatste reorganisatie, die zojuist is ingezet, wordt met de oprichting van de MIVD vrijwel gehele centralisatie bereikt, ten koste van de inlichtingen-capaciteit van de bevelhebbers. Vrijwel parallel ontwikkelde zich vanaf de jaren zeventig het operationele functiegebied, weliswaar door andere incidenten, maar er was eveneens sprake van een steeds verdere centralisatie. De UNMEE-operatie en de aanbevelingen van de commissie-Franssen bieden voor de nieuwe minister een nieuw beleidsraam en de gelegenheid om het operationele functiegebied vrijwel geheel te centraliseren, ten koste van de operationele staven van de bevelhebbers. Hieruit blijkt dat het stromenmodel van Kingdon nog steeds opgeld doet.

Gezien dit dominante veranderingsmechanisme en de aard van de maatregelen die de politieke bestuurders in de afgelopen dertig jaar hierbij hebben genomen, is er maar één conclusie mogelijk: het is onvermijdelijk dat de CDS in de toekomst meer bevoegdheden krijgt en dat er een permanent 'joint' hoofdkwartier wordt opgericht. Dit zal ten koste gaan van de operationele staven van de bevelhebbers. Het is dus niet de vraag *of* deze aanbevelingen ingevoerd worden, maar *wanneer* dat gebeurt. Het is slechts een kwestie van tijd.

Plaatsen we de commissie-Franssen in een breder perspectief, dan vormen de tekortkomingen van de UNMEE-operatie niet de werkelijke aanleiding voor de aanbevelingen van deze commissie. Ze creëren slechts één van de vele beleidsramen in de afgelopen dertig jaar, waardoor de politiek voorbereide maatregelen binnen de defensieorganisatie kan doorvoeren. De werkelijke aanleiding voor de aanbevelingen van de commissie-Franssen vormt de behoefte die in de jaren zeventig is ontstaan en draait om één centrale vraag: hoe krijgen we grip op de defensieorganisatie?

Literatuur

- Hoffenaar J. en Schoemaker B. *Met de blik naar het Oosten*. Sdu Uitgeverij Koninginnegracht, Den Haag, 1994.
- Engelen D. *De Militaire Inlichtingen Dienst 1914-2000*. Sdu uitgevers, 2000.
- Kluiters F.A.C. *De Nederlandse inlichtingen en veiligheidsdiensten*. Sdu Uitgeverij Koninginnegracht, Den Haag, 1993.
- Kluiters F.A.C. *De Nederlandse inlichtingen en veiligheidsdiensten, supplement sectie 2 - TRIS*. Sdu Uitgeverij Koninginnegracht, Den Haag, 1995.
- Vries J. de en Dam van M. *Politiek-bestuurlijk management, een blik achter de gouden muur*. Samson, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Crisis Onderzoeksteam Universiteit Leiden. *Crisis, oorzaken, gevolgen, kansen*. Samson, Alphen aan den Rijn, 1998.
- Stemerding B. *Dagboeken van Bram Stemer-*

- dink*. Uitgeverij Blans, Amsterdam, 1986.
- Kuppen G.A.F. *Defensie planningsproces, rationeel proces of machtsspel?* Scriptie hsv 1992-1994, Ypenburg, 1993.
- Ministerie van Defensie en Buitenlandse Zaken. *Eindevaluatie UNMEE*, Den Haag, 2001.
- Commissie Franssen. *Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie*, Den Haag, 2002.
- Kingdon J.W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little Brown and Company. Boston / Toronto, 1984.
- Redactie Carré. - Carré (1998)(12)4.
- Engelen D. *Militaire Spectator* 170 (2001)(11) 564.
- Van Reijn J.A. *Militaire Spectator* 170(2001) (11)577.
- Redactie Militaire Spectator. *Militaire Spectator* 159(1990)(11)527.

The sky is the limit?

Legitimiteit van interstatelijk geweldgebruik

Mr. drs. P.A.L. Ducheine – luitenant-kolonel van de militair juridische dienst*

Inleiding

Op Tom Clancy na, zullen voor 11 september 2001 slechts weinigen het beseft hebben gehad dat een terroristische aanval tot een interstatelijk conflict zou kunnen leiden.¹

Twee torens World Trade Center New York stortten in

Duizenden doden bij aanslagen in VS

Door een onzer redacteurs
ROTTERDAM, 12 SEPT. Bij terroristische aanslagen op het World Trade Center in New York en het Pentagon in Washington, uitgevoerd met drie gekaapte vliegtuigen, zijn vanmiddag duizenden dodelijke slachtoffers gevallen. Beide torens van het World Trade Center zijn kort na de aanslag ingestort. Ook een aanpalend kantoorgebouw, 7 World Trade Center, is ingestort.

(NRC, 12-9-2001)

Terwijl tijdens de Koude Oorlog het standaard oefenscenario gebaseerd was op het oost-westconflict tussen de NAVO en het Warschaupact, lijkt het alsof sinds die tijd de 'creatievelingen' onder de militaire scenarioschrijvers zich aan nagenoeg alle fantasieën te buiten konden gaan: *The sky is the limit*. Een nadere bestudering van de

* De auteur is nu werkzaam bij staf I Div '7 December' in afwachting van zijn plaatsing bij SFOR als 'legal advisor' bij MND(SW).

internationaal-rechtelijke regels die interstatelijk militair optreden beheersen, leert echter anders. De varianten zijn tamelijk beperkt.

Amerika vreest wraak in eigen land

Opnieuw aanvallen op Afghanistan

Door onze correspondent
Marc Chavannes

WASHINGTON, 9 OKT. Amerikaanse strijdkrachten hebben gisteravond en vanochtend een tweede serie aanvallen uitgevoerd op militaire installaties van het Talibaan-regime in Afghanistan. Daarbij zijn waarschijnlijk vier Afghaanse VN-medewerkers in Kabul omgekomen. In Amerika zijn de veiligheidsmaatregelen verder opgevoerd uit angst voor nieuwe terreuracties.

(NRC, 9-10-2001)

Het doel van dit artikel is te onderzoeken welke grenzen het internationale recht stelt aan interstatelijk geweldgebruik. Ik concentreer mij daarbij op het recht van een staat om over te kunnen gaan tot gewapend militair optreden tegen een andere staat: het 'ius ad bellum'. Deze grenzen wil ik presenteren als hulpmiddelen voor militaire scenarioschrijvers op bataljons- en formatieniveau.

De centrale vraag van dit artikel luidt: Welke regels van internationaal recht beheersen het recht van interstatelijk gewapend militair optreden?

Leeswijzer

Na een korte afbakening vooraf introduceer ik een fictieve landenset. vervolgens ga ik na wat de hoofdregel is van het 'ius ad bellum'. Daarna behandel ik de uitzonderingen – onomstreden en omstreden – op de hoofdregel. Ik noem daarbij de kenmerken, (recente) voorbeelden en pas de fictieve landenset toe. Ik sluit af met een korte samenvatting.

Binnen de landmachtdoctrinepublicaties (LDP) geldt legitimiteit als een van de de grondbeginselen van militair optreden.² Ik zal mij beperken tot de juridische component van legitimiteit: de rechtmatigheid van

- (1) het interstatelijke militair optreden waarbij
- (2) geweldtoepassing ter uitvoering van de opdracht standaard is voorzien.

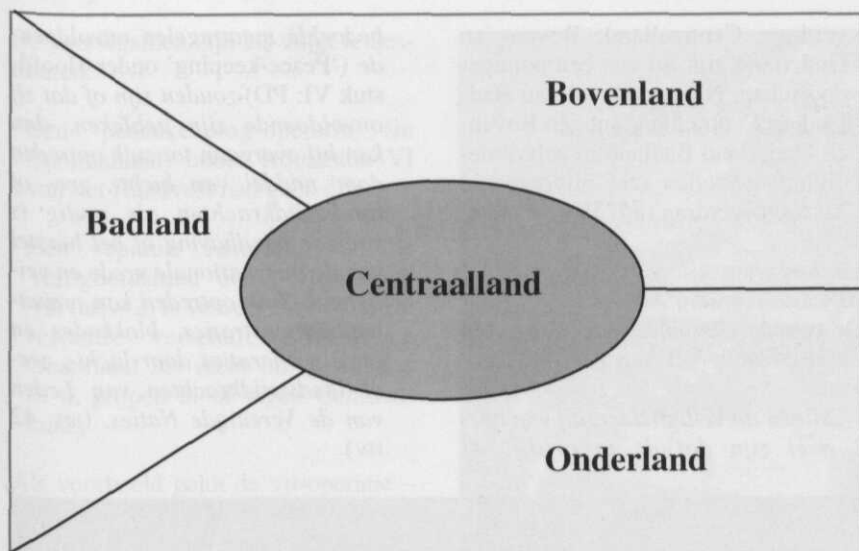
De wijze waarop militairen uiteindelijk geweld tijdens militair optreden toepassen, het (humanitair) oorlogsrecht – voor de liefhebber: 'ius in bello' – blijft hier buiten beschouwing.

Het scenario

Om de scenarioschrijvers te assisteren maak ik gebruik van een fictieve set landen (zie figuur). De regels en voorbeelden wordt steeds toegelicht vanuit het perspectief van Centraal-

¹ Tom Clancy, Ereschuld ('Debt of honour').

² Landmachtdoctrinepublicatie I (LDP-I, Militaire doctrine), § 0518; LDP-II-A (Gevechtsoperaties), § 0313 en LDP-III (Vredesoperaties) § 0427.



Fictieve set landen

land. De staten Badland, Bovenland en Onderland dienen ter ondersteuning.

Hoofdregel: universeel geweldverbod

Als hoofdregel in het interstatelijke verkeer geldt het universele geweldsverbod zoals vastgelegd in het VN-Handvest (hierna: HV). Deze regel van dwingend recht – 'ius cogens' – is een van de grondslagen van het Handvest:

*In hun internationale betrekkingen onthouden alle Leden zich van (a) bedreiging met of (b) het gebruik van geweld tegen (1) de territoriale integriteit of (2) de politieke onafhankelijkheid van een staat, en van (3) elke andere handelwijze die onverenigbaar is met de doelstellingen van de Verenigde Naties.*³ (art. 2, lid 4 HV)

Kort gezegd, het is een staat niet toegestaan (a) te dreigen met geweld of (b) geweld te gebruiken tegen de (1)

grenzen of de (2) onafhankelijkheid van een andere staat, of op (3) een manier die tegen de doelstellingen van de VN ingaat.

Zonder en detail in te gaan op de betekenis van dit artikel, verdienen enkele aspecten de aandacht. Op de eerste plaats is het geweldsverbod gericht tot staten.

Ten tweede geldt het verbod voor elke staat. Omdat het verbod de kracht van dwingend gewonterecht in het internationale verkeer heeft verworven, geldt de regel niet alleen voor lidstaten, zoals de tekst suggereert.

Op de derde plaats: het territorium bestrijkt ook de territoriale zee en de luchtkolom boven land en territoriale zee.

Onomstreden uitzonderingen

Als eerste zal ik de onomstreden uitzonderingen op de hiervoor geïntroduceerde hoofdregel bespreken.

Uitzondering 1: individueel en collectieve zelfverdediging

Het recht op zelfverdediging staat niet ter discussie en is vastgelegd in artikel 51 van het Handvest. Wel wanneer dit recht intreedt: de discussie hierover na 11 september toont dat nog eens aan.

Geen enkele bepaling van dit Handvest doet afbreuk aan het inherente recht tot (a) individuele of (b) collectieve zelfverdediging (2) in geval van een (1) gewapende aanval tegen een Lid van de Verenigde Naties, (3) totdat de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid heeft genomen. Maatregelen die door de Leden zijn genomen bij de uitoefening van dit recht tot zelfverdediging dienen (4) onverwijld ter kennis van de Veiligheidsraad (...). (art. 51 HV)

Ik zal u met behulp van een aanval van Badland op Centraalland, via de markeringen, langs de voorwaarden voeren die van belang zijn voor scenarioschrijvers. Ik start met het individuele recht op zelfverdediging van een staat (a). Daarna geef ik enkele aanvullingen voor collectieve zelfverdediging (b).

Voorwaarden voor individuele zelfverdediging

- Op de eerste plaats moet er sprake zijn van een gewapende aanval ('armed attack'). Deze ogenschijnlijke simpele voorwaarde heeft nogal wat stof doen opwaaien: wat is het wel en vooral, wat is het niet? Primair moet het gaan om een aanval met behulp van de eigen strijdkrachten. Als voorbeeld gelden: een invasie, aanval, bezetting, bombardement, blokkade.⁴

Een voorbeeld: de strijdkrachten van Badland vallen Centraalland aan.

- Onder de definitie past ook een 'indirect attack':⁵ een aanval op Centraalland door een rebellenleger (uit Centraalland of een buurland) dat door Badland in die mate gesteund wordt dat Badland indirect zeggenschap heeft over de rebellen. Een voorbeeld: het rebellenleger in Centraalland wordt betaald, getraind, uitgerust en opgeleid door Badland.

³ Nummering van auteur.

⁴ UN General Assembly Resolution on the Definition of Aggression 3314 (19-12-1974), art. 3.

⁵ Vastgesteld door het Internationaal Gerechtshof in de 'Nicaragua Case': Nicaragua vs. USA, 1984.

- Het recht van zelfverdediging (van Centraalland) als uitzondering op de hoofdregel geldt slechts 'in het geval van' ('occurs'): als een gewapende aanval van Badland op Centraalland gaande is. Het dilemma van pre-emptieve zelfverdediging behandel ik later bij de omstreden uitzonderingen.

- Proportioneel. De zelfverdedigingsreactie van Centraalland dient in verhouding te staan tot de eerdere gewapende aanval van Badland. De verhouding betreft zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de zelfverdedigingsreactie.

- Onmiddellijkheid. Centraalland moet onmiddellijk na de aanval van Badland reageren. Dit is overigens afhankelijk van de daadwerkelijke situatie. Het kostte het Verenigd Koninkrijk enkele weken om te reageren op de inname van de Falklands door Argentinië. Gezien de te overbruggen afstand en de transportmiddelen was een snellere reactie met grondtroepen niet mogelijk. Zou Centraalland niet onmiddellijk reageren dat vervalt na verloop van tijd haar recht op zelfverdediging.

- Het recht op zelfverdediging geldt slechts totdat de Veiligheidsraad noodzakelijke maatregelen neemt. Laat hij dit achterwege, dan blijft het recht in stand. Centraalland moet haar reactie onmiddellijk aan de Veiligheidsraad melden (zoals bijvoorbeeld de reactie van de US tegen Afghanistan van 9 oktober 2001 (zie tweede tekstkader)).

Aanvullende voorwaarden collectieve zelfverdediging

Collectieve zelfverdediging treedt slechts in werking indien er sprake is van een:

- verzoek; Centraalland verzoekt land Bovenland (en Onderland) te reageren op de aanval van Badland (zoals bijvoorbeeld het verzoek van Koeweit aan de US en het Verenigd Koninkrijk na de Irakese bezetting van Koeweit in 1990); of

- verdrag; Centraalland, Boven- en Onderland zijn lid van een bondgenootschap. Na een aanval van Badland op Centraalland mogen Boven- en Onderland Badland in zelfverdediging aanvallen (zie bijvoorbeeld het NAVO-verdrag (art. V)).

Uitzondering 2: 'UN Enforcement Action'

De tweede uitzondering is gebaseerd op Hoofdstuk VII van het VN-Handvest:

Mocht de Veiligheidsraad van oordeel zijn dat de in artikel 41

bedoelde maatregelen onvoldoende ('Peace-keeping' onder Hoofdstuk VI: PD) zouden zijn of dat zij onvoldoende zijn gebleken, dan kan hij overgaan tot zulk optreden door middel van lucht-, zee- of landstrijdkrachten als nodig is voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid. Zulk optreden kan omvatten demonstraties, blokkades en andere operaties door lucht-, zee- of landstrijdkrachten van Leden van de Verenigde Naties. (art. 42 HV)



Het VN-hoofdkwartier

De voorwaarden zijn als volgt te destilleren:

- Een 'peacekeeping-operatie' (in Centraalland) onder Hoofdstuk VI van het Handvest had geen effect.
- Een separate resolutie van de Veiligheidsraad onder Hoofdstuk VII (art. 42) is vervolgens nodig. De resolutie verschaft Boven- en Onderland het recht om gewapend in te grijpen in of tegen Centraalland.

Als voorbeeld geldt de VN-operatie – onder het door de VN geautoriseerd US-commando van generaal Douglas MacArthur – van de internationale troepenmacht in Korea (1950-1954).⁶

Uitzondering 3: 'UN authorised Regional Enforcement Action'

Ook de derde uitzondering is gebaseerd op Hoofdstuk VII van het Handvest:

Zo daartoe aanleiding bestaat, maakt de Veiligheidsraad van zodanige regionale akkoorden of organen gebruik voor onder zijn gezag genomen dwangmaatregelen. (...). (art. 53, lid 1 HV)

De voorwaarden zijn:

- Een resolutie van de Veiligheidsraad die het geweldgebruik (in of tegen Centraalland) aan een regionale organisatie en staten autoriseert.
- Een regionale organisatie (met de staten Onder- en Bovenland) die de VN-geautoriseerde 'enforcement'-operatie uitvoert.

De meest bekende voorbeelden zijn de aan IFOR en SFOR (1995 e.v.) of KFOR opgedragen NAVO-operaties in voormalig Joegoslavië.

⁶ UN Security Council Resolution 84 (1950; zie ook Klep & van Gils, Van Korea tot Kosovo, 1999.

⁷ LDP-III, § 1706 (kader).

⁸ T.D. Gill, Militair Rechtelijk Tijdschrift 2001, p. 221 ev.



Kosovo – door kruisraketten van de NAVO vernielde communicatiebunker

Naast de onomstreden uitzonderingen van interstatelijk geweldgebruik die onder het regime van LDP-II (gevechtsoperaties) vallen, volgen de – in meer of mindere mate – omstreden vormen van interstatelijk militair optreden. Enkele van deze vormen worden als operationele taken in LDP-III (vredesoperaties) beschreven.

Omstreden uitzonderingen

Uitzondering 4: humanitaire interventie⁷

De legaliteit van de NAVO-operatie 'Allied Force' in Kosovo – de lucht oorlog – wordt bestreden. In ieder geval wordt zij vanuit moreel oogpunt

doorgaans gebillijkt. Voorzichtig mag aangenomen worden dat – vanuit westers perspectief – een humanitaire operatie mogelijk moet zijn indien aan de volgende voorwaarden⁸ is voldaan:

- Schending. Er is een ernstige en grootschalige schending van fundamentele mensenrechten (in Centraalland) die een externe bedreiging vormt voor de vrede en stabiliteit in de regio.

- Subsidiariteit en 'ultimum remedium'. Vreedzame pogingen om deze schendingen te doen staken, oproepen en opdrachten van de Veiligheidsraad inclusief, leveren niets op.

- Geen eigen belang. Een intervenië-

rende staat (Boven- of Onderland) mag – met uitzondering van regionale stabiliteit – geen (ander) eigen belang in de kwestie hebben.

- 'Just cause'. Ingrijpen is moreel te rechtvaardigen ondanks de afwezigheid van een juridische grondslag – i.c. een resolutie van de Veiligheidsraad.
- Proportioneel. De interventie (methode en middelen) verhoudt zich met de eerdere schending.

De meest spraakmakende voorbeelden zijn de operatie 'Provide Comfort' in Noord-Irak (1991) waarbij de gevluchte Koerden hulp werd geboden en de eerder genoemde operatie 'Allied Force' (1999) waarbij getracht werd massale schendingen van de mensenrechten in Kosovo te voorkomen.⁹

Uitzondering 5: pre-emptieve zelfverdediging

Zoals we eerder zagen treedt het recht van zelfverdediging (door Centraalland) pas in als de aanval (van Badland) reeds gaande is. Centraalland kan echter anticiperen op zo'n naderende aanval door Badland: pre-emptieve of anticipatoire zelfverdediging. Doorgaans billijkt de internationale gemeenschap deze vorm indien aan de volgende voorwaarden¹⁰ is voldaan:

- *A necessity of self-defence*; die
- *instant and overwhelming* is;
- *leaving no choice of means*; en
- *no moment for deliberating*.

Israël heeft dit recht enkele malen toegepast, onder andere tijdens de Zesdaagse oorlog (1967).

⁹ Zie ook LDP-III, § 1704 e.v.

¹⁰ Ontleend aan de 'Caroline Case' (1841).

¹¹ LDP-III (Vredesoperaties), Hoofdstuk 16.

¹² Zie ook LDP-III, § 1614 e.v.

Uitzondering 6: vergeldingsactie

Een vergeldingsacties ('reprisal') is een – op zich – onrechtmatige toepassing van geweld (door Centraalland) die echter gelegitimeerd wordt door eerdere onrechtmatige daad (van Badland).

Deze vorm van geweld wordt doorgaans veroordeeld, maar desondanks vaak toegepast. De voornaamste voorwaarde is proportionaliteit.

Met name Israël en de US passen nogal eens vergeldingsacties toe, waarvan ter illustratie een voorbeeld.

Operation Infinite Reach (1998)

On August 7, 1998, bombs exploded near the US-embassies in Kenya and Tanzania. 250 people were killed.

On August 20, the US launched a series of strikes against targets (terrorist training facilities) in Afghanistan and Sudan (chemical weapons (VX) factory). The latter one seemed to be a harmless pharmaceutical factory.

(Infinite Reach)

Uitzondering 7: evacuatie van non-combattanten

Reddingsoperaties in een andere staat (Badland) door een staat (Centraalland) wordt veelal geaccepteerd indien de veiligheid van staatsburgers van Centraalland in het geding is en Badland die veiligheid niet kan en wil garanderen. Voorwaarde zijn proportionaliteit en subsidiariteit. Deze vorm ('rescue of nationals') staat in LDP-III als operationale taak beschreven.¹¹

Bekendste voorbeelden zijn de Belgische operatie in Stanleyville, Kongo (1964) en de Israelische bevrijdingsoperatie 'Jonathan' in En-

tebbe (1976).¹² Ook van Amerikaanse zijde een voorbeeld (zie vierde tekst-kader).

Operatie Eagle Claw / Evening Light (1980)

Op 24 april 1980 strandde een US-reddingsoperaties in 'Desert One'. De operatie was opgezet om de gijzelaars uit de US-ambassade van Teheran te bevrijden. Deze werden sinds november 1979 door militante studenten gegijzeld.

De mislukte operatie kostte acht US-militairen het leven. Zeven heli's en/of vliegtuigen gingen verloren.

(Eagle Claw)

Samenvatting

Staten zijn beperkt in het gebruik van interstatelijk geweld. Het grondbeginsel van de juridische legitimiteit dwingt militaire scenarioschrijvers binnen de beperkte mogelijkheden voor interstatelijk geweldgebruik te blijven.

Het universele geweldverbod verbiedt staten – in beginsel – het gebruik van geweld. Als voornaamste en onomstreden uitzonderingen op deze hoofdregel gelden: het individuele (1a) en collectieve (1b) recht van zelfverdediging, de 'UN Enforcement Action' (2) en de 'UN authorised Regional Enforcement Action' (3).

Belangrijke uitzonderingen die in meer of mindere mate omstreden zijn: humanitaire interventie (4), pre-emptieve zelfverdediging (5), vergeldingsactie (6) en evacuatie van non-combattanten (7).

Samenwerken onder de loep genomen

Ontwikkeling instrument voor het beoordelen van het teamfunctioneren

Drs. R. van der Kleij*

Inleiding

Meer doen met minder mensen en dat bovendien sneller en beter. Dit zijn eisen gesteld aan de Koninklijke Landmacht van morgen. Nieuwe taakeisen vragen om nieuwe commandostructuren en andere vormen van samenwerking. Informatie en informatietechnologie kunnen van doorslaggevende betekenis zijn. In de toekomst komt de nadruk dan ook meer te liggen op informatieverwerkende aspecten van commandovoering. Het teamfunctioneren van eenheden en staven, waaronder communicatie en teamleiderschap, gaat dan een belangrijke rol spelen. Een vraag die we ons moeten stellen, is hoe we dit teamfunctioneren kunnen meten. Dan kunnen concrete aanknopingspunten voor verbetering van de commandovoering worden bepaald. Tot op heden wordt het teamfunctioneren nog nauwelijks meegenomen in de beoordelingen van het operationeel functioneren. Eén van de redenen hiervoor is het onvoldoende beschikbaar zijn van instrumentarium.

Dit artikel richt zich op de mogelijkheden tot het beoordelen van het teamfunctioneren binnen militaire

eenheden en staven. Allereerst ga ik in op verschillende manieren om teams en groepen te beoordelen. Vervolgens beschrijf ik de ontwikkeling van een instrument. Het instrument heeft als belangrijk voordeel dat concrete aanknopingspunten voor verbeteracties kunnen worden bepaald. Bovendien kan het teamleden een beter beeld geven van de doelen van de groep, wat van hen wordt verwacht en wat goede en slechte teamgedragingen zijn. Het instrument kan mede daardoor als *force multiplier* fungeren voor het operationeel optreden.

Beoordelingsmethoden

Beoordelingen door deskundigen

De eenvoudigste manier om teamprestaties te meten is met behulp van een beoordeling door een directe chef, naasthogere leidinggevende of instructeur (Van Orden, 1997). Meestal hebben deze mensen, door jarenlange ervaring met tal van teams, een goed beeld van wat goede teams zijn. Zij zijn veelal goed in staat om teams een soort rapportcijfer te geven, en ze kunnen ook een *ranking* aangeven wanneer teams met elkaar worden vergeleken. De criteria die worden gehanteerd, zijn echter meestal niet expliciet vastgesteld, waardoor grote verschillen tussen beoordelaars kunnen optreden. Beoordelingen zijn om die reden onvoldoende betrouwbaar.

Vragenlijsten

Met vragenlijsten krijgen teamleden de gelegenheid hun oordeel over het team te geven. De afname en verwerking van vragenlijsten is veelal eenvoudig en snel. Het is mogelijk om aan de hand van de scores op een vragenlijst een rangorde van teams aan te geven. Het toekennen van een 'rapportcijfer' kan echter alleen als er een databestand met normscores aanwezig is. Daartoe moet de vragenlijst dus bij veel groepen afgenomen zijn.

Er zijn weinig vragenlijsten die naar teamaspecten in de volle breedte informeren. De meeste bestaande lijsten betreffen slechts één aspect, zoals groepscohesie. Dit soort beperkte vragenlijsten zijn voor de huidige doelstelling minder geschikt, maar kunnen eventueel wel worden gebruikt.

Een voorbeeld van een Nederlandse lijst die verschillende aspecten van teamfunctioneren beslaat, is de Vragenlijst Team-zelfonderzoek (TZO; De Moor, 1995). De vragenlijst TZO bevat zestien schalen waarop de teamleden kunnen aangeven in welke mate bepaalde kenmerken typerend zijn voor hun team. Voor dimensies waarop vooral laag wordt gescoord, kan men ervan uitgaan dat het team behoefte heeft aan verbetering. Is er sprake van een grote spreiding dan kan dit wijzen op interne wrijvingen. Dit kan dan in het team worden besproken. De lijsten informeren naar

* De auteur is werkzaam bij TNO Technische Menskunde als onderzoeker bij de afdeling Groepsfunctioneren.

min of meer 'vaste' teamkenmerken, die alleen te beoordelen zijn als een team langere tijd in die samenstelling functioneert. Het algemene karakter van de lijsten is enerzijds hun kracht, maar tegelijkertijd hun zwakte. Het is zeer de vraag of de lijsten voor militaire teams voldoende bruikbaar zijn. De lijsten kunnen aanknopingspunten voor verbetering van het teamfunctioneren aanreiken. Doordat de teamkenmerken nogal algemeen zijn geformuleerd, kan men zich afvragen hoe concreet die verbetervoorstellen zijn. Van Orden (1995) pleit om die reden voor een instrument op basis van gedragscriteria. Die bieden wel concrete handvatten voor verbetering van teamfunctioneren.

Analyse van de communicatie

Vanaf de jaren '50 is het in de sociale psychologie gebruikelijk geweest om de communicatie tussen groepsleden te analyseren teneinde inzicht te krij-

gen in de eigenschappen van die groep. De categorieën die zijn opgesteld door Bales (1950), zijn nog steeds maatgevend. Tegenwoordig wordt weer veel onderzoek gedaan naar de communicatie in teams. Vooral in de luchtvaart wordt hieraan veel aandacht geschonken, sinds er aanwijzingen zijn dat onvoldoende communicatie tussen piloot en copiloot een rol speelt bij het ontstaan van ongelukken (Foushee, 1984).

Analyse van de communicatie geeft informatie over bepaalde eigenschappen van een team, maar de directe relatie met de effectiviteit van het team is niet in alle gevallen duidelijk. In bovenstaand voorbeeld van het cockpit-team is het duidelijk dat een gebrekkige communicatie tussen de twee leden van het team tot een verminderde effectiviteit leidt, maar de relatie tussen communicatie en prestatie is voor grotere en complexere

teams minder helder. Voor de doeleinden van deze studie is analyse van de communicatie dan ook niet toereikend.

Analyse van kritieke teamgedragingen

Naast de analyses die louter op de communicatie letten, zijn er ook studies beschreven waarin teamgedragingen geobserveerd en geanalyseerd zijn. Op het *Naval Air Warfare Center Training Systems Division* in Orlando, Florida zijn op dit terrein inmiddels goede prestaties geleverd. Op basis van algemene teamdimensies, zoals communicatie en teamleiderschap, zijn 'kritieke' teamgedragingen geformuleerd, waarvan de aanwezigheid of afwezigheid in een team kan worden beoordeeld. Kritieke teamgedragingen zijn observeerbare gedragingen die van belang zijn voor het leveren van een goede teamprestatie. Een dergelijke aanpak is inmiddels beproefd



Delegeren van verantwoordelijkheden (Bron: afd. Communicatie IAS)

en nuttig gebleken bij o.a. *Shipboard Command Teams* (Johnston, Cannon-Bowers & Smith-Jentsch, 1995), *Naval Gunfire Support Teams* (McIntyre & Salas, 1995), en andere teams binnen de Amerikaanse marine (Oser, McCallum, Salas & Morgan, 1989; Dwyer, 1992), als ook tijdens MDF (*Main Defense Force*) oefeningen op de vliegbasis Volkel (Van Berlo & Schraagen, 2000).

In de onderzoeken die met dergelijke methoden zijn uitgevoerd is een relatie aangetoond tussen de aanwezigheid van kritieke teamgedragingen en de prestatie (Covert, Campbell, Cannon-Bowers & Salas, 1995). Omdat kritieke teamgedragingen voor een specifiek type team worden opgesteld, bieden de uitkomsten concrete aanknopingspunten voor verbeteracties. In deze methodiek is weliswaar een grote rol weggelegd voor 'beoordelaars', maar de wijze waarop hun beoordeling tot stand komt is in sterke mate gestandaardiseerd. Beoordeling in deze zin is dan ook niet te vergelijken met de eerder genoemde beoordelingen door deskundigen.

De analyse van kritieke teamgedragingen lijkt dus de meest aangewezen manier om het teamfunctioneren van militaire eenheden en staven te beoordelen. Hierna beschrijf ik de ontwikkeling van een beoordelingslijst op basis van een analyse van kritieke teamgedragingen.

Naar een instrument voor teamfunctioneren

Een eerste stap in de ontwikkeling van een instrument was het vaststellen van kritieke teamgedragingen. Er is voor gekozen om het instrument breed toepasbaar te maken voor staven en eenheden op verschillende niveaus in de militaire organisatie. Dus in plaats van het vaststellen van teamgedragingen voor een specifiek team (bijvoorbeeld de sectie 2 van een brigade), zijn meer *generieke* teamgedragingen bepaald die kritiek worden geacht voor militaire teams in het algemeen.

- A. **Informatie-uitwisseling** omvat kennis over het *wanneer, wat* en naar *wie* verspreiden van informatie. Een voorbeeld van observeerbaar gedrag is het uitwisselen van informatie zonder dat anderen erom hoeven te vragen. Een ander voorbeeld is het gebruiken van informatie van alle beschikbare bronnen.
- B. **Communicatie** richt zich op *hoe* de informatie wordt verspreid. Voorbeelden van observeerbaar gedrag zijn het gebruik van de juiste (Engelse) terminologie en kort en zakelijk communiceren.
- C. **Aanpassingsvermogen** betreft het monitoren van de toestand van het team en het ontdekken en corrigeren van fouten in de uitvoering van taken. Een voorbeeld van observeerbaar gedrag is het vragen om opheldering, indien taken niet goed of tijdig zijn uitgevoerd. Andere voorbeelden zijn elkaar corrigeren en ondersteunen.
- D. **Teamleiderschap** omvat gedragingen die richting geven aan het team. Iedere staf(onder)officier kan deze gedragingen vertonen. Een voorbeeld van observeerbaar gedrag is het delegeren van verantwoordelijkheden voor de uitvoering van taken.

Tabel 1 De vier teamdimensies uit de beoordelingslijst die bijdragen aan succesvol teamfunctioneren. Per dimensie zijn enkele voorbeelden gegeven van observeerbaar gedrag

Bij het vaststellen van kritieke teamgedragingen hebben we gebruik gemaakt van observaties, interviews, bestaande instrumenten en literatuur over teamfunctioneren.

In totaal zijn 22 kritieke teamgedragingen vastgesteld die vervolgens zijn gesorteerd in betekenisvolle categorieën, teamdimensies genoemd. De resulterende vier teamdimensies (informatie-uitwisseling, communicatie, aanpassingsvermogen en teamleiderschap) worden kort besproken in tabel 1.

Beschrijving van het instrument

Op basis van de vier teamdimensies en de 22 kritieke teamgedragingen is een beoordelingslijst ontwikkeld. Dit instrument stelt beoordelaars in staat het geobserveerde gedrag te anticiperen en te beoordelen. De kritieke teamgedragingen zijn bovendien vastgesteld voor militaire eenheden en staven. Hierdoor is het mogelijk om concrete aanknopingspunten voor verbeteracties vast te stellen.

Het *format* van het instrument is weergegeven in tabel 2. In de kop van elke tabel staat de omschrijving van de te beoordelen teamdimensies. In

de linkerkolom staan de kritieke teamgedragingen. Deze opzet heeft als doel het proces van teamfunctioneren inzichtelijk en gemakkelijk observeerbaar te maken. De kritieke teamgedragingen zijn te scoren op aanwezigheid (J) of afwezigheid (N). Eventueel kan worden afgesproken om een kritieke teamgedraging niet te beoordelen (NB). Een rapportcijfer kan worden gegeven als algemene beoordeling van de dimensie. In de rechterkolom kan de beoordelaar een toelichting geven waaruit blijkt dat het gedrag al dan niet is vertoond: dit zijn dus zowel de positieve als negatieve voorbeelden die de beoordelaar zijn opgevallen! Na het invullen van de beoordelingslijst worden de resultaten overgebracht naar de tabel *samenvatting* van de resultaten. De beoordelaar vermeldt hier een sterk punt, een verbeterpunt en de algemene beoordeling per teamdimensie. Op basis van de algemene beoordelingen kan het verloop van de teamvolwassenheid worden bekeken.

Als belangrijke voordelen van de beoordelingslijst kunnen worden genoemd dat (zie ook Van Berlo & Schraagen, 2000):

(1) een beeld wordt verkregen van het

Korte omschrijving van de teamdimensie				
Prestatiematen (observeerbare gedragingen):	J	N	NB	Toelichting / voorbeeld:
a) Prestatiemaat 1				
b) Prestatiemaat 2				
i) Prestatiemaat n				
Beoordeling van de teamdimensie (rapportcijfer):				1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Tabel 2 Format van de beoordelingslijst (naar Van Berlo & Schraagen, 2000). Een beschrijving van het instrument is te vinden in de tekst

- teamfunctioneren;
- (2) het teamfunctioneren op een systematische manier kan worden vastgesteld;
 - (3) (onervaren) beoordelaars steun wordt geboden bij het evalueren van het teamfunctioneren en het opstellen van een evaluatieverslag;
 - (4) de resultaten van een oefening beter zijn te interpreteren;
 - (5) de *lessons learned* eenvoudiger zijn te bepalen;
 - (6) de vervolgacties beter gestructureerd kunnen worden vastgesteld.

Enkele resultaten

Tijdens de ontwikkeling is het instrument gebruikt in twee, door de staf van 1 (NL) Divisie '7 December' geleide *Command Post Exercises/Computer Assisted Exercises (CPX/CAX)* in Wildflecken, Duitsland. Het instrument is gebruikt door medewerkers van TNO om de samenwerking binnen de divisiestaf te beoordelen. Hierbij is gekeken naar overlegsituaties en het functioneren van de secties. De TNO-medewerkers werden hierin ondersteund door medewerkers van de sectie G6. Enkele algemene resultaten van het toepassen worden hieronder kort besproken.

Een sterk punt in de informatie-uitwisseling binnen de secties was het gebruik van groepsondersteunende

middelen. Tijdens de oefeningen observeerden we dat de secties gebruikmaakten van verschillende middelen om de informatieverwerking te ondersteunen, zoals *flip-overs* en *smartboards*. Deze middelen kunnen dienst doen als een groepsgeheugen en bovendien de informatie-uitwisseling tussen de secties bevorderen.

In de informatie-uitwisseling werden ook enkele verbeterpunten geconstateerd. Eén daarvan was het doorbreken van sectiegericht denken: de functionarissen bekeken een probleem teveel vanuit het eigen functionele perspectief. Er vond bovendien weinig informatie-uitwisseling plaats tussen de secties. Men was hierdoor niet altijd op de hoogte van elkaars informatiebehoefte en deed geen poging die te leren kennen. De selectieleden hadden hierdoor onvoldoende kennis van taken, verantwoordelijkheden en rollen van leden uit andere secties. Bovendien was vanwege de specialistencultuur niet iedereen bereid om naar elkaar te luisteren.

Ook in het aanpassingsvermogen van de staf werden verbeterpunten geconstateerd. Staffunctionarissen stonden niet altijd open voor commentaar en suggesties van anderen. Er was bovendien sprake van een cultuur waarin men elkaar in hoge mate liep te beoordelen op prestaties.

Naar aanleiding van de geconstateer-

de verbeterpunten zijn aanbevelingen gedaan. Een belangrijk gedeelte hiervan was gericht op het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen en binnen secties. Enkele hiervan worden hierna kort besproken.

De informatie-uitwisseling is mogelijk te verbeteren door het aanpassen van de militaire organisatie (zie ook Le Grand, Brongers, Van Maanen, 2001). Het doel hiervan moet zijn betere horizontale en verticale integratie. Dat kan betekenen: een reductie van het aantal lagen in de organisatie, het aangaan van coalities of het vormen van overeenkomsten tussen delen van de organisatie. Dit moet zijn gericht op het met elkaar delen en het gezamenlijk beheren van informatie. Le Grand, Brongers en Van Maanen verwijzen in dit kader naar het ontstaan van virtuele organisaties in de civiele sector. Organisatiedelen van diverse herkomst worden tijdelijk met een specifieke doelstelling gekoppeld om zo snel mogelijk te komen tot een effectief resultaat. Moderne ICT kan hierbij een belangrijke rol vervullen.

Ook *cross training*, ofwel functionarissen trainen in elkaars taken, kan betere informatie-uitwisseling tot gevolg hebben (Schraagen & Rasker, 1996). De gedachte hierachter is dat functionarissen dan beter kunnen anticiperen op elkaars informatiebehoefte.

Beoordelen is mensenwerk

Het is van belang dat beoordelaars goed bekend zijn met het instrument en de achterliggende constructen. Van Berlo en Schraagen (2000) pleitten in dit kader voor:

- (1) het geven van korte gebruikers-trainingen om onder begeleiding ervaring op te doen;
- (2) het beschikbaar stellen van achtergrondinformatie;
- (3) het tijdig aanleveren van het instrument aan de beoordelaars;
- (4) het tijdens oefeningen beschikbaar zijn van één of meerdere aanspreekpunten.

Observeren en beoordelen blijft echter mensenwerk. Er bestaat een kans dat verschillende beoordelaars niet

dezelfde verbeterpunten zullen vinden, ondanks dat de wijze waarop hun beoordeling tot stand komt, in sterke mate is gestandaardiseerd. Bovendien kunnen zij verbeterpunten over het hoofd zien. Van Orden en Gaillard (1994) doen in deze context de aanbeveling voor het gebruik van meer instrumenten naast elkaar of het inzetten van meer beoordelaars.

Het digitaliseren van het instrument kan beoordelaars helpen in het observeren en beoordelen. Met digitaliseren wordt hier bedoeld het overzetten van de losbladige papieren versie van het instrument op zogenaamde *handheld* computers.¹ Op deze manier is

¹ Voor een overzicht van eigenschappen en mogelijkheden van *handheld* computers zie *Personal Computer Magazine*, juni 2001.

het instrument beter hanteerbaar. Ook kunnen wijzigingen in het instrument eenvoudiger worden aangebracht. Bovendien kunnen de resultaten direct worden aangewend voor de rapportage van de beoordelaars.

Op dit gebied zijn reeds veelbelovende ervaringen opgedaan in de Amerikaanse marine (Cannon-Bowers, Burns, Salas & Pruitt, 1998). De zogenaamde *Shipboard Mobile Aid for Training and Evaluation* (ShipMATE) is een software toepassing die is ontwikkeld voor het ondersteunen van instructeurs aan boord van schepen van de Amerikaanse marine. ShipMATE draait op een *off-the-shelf pen-based handheld* computer. Het stelt instructeurs in staat om de communicatie vast te leggen en om zowel gesproken als geschreven observaties te doen. De ervaringen opgedaan in



Kort en zakelijk communiceren (Bron: afd. Communicatie IAS)

de Amerikaanse marine met ShipMATE kunnen helpen om van de elektronische versie van de beoordelingslijst een succesvolle technologie te maken.

Hoe verder?

Door het toepassen van het instrument in de praktijk, zullen steeds

meer resultaten beschikbaar komen, die op den duur kunnen worden gebruikt als norm voor toekomstige oefeningen. Dit is wenselijk omdat het dan mogelijk wordt om uitspraken te doen over de kwaliteiten van militaire teams ten opzichte van andere militaire teams. Ook wordt dan duidelijk op welke gedragingen en dimensies door alle teams gemiddeld hoog of laag wordt gescoord, zodat hoge of

lage scores beter in perspectief kunnen worden gezien. Het is dus zaak de gebruikresultaten van het instrument op te slaan in een database.

Literatuur

- Bales, R.F. (1950). *Interaction process analysis: A method for the study of small groups*. Cambridge, MA: Addison-Wesley.
- Berlo, M.P.W. van, & Schraagen, J.M.C. (2000). A generic assessment tool for evaluating C2 exercises. *Proceedings of the 22th Interservice/Industry Training Systems and Education Conference (I/ITSEC)*, Orlando, Florida, 28-30 November 2000.
- Cannon-Bowers, J.A., Burns, J.J., Salas, E., & Pruitt, J.S. (1998). Advanced technology in scenario-based training. In J.A. Cannon-Bowers & E. Salas (Eds.), *Making decisions under stress: Implications for individual and team training* (pp. 61-88). Washington, DC: American Psychological Association.
- Coovert, M.D., Campbell, G.E., Cannon-Bowers, J.A. & Salas, E. (1995) A methodology for a team performance measurement system. *Paper presented at the Tenth Annual Conference of the Society for Industrial and Organizational Psychology*, Orlando, FL, May 19-21, 1995.
- Dwyer, D.J. (1992) An index for measuring naval team performance. *Proceedings of the Human Factors Society 36th Annual Meeting*, 2, 1356-1360.
- Foushee, H. (1984) Dyads and triads at 35,000 feet: factors affecting group process and aircrew performance. *American Psychologist*, 39, 885-893.
- Johnston, J.H., Cannon-Bowers, J.A. & Smith-Jentsch, K.A. (1995) Event-based performance measurement system for shipboard command teams. *Proceedings of the First International Symposium on Command and Control Research and Technology* (p. 274-276), Washington, DC: The Center for Advanced Command and Technology.
- Krieger, S., & Sennema, F. (2001). Mini-maatje voor onderweg. *Personal Computer Magazine*, 6, 24-29.
- Le Grand, N., Brongers, D., & Van Maanen, M. (2001). Het gedigitaliseerde gevechtveld in 2010 (III). Digitalisatie en de militaire organisatie. *Militaire Spectator*, 9, 469-473.
- Moor, W. de (1995). *Teamwerk en participatief management*. Bohn Stafleu Van Loghum, Houten/Diegem.
- McIntyre, R.M. & Salas, E. (1995) Measuring and managing for team performance: lessons from complex environments. In: R. Guzzo & E. Salas (eds) *Team effectiveness and decision making in organizations*, (p149-203). San Francisco: Jossey-Bass.
- Orden, C.Y.D. van (1995) *Effectmeting Teambuilding: een oriënterende studie*. (Rapport TM-95-A069). Soesterberg: TNO Technische Menskunde.
- Orden, C.Y.D. van (1997). *Effectmeting 'Teambuilding' met behulp van kritieke teamgedragingen*. (Rapport TM-00-A012). Soesterberg: TNO Technische Menskunde.
- Orden, C.Y.D. van, & Gaillard, A.W.K. (1994). *TOMO: Toetsingslijst mens en organisatie*. Uitgeverij Kerckebosch bv., Zeist.
- Oser, R., McCallum, G.A., Salas, E. & Morgan Jr., B.B. (1989) *Toward a definition of teamwork: an analysis of critical team behaviors*. (Technical Report 89-004) Orlando: Naval Training Systems Center.
- Schraagen, J.M.C., & Rasker, P.C. (1996). *De invloed van training in elkaars taken op de besluitvorming in teams* (rapport TNO TM-96-B0013), Soesterberg: TNO Technische Menskunde.

Small Wars

The Past as Prologue, an Alternative Vision of Future Conflict

Colonel Nick Pratt (ret) – US Marine Corps

Introduction

Today, many national security and defense planning discussions and articles begin with the caveat that the foreseeable future just ended. I disagree. Today, more than ever, we need to reflect upon the future. A bitter irony is that the mass murders of September 11 were foreseeable and to some degree, even foreseen.¹ Unfortunately, those who predicted such an apotheosis of terror were simply ignored. To 'do what has to be done', to take those measures necessary to look to the future and to safeguard the world from predictable and predicted threats was politically unacceptable. Today, actions that should have and could have been taken years ago are being conducted without significant political opposition.² And, just as the future face of terrorism can be examined and studied, so too can future conflict.

The purpose of this article is to present a view of future conflict that is at odds with current academic and

Op 11 december 2001 hield Andrew Nicholas (Nick Pratt), op uitnodiging van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap, een lezing over *Small Wars: the past as prologue, an alternative vision of future conflict*.

Nick Pratt, voormalig kolonel van het Amerikaanse Korps Mariniers, is nu hoogleraar *Strategy and international Politics* en directeur van de *Leaders for the 21st Century* aan het George C. Marshall European Center for Security Studies in Garmisch-Partenkirchen in Duitsland. Dit artikel omvat hetgeen hij bij de lezing uitdroeg. De auteur geeft zijn persoonlijke visie.

defense thinking. Herein, future conflict is described as simply 'small wars', borrowing this name from the late Colonel C.E. Caldwell, British Army, who wrote a book by the same title nearly a century ago.³ My grand-

father, the late Lieutenant Colonel Harold B. Pratt, USMC, also used this term in describing future conflict in a manual printed by the Marine Corps based upon its collective experience in Central America and the Philippine Islands in the early 20th century. The *Small Wars Manual, United States Marine Corps, 1940*, is a classic and is more relevant today than anything currently in use by any military service.

Prior to September 11, 2001, only a small elite was examining the future of modern conflict. The Cold War was over and we thought we were living in an era of relative tranquility. However, there is and there will always be a standing requirement for national security officials and members of any armed forces to study conflict. There was in the 5th century B.C., when the warrior-philosopher Sun Tzu wrote:

*War is a matter of vital importance to the state; a matter of life or death; the road to either survival or ruin. Hence, it is imperative that it be studied thoroughly.*⁴

Today, thorough study is still vital. Coping with modern conflict is not a multiple-choice test with one right answer.

About the same time that Sun Tzu was writing, Thucydides, an Athenian Greek, arguably the greatest Western military and strategic historian wrote his account of the 26-year Pelopon-

¹ Robin Wright, 'Prophetic 'Terror 2000', Mapped Evolving Threat' *Los Angeles Times*, August 9, 1998, p. 17.

² For all the focus on Afghanistan, the war on terrorism is a global effort. Often with us assistance, this cooperative campaign has made significant inroads in discovering terrorist cells and disrupting their operations. Between 800 and 1,000 terrorist suspects have been arrested or detained in more than 50 countries, not including the more than 640 held in the United States. Many of the foreign arrests have not been made public. More than

140 countries have also frozen funds in 270 accounts with assets of \$65 million. Most of the arrests and frozen assets are linked to Al Qa'ida, but other extremist groups have also been affected.

³ C.E. Caldwell, *Small Wars, Their Principles and Practice*, Third Edition, General Staff – War Office, London: His Majesty's Stationary Office, 1906.

⁴ Tao Hanzhang, *Sun Tzu's Art of War, The Modern Chinese Interpretation*, translated by Yuan Shibing, New York: Sterling Publishing Co., Inc., 1990, p. 13.

nesian War. Thucydides' classic work makes three significant observations. First, human behavior is consistent and you can gain insight by studying history. Second, some individuals depart from this constancy and their departures can make an enormous difference. Usama Bin Laden and his confederates are a sound example – their diversion from the normal pattern of human behavior has profoundly changed current history. Lastly, some things are simply inconceivable in terms of patterns of behavior or predictions. These events happen by chance – *tyche* in Greek, things that are not possible to predict and are contrary to reasonable expectations.⁵ For these events, leaders need intellectual capital and luck. Sun Tzu has provided us the *vision d'etat* for which we must attempt to understand future conflict, and Thucydides has provided us a lens, or means with

⁵ My thanks to Colonel Nestoras Voudouris, Royal Hellenic Air Force Forces, for his assistance in understanding this concept.

which to peer into the future and to attempt to predict its character or be prepared for the unpredictable.

The post-Cold War world environment has convoluted rather than simplified the missions, strategies, and organizations of traditional armed forces. Rapid downsizing after the fall of the Soviet Union, cashing the 'peace dividend', and the remarkable 4-day Allied victory in the Persian Gulf War left many militaries lacking strategic direction, a thoughtful force structure, and a logical threat upon which to base an appropriate future force structure. And, regrettably, during the last decade, elected officials and lawmakers around the world sought the luxury of a 'strategic pause'. However, allowing the new world order to arrange itself naturally has presented us with significant risks and threats with which we are ill prepared to contend. The attacks of September 11 were just a preview and serve as a reminder that our world is still a dangerous place and deserves vigilance. But, while these threats are

significant, like piracy in the 17th and 18th centuries, they are not unprecedented security challenges.

Risks and threats

Militaries must address several challenges. First, threats need to be identified. Logically, after identifying these threats governments must seek to finance a military capable of meeting these potential challenges or adjust their national security strategies accordingly. Budgeting will also drive a need to reform within the services to handle rapid developments in technology. And, finally, a national level interagency reform in coordination with a military reform must be accomplished so that the full weight of a nation's power can be effectively brought against risks that have a malevolent intent and have become adversarial. However, while these requirements are significant, of the most import is to understand the character of future conflict. For as Clausewitz noted:



A modern commandpost
(Source: Timo Beylemans)

*The first, the supreme, the most far reaching act of judgment that a statesman and commander have to make is to establish... the kind of war on which they are embarking.*⁶

For this analysis the two most common and popular views of future conflict will be examined briefly followed by an alternative vision of conflict. The contending visions of modern conflict the two extremes that are to be discussed, are labeled: 'The Pristine Battlefield of High Technology' and 'The World of Conan the Barbarian or the Return to Thunder Dome'.

Following this artificial dialectical comparison, 'small wars' will be described. At the end of the 19th century, British strategists defined small wars as conflicts waged against the forces of lesser powers, to include indigenous insurgent movements. Today, this definition should include wars against state-sponsored or supported sub-state and non-nation actors such as Usama bin Laden's Al-Qa'ida movement or the proxy forces of other nation states such as the Hizballah movement that exists as a result of Lebanon's lack of sovereignty, a lucrative drug business, and significant Syrian and Iranian external support.

The term 'small wars' simplifies the plethora of terms that are currently being used to describe contingencies that can be met with a range of military operations and capabilities.⁷

There are also many other reasons to stick with this simple, but elegant term 'small wars'. The Vietnam era term 'limited war' can include conventional state-on-state conflict as well as a limited and controlled exchange of nuclear weapons. The term 'low-intensity conflict' has been problematic since its first use in the early 1980s. 'Low intensity conflict' is too inaccurate, especially from the vantage of participants.⁸

The Pristine Battlefield of High Technology

Although the face of conflict may change and be the focus of academic research and discussion, the intrinsic nature of conflict will never change. Since the end of the Cold War, the coalition victory over Iraq, and now the defeat of the Afghan Taliban, defense writers have been quick to claim that the very nature of conflict has been 'transformed'. This alleged transformation is usually attributed to one or two sources: on one hand, changes in the international system, especially the claim of the increasing irrelevance of the Westphalian concept of the nation state; and, on the other hand, the rapid and revolutionary changes in related technology.⁹ The fundamental shortcoming of scholars who support these concepts of transformation is that they mistake the face or character of conflict for the nature of conflict. The latter has neither transformed over the past decade, nor will it in the future.

The Tofflers

Let us begin with the first vision, 'The Pristine Battlefield of High Technology'. Pioneers in the analysis of the changing face of conflict were Alvin and Heidi Toffler, in their book *War and Anti-War*. They describe three waves of conflict associated with the Agrarian, Industrial, and Information Ages and identify technological advances that they argue changed the way wars are fought. Major General (retired) Vladimir I. Slipchenko, formerly of the Soviet Army, conducted similar research and published his findings in October 1993.¹⁰

The Tofflers describe Union General Ulysses S. Grant's late American Civil War campaigns as being the first battles with threads from the Agrarian Age into the Industrial Age. They argue that the trench warfare of World War I, while still reflecting much of the Agrarian style of warfare, represented the transition into the Industrial Age that became complete with World War II. Operations 'Just Cause' and 'Desert Storm', the United States' intervention in Panama and the coalition defeat of Saddam Hussein, began the transition into Information Age warfare, which the Tofflers argue redefined the waging war.¹¹ Persuasive as these examples appear, the reality of the future conflict is that any combatant must expect to face elements of all three ages in modern conflict. In Somalia – like Afghanistan today – warlords or tribal leaders communicated with

⁶ Carl von Clausewitz, *On War*, edited and translated by Michael Howard and Peter Paret, Princeton: Princeton University Press, 1976, pp. 88-89.

⁷ 'Small Wars' have nearly as many names as there are scholars writing about this cottage industry: 'Limited Wars'; 'Tea Pot wars'; 'Camouflaged Wars'; 'Unrestricted Wars'; 'Operations Other Than War'; 'Low Intensity Conflict'; 'Lesser Regional Contingency'; 'Small Scale Conflicts'; 'Wars of the Bed Bugs'; 'Wars of National Liberation'; 'Wars of Internationalist Duty'; and 'Asymmetric Guerrilla War'.

⁸ Eliot Cohen, 'Constraints on America's Conduct of Small Wars', *International*

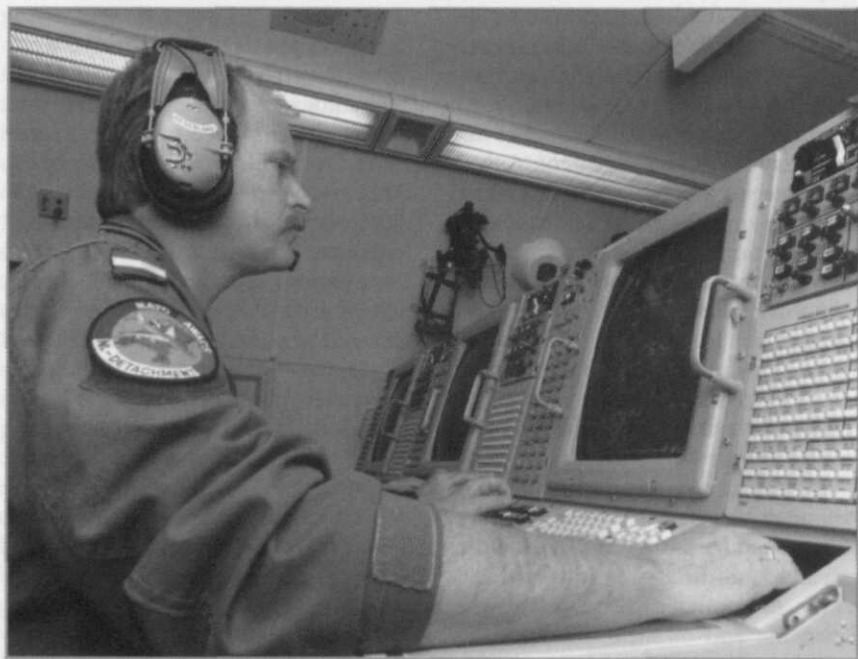
Security, Fall, 1984, Vol. 9, No. 2, pp. 151-181.

⁹ Mackubin Thomas Owens, 'The Changing Nature of War – Not So Fast', *Faculty Paper*, Newport, RI: US Naval War College, 1999.

¹⁰ Vladimir I. Slipchenko, 'A Russian Analysis of Warfare Leading to the Sixth Generation', *Field Artillery*, October 1993, pp. 38-41.

¹¹ Alvin and Heidi Toffler, *War and Anti-War*, Boston, New York, Toronto, London: Little, Brown & Company, 1993, pp. 1-302. The Tofflers argue that technology plays a vital role in the winning of wars, just as it does in economic markets. Advanced technology, cameras, computers, and microchips do provide valuable input in the making of military strate-

gy. However, technology is valueless absent the leadership with the political willingness to undertake the risks associated with conflict. Doctrine, planning, and human will are far more important factors in the business of waging war and defeating an enemy. History supports the conclusion that for every technological breakthrough, there will always be flaws and weaknesses associated with such technology and the inevitable counter-poise. As asymmetric warfare suggests, a skillful adversary will always try to exploit those weaknesses for his own advantage. From this point of view, the Tofflers are too deterministic by putting their trust in technology as a determinant for victory or defeat.



AWACS (Photo: Hennie Keeris)

state-of-the art, secure cellular phones; Somali gunmen used World War II anti-tank rocket propelled grenades (RPGs) to destroy Task Force Ranger's modern helicopters; and cow bells provided early warning to these gunmen during the street battles of Mogadishu.

Metz

Dr. Steve Metz logically followed the Toffler concept by identifying three forms of potential future conflict. In 'Standoff Warfare', Metz foresees state-on-state combat with discernible political objectives and well-developed rules. Enemies rationally give up when faced with a poor cost/benefit ratio. Deterrence and preemption are better than traditional warfighting. Technology minimizes friendly risk and maximizes the impact on the

enemy. Speed, knowledge, and precision provide the keys to operational success. In 'Hands-on War', he describes the 'nasty' form of conflict; fought by nations unable or late in moving into the information age. Here antagonists may be nation states or non-state/sub-state actors. Primal identities and enmities may be as important as political objectives. Combat will be 'hands on', or close, and take place in 'complex terrain', another word for urban terrain or combat in cities. Refugees and non-combatants are constant elements of this form of conflict.¹²

Metz concludes by describing 'Net War' at once as an infrastructure conflict and a quasi-war. Opponents bypass conventional military forces and directly target national or commercial infrastructure. This is a quasi-war because Metz envisions conflict with non-state enemies, often-criminal cartels, or more importantly, networks of adversaries. Conflict may even be between corporations where the use of psychology can be as or more important than technology.¹³ But Metz envisioned modern conflict much like a Swedish *schmorgesborg*

or a Middle Eastern *mezza*: a little of this, a little of that; there appears to be something for everyone.

Following on Metz's model, one real expert with both practical and research experience predicts that adversaries will be 'embedded', or will live or operate in local infrastructures and use friendly or neutral infrastructures against its opponents.¹⁴ The World Wide Web and financial systems could 'hide' these adversaries. Essentially, anything that we have built will be used against us. Airplanes will be used as a primitive form of a cruise missile. Attacks may be hidden, subtle, and camouflaged. This form of conflict plays on gray areas, ambiguities, and the inadequate organization of many of our newest areas of innovation. We have no coherent strategy against this form of conflict. 'Net War' is the extreme of this vision of modern conflict.

Owens

At the heart of the dream of moving toward a pristine battlefield is the idea of operations that will capitalize on the advances and advantages of information technology or the ability to conduct a network centric conflict. The father of conflict on the pristine battlefield is probably Admiral William Owens, USN (retired), a true visionary, who predicts a large, theoretical, three-dimensional box kept under surveillance by 'advances in information and overhead technologies sufficient to remove 'the fog of war'.' This is supposed to be the death knell for this famous Clausewitzian notion.

For Clausewitz, war is a violent clash of opposing wills, each seeking to prevail over the other. This cyclical interaction between opposing wills occurs in a realm of chance and chaos. To Clausewitz, there are three timeless elements of conflict: its *non-linear nature, chance and uncertainty*, and *friction*. Disciples of Admiral Owens believe that Clausewitzian 'fog and friction' has been overcome by technology and that the pristine battlefield is not theory, but today's

¹² Stephen Metz, *Future War*, presentation to George C. Marshall European Center for Security Studies faculty, Garmisch, Germany, on May 29, 2001.

¹³ Stephen Metz, *Future War*, May 29, 2001.

¹⁴ From a discussion with Keith T. Holcomb, USMC (Ret.), who currently is working with Defence Advanced Research Projects Agency, DARPA, October 5, 2001.

reality. The combat power that technology allegedly purports to offer provides unique dominant battlefield awareness. Admiral Owens' notion envisions connecting largely existing 'sensors' and 'shooters' together via appropriate information and command and control systems. Within a cubic air, land, and sea, 200-nautical mile battle space, all militarily relevant objects would be detected, tracked, and classified.¹⁵ The operational concept derived from this vision is its cooperative engagement capability (CEC) that has enabled some nations to attempt a shift to network centric operations (NCW).¹⁶ These operations give a nation the ability to achieve decisive effects without having friendly forces incur the devastation of attrition warfare. Advances in communications, computers, and weapons coupled with changes in organization and doctrine, could produce strong, lithe, wise, and adaptable forces.¹⁷ The pristine battlefield is so envisioned in the following statements:

- Precision Fires from multiple platforms and from all dimensions of air, land, sea, and space
- Dispersion of combat elements at distances never before imagined
- Invisibility of friendly forces & delectability of all enemy forces
- Force structures specifically designed for this new environment
- Command & control from higher to lower and horizontally, and of course,
- Space dominance¹⁸

First reservations

But, who is your enemy or what is your threat? If you do not have one that fits into your neat three-dimensional box, then you must build one. In some circles today, this threat has been coined 'the emerging anti-access threat'. If examined carefully, this unique threat has everything for the commander of the pristine battlefield to engage. What are his or her critical initial joint tasks to use current jar-



F117 Stealth-fighter

gon? First, the commander must be capable of launching long-range, joint attack operations. This requires a rapid aerospace dominance, the suppression of enemy air defenses, and dominant battle space awareness (C4ISR). This enables the next phase, which is the rapid halt of the enemy aggression that initiated this campaign. To achieve this the commander must counter enemy surface movement operations both on land and sea and conduct his own strategic attack. The commander's attack will require

the safe deployment of follow-on joint forces made in a secure environment through counter-weapons of mass destruction (WMD) operations, counter-cruise/ballistic missile operations and counter-maritime, anti-access operations.¹⁹ The commander of this pristine battlefield will be a very busy fellow.

Naturally, there will be a standing requirement for long-range manned bombers for this operation. And the commander needs a fighter escort capability to get these bombers under

¹⁵ William A. Owens, 'Systems of Systems: Emerging Dominant Battlefield Awareness Promises to Dissipate the 'Fog of War'', *Armed Forces Journal International*, January 1996, p. 47.

¹⁶ Arthur K. Cebrowski and John J. Garstka, 'Network-Centric Warfare', *US Naval Institute Proceedings*, January 1998, Vol. 124, No. 1/1, 139, pp. 28-35.

¹⁷ William S. Murray, 'A Will to Measure',

Parameters US Army War College Quarterly, Autumn 2001, Vol. XXXI, No. 3, p. 143.

¹⁸ Christopher Bassford, *The RMA and the Nature of War*, speech to the George C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch, Germany, October 23, 2000.

¹⁹ USAF, *Prospectives on Access Denial*, 26 September 2000.



A cruise missile (Tomahawk)

the 'anti-access bar'. Is this cynicism and an attack solely on the United States Air Force (USAF)? Perhaps a little, but to be fair, all of the United States' services, to some degree, and many North Atlantic Treaty Organization (NATO) nations are copying this pattern. Describe the 'box', envision a 'cooperative' threat, and develop concepts necessary to control the activities inside the 'box'. These concepts become capabilities that drive requirements. This technique allows for a military transformation or possibly a revolution in military affairs.²⁰ Operational concepts drive technology, which in turn drives organizational change. But, absent a clear vision of future conflict, is this a precise course of action or an expedient? In fact, the American military has barely begun to change fundamentally. Almost all weapons now being bought and used were conceived in the 1980s and designed to counter a massive Soviet onslaught rolling through Western Europe. Consider this: instead of buying new aircraft, the USAF, the *finest* air force in the world, could replenish its needs mostly with existing fighters – still unequaled worldwide – and release money for the development of ultra long-range, stealthy, unmanned attack aircraft. But, that is culturally anathema to an organization built around the world's best pilots.

The World of Conan the Barbarian

To conclude this discussion on 'The Pristine Battlefield of High Technology' recognize what this battlefield will *not* be if it ever becomes reality. This battlefield as described would be anything but pristine. The capabilities envisioned for this less-than-pristine hellhole would make this the most lethal conflict ever fought. A historical trend in conflict is that casualty rates decrease as the density of the battlefield decreases.²¹ This trend would change dramatically. However, this is not the future of conflict. Rather, all this talk of 'The Pristine Battlefield of High Technology' – the coming age of the 'electronic *blitzkrieg*'; the establishment of a 'zero-sum environment'; psycho-technology; disingenuous phrases like weapons of mass protection; roles for globo-cops and a plethora of obnoxious multimedia, power point presentations are nothing more than a lot of 'mumbo jumbo'.²² It is one very *seductive* vision of modern conflict that is the panacea for force planners and a military-industrial complex.

Van Creveld

Having described one extreme of future conflict, I will now introduce a serious critic of 'Pristine Battlefield of High Technology'. Martin Van

Creveld, a former chair holder at the United States Marine Corps Command & Staff College and author of *The Transformation of War*,²³ is one of the earliest thinkers about alternative visions of future conflict. His writings have always goaded and stretched the minds of his students and audiences. In his examination of modern conflict, Van Creveld argues that the relative dominance of the state was declining from its zenith of the 19th and the early 20th centuries and the state is losing its centrality as a political organization because it cannot meet the threats of non-state actors and sub-states.²⁴ He argues that the state's effectiveness, as a political unit, is ending. In a later work, he modifies that position by arguing that the state is in retreat.²⁵ Regardless if ending or retreating, Van Creveld argues that non-state actors undermine the state's authority in two ways. First, their attacks demonstrate the state's inability to protect its citizens and thereby fulfill its social contract. Second, they attempt to supplant the state's coercive power.²⁶ As Van Creveld argues, the state is facing a crisis of authority created by these threats.

*National sovereignties are already being undermined by organizations that refuse to recognize the state's monopoly over armed violence.*²⁷

²⁰ A military revolution is what occurs when the application of *new technologies* into a significant number of military systems combines with innovative operational concepts and organizational adaptations in a way that fundamentally alters the character and conduct of conflict. It does so by producing a dramatic increase – often an order of magnitude or greater – in the combat potential and military effectiveness of armed forces. Andrew F. Krepinevich, 'Cavalry to Computer', *The National Interest*, No. 37, Fall 1994, p. 431.

²¹ T.N. Dupuy, *The Evolution of Weapons and Warfare*, New York: Bobbs-Merrill, 1980, pp. 312 & 314.

²² Robert Baxter, *British Army in 2010*.

²³ Martin Van Creveld, *The Transformation of War*, POP: Free Press, 1991. Since Clausewitz wrote, war has been considered a rational extension of politics by nations seeking to advance their interests. In *Transformation of*

War, Van Creveld advances a different understanding of what war is today, why it is fought and why the old Central front battles between the USSR and the US during the Cold War never happened and never will. The passage of time makes his book appear even more relevant.

²⁴ The difference between non-state military actors and sub-state military actors is imprecise. I will use the terms interchangeably because of their challenge to the state's authority. The focus will be on sub-state actors.

²⁵ Martin Van Creveld, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

²⁶ 'State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap Between Theory and Empirical Research', *International Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 2, 1995, p. 230.

²⁷ Creveld, *Transformation of War*, p. 225.

Van Creveld notes that international law and custom tended to forbid and prevent the participation in war of people, who were not uniformed armed forces and that it was not until recently that civilians did take up arms against armies. He suggests the entire Clausewitzian phenomenon of the separation of the people, armies, and the government is not only historically limited, but it never really had any practical currency outside the confines of Europe. Van Creveld considers the famous Clausewitzian trinity, this distinction between the government, the people, and the army to be blurred. However, his greatest contribution to the study of conflict is his

four predictions adopted by many contemporary scholars.

First, Van Creveld argues that conflicts would be between political communities that do not have a political base in a territorial sense. The *raison d'être* of any political community is the protection and advancement of its constituency. With a sharply decreasing capacity of a territorial state to provide either of these requirements, primary loyalties will switch, or revert in some cases, to tribes, gangs, companies, city-states and other forms of social organization that have not been dominant for at least several hundred years. German scholar Hans Magnus Enzensberger suggests a similar pattern in which amorphous, but organized, gangs will cause future conflicts by inciting 'molecular civil wars' in the world's metropolises. The current conflict in Afghanistan provides a relevant case study.

As a result of this chaotic condition, Van Creveld predicts that conflicts would assume a form of terrorism or guerrilla modality. 'War will no longer take place in an open field'. Modern conventional armies will not be properly equipped for this 'asymmetric warfare'. This has become a popular shibboleth and, in fact, warrants examination. The US Defense Science Board (DSB) contends improvements in policy and hardware must be made to correct America's armed forces inability to contend with asymmetric threats from weapons of mass destruction, cruise missiles, diesel submarines, and other means of destruction either already or soon to be at the disposal of rogue nations or non-state terrorist groups.

Van Creveld suggests conflict not be

fought solely for the interests of governments, and that soldiers will no longer be simply agents of the state. Soldiers will become modern 'Robin Hoods', or mercenaries, like the Free Companies or the Wild Geese. Van Creveld sees us living again in a world of pirates. Although these fighters could be motivated by political and religious causes, they could also be enticed by "... individual glory, profit, and booty..." As Andre Malraux notes in *Man's Fate*, "... Oh what a relief it is to fight..." In the Lebanese Civil War, Beirut's 'Kalashnikov Cuties', in French-cut t-shirts and snug designer jeans, engaged in vicious firefights because combat became a social event of sorts. It was fun, impressed their boy friends, and did not require them to consider their future. Moreover, Van Creveld notes that the distinction between soldiers, terrorists, and criminals would be hard to discern.

Finally, because Van Creveld considers the Westphalian state system as outmoded, future conflict will be between these political organizations for reasons no longer considered civilized. This will be the result of the blurring of distinctions between: *conflict*, usually described as violence between states or organized political groups; *organized crime*, violence undertaken by privately organized groups for the purpose of financial gain; and, *violations of human rights*, violence undertaken by states or political organizations against individuals. A predatory conflict between rival drug warlords is a case in point.

Huntington

The most provocative prediction and closest resemblance of modern conflict or its causes in the post-Cold War period, fought as described by Van Creveld, is made by Samuel Huntington in *The Clash of Civilizations*. Arguably the most influential and dominant thinker of political ideas of the last decade, Huntington posits that the fault lines between civilizations will be the battle lines of the future. Huntington's position emphasizes

religious and cultural differences over similarities. He also equates political, economic, and cultural differences with confrontation. Traditional areas of cooperation and the fact that most countries are primarily, although not solely, driven by national and regional interests, are overlooked in his analysis.²⁸ Although his original thesis appears to have recently been modified in his article, 'The Age of Muslim Wars', a good counter-point to Huntington's original thesis is the 'coalition of the willing' fighting today against terrorism.

However, the closest coincidence to the 'World of Conan the Barbarian' can be represented by the thousands of prisoners of war of the Northern Alliance/United Front, which defeated the Taliban. Many are Pakistanis who were motivated to fight against adversarial warlords for a host of reasons: for the individual religious glory associated with Jihad; for a monetary pittance offered by their village elders; or, simply to relieve the mind-numbing boredom of their pitiful daily existence.²⁹ Nevertheless, these prisoners were Pakistani pawns, sent or permitted into an Afghan civil war, for purely Pakistani national interests. Concomitantly, the same militant fundamentalist forces involved in the Kargil battle in Kashmir with Indian forces in 1999, were used in a similar fashion by General Parvez Musharraf to precipitate a law and order crisis in Pakistan to undermine its democratically controlled Pakistani government. In the days leading up to Musharraf's coup in October 1999, Sunni sectarian gangs including these fighters from Kashmir assassinated some 45 Shia religious and communal leaders across Pakistan.³⁰

An alternative vision

'The World of Conan the Barbarian' is no better a description of future conflict than 'The Pristine Battlefield'. Both are in fact extremes. So, now that we have examined the extremes, what will modern conflict

²⁸ John Esposito, 'Political Islam', *Joint Forces Quarterly*, 2000, p. 51.

²⁹ 'Jihad' is a term that is frequently misunderstood. Mass media's misuse has made this a purely secular term. English speakers use it everyday when referring to a military campaign in favor of a cause. Here 'Jihad' is intended in its correct Islamic context.

³⁰ Esposito, 'Political Islam', p. 55.

look like in the 21st century? It is true that the farther you look out, the harder it is to forecast something, but let us use Thucydides' lens and examine the future.

Dr. Burto Jongman describes future high intensity conflict as at a steady state; low intensity conflict as increasing; and internal political and ethnic violence as increasing dramatically.³¹ Many of these low-level conflicts, or small wars, get only scant attention in the international media. Due to daily monitoring of local media, Interdisciplinary Research Programme on Root Causes of Human Rights Violations (PIOOM) has been able to produce a more complete and thorough conflict summary than other major research institutes. Most of these so-called violent political conflicts, or small wars – those with fewer than 100 deaths – are beyond

the horizon of government or academic research teams.³² This is the future of conflict.

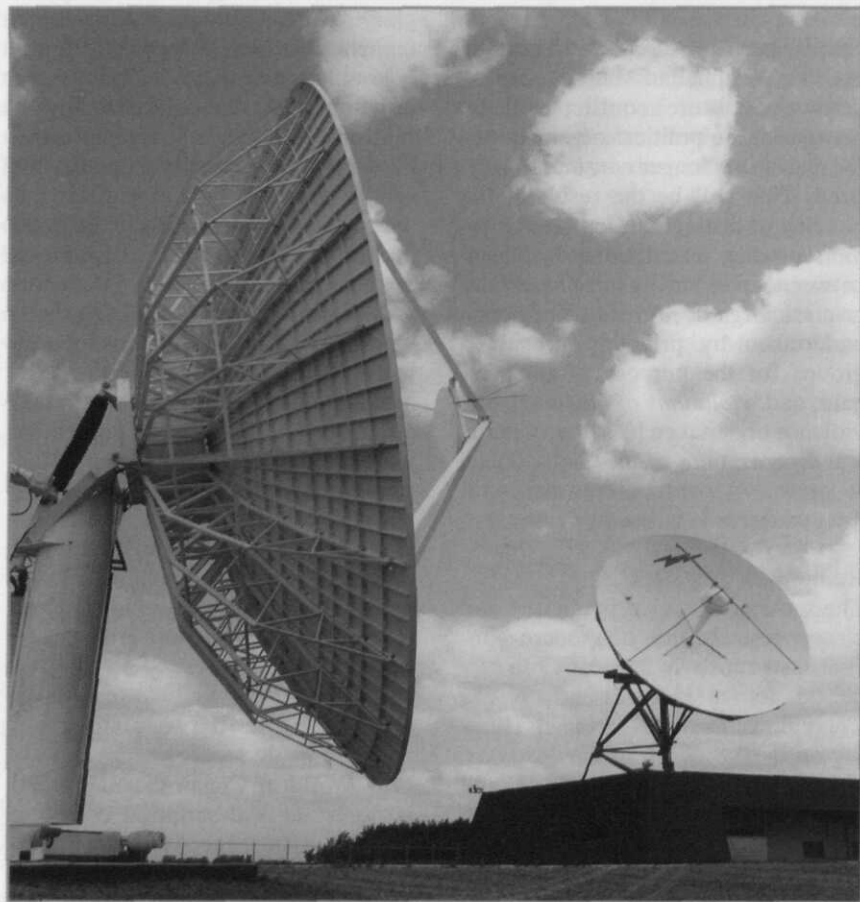
Small wars present us with a different symmetry; are composed of different dimensions; are conducted by different actors and influenced by a variety of unfamiliar stimuli; and, take place in different venues with profound implications for national security officials. I will begin examining 'small wars' using a conflict spectrum initially developed by the US Army Training and Doctrine Command (TRADOC).

This spectrum embraces the technology available (ranging from low to high), the size of the forces (ranging from small to large), and the level of professionalism, including training (ranging from low to high).

In the past, we routinely engaged in 'balanced' inter-state conflicts. During

the Cold War, the 5th US Corps faced the 3rd Soviet Shock Army prepared for a battle in the Fulda Gap. In terms of size, the Soviet force was larger. In terms of professionalism and training, the US 5th Corps was superior. In terms of technology, both were composed primarily of armored forces supported by mechanized infantry. This array of forces, even with its dissimilarities, was *reasonably* symmetrical.

Today, in 'small wars' we can observe an asymmetry of means, size, and technology as well as an asymmetry of objectives, interests, and constraints. There are also tactical, operational, strategic and political examples. Asymmetry is nothing new. In the fall of 1972, north of Danang a solitary North Vietnamese Army (NVA) soldier engaged a South Vietnamese AC-121 'Shadow' gunship during an entire night. At the end of the engagement, as the powerful aircraft flew 'off-station' to return home, the NVA gunner rolled his pre-World War II heavy machine gun out of his cave and fired one last burst. The Somalis using cowbells and cooking pots and pans systems to 'coordinate' attacks against the US-led UN coalition is a more current example. This notion of asymmetry can also be found in what is called 'information



Communications

³¹ Dr. Burto Jongman is the director of the Interdisciplinary Research Program on Root Causes of Human Rights Violations (PIOOM). The PIOOM Foundation is an independent, non-partisan research organization, which is based at Leiden University in the Netherlands. While PIOOM does not itself campaign for human rights observance, it aims to support non-governmental organizations such as Amnesty International and international organizations like the United Nations by undertaking research, which enables them to combat human rights violations more effectively. In its monitoring of low-intensity conflicts, PIOOM pays more attention than other monitors to sub-national conflicts in large states with large heterogeneous populations countries like Nigeria, Sudan, South Africa, Uganda, India Indonesia, and Myanmar/Burma.

³² A.J. Jongman, 'Downward Trend in Armed Conflicts Reversed', *PIOOM Newsletter*, Vol. 9, No. 1, Winter 1999/2000.

warfare'. The use of the World Wide Web is a case in point. Operations can be conducted on the web by individuals against our global financial systems. Essentially, any use by others of what we have built to harm our interests or ourselves describes an aspect of asymmetry. In *Studies in Asymmetry*, dr. Max Manwaring provides a good partial definition of this condition: the organized application of violence or non-military coercion or threatened coercion intended to resist, oppose, change, or overthrow an existing government, and to bring about political change.³³ The important question that should be asked is what has happened to the world that has caused the sharp escalation in 'small wars'?

Today, in many parts of the world, chaos is the normal state of nature and the roots of 'small wars' will be found in this chaotic realm. The former director of the Central Intelligence Agency, James Woolsey, observed:

*...We have slain a large dragon, but we live now in a jungle filled with a bewildering number of poisonous snakes.*³⁴

What are some of these snakes that will influence future conflict?

Nationalism

Nationalism will always be used throughout the world to justify the use of force to settle regional disputes. 'Nations' can be based upon many sources of identity – from religious, to ethnic, to historical, to territorial, and back again – and are often contradictory. But, nationalist aspirations

will continue to fuel and to justify modern conflict and particularly 'small wars'. Where democracy has not put down deep roots, nationalist appeal will be used to justify strengthening centrist regimes or increased statism. These same aspirations will lead to the break up of multiethnic states and generate rebellions, insurrections, irredentist movements, and terrorist actions; all are potentially 'small wars'.

Ideology

Ideology, the body of ideas reflecting the social needs and aspirations of an individual, group, class, or culture, will increasingly come to dominate the relationships of states and peoples. One only needs to pick up a current periodical and one article will be about the role of Islam and its relationship to the rest of the world, but especially the West.³⁵ Many governments no longer define their nation's ideology. In many cases, multinational organizations have assumed this role. Concomitantly, the race toward the 'free market' causes real pain with which many communities refuse to live. And, many religions are failing their membership while becoming increasingly militant. In the mid-90s, Islam played in the root causes of half the world's ethnic conflicts. Eleven or twelve of the sixteen major terrorist attacks between 1983-2000 involved Muslims perpetrators. Five Islamic countries appear on the Department of State's list of seven terrorist states. And, two-thirds of the current 'small wars' are between Islamic states or Islamic states against non-Islamic states. Notwithstanding, Islam only makes up one-fifth of the world's population.

Competition

The negative aspect of *competition* will sharpen disputes and create more 'instability pairs' such as India and Pakistan. There is no balance of power today. Nearly every nation and many non-state actors have access to high technology. Meanwhile, nearly everyone has global access to the information media.

Population growth

A disproportionate *population growth* in the lesser-developed world also will contribute to increasing conflicts over basic resources. The 'youth bulge', a rapidly expanding population that is proportionately younger than a stable population, can be found in many unstable parts of the world such as Iran and Iraq. This stresses at once governments and societies in two ways: youths are traditionally unproductive members in modern societies, and youths in most societies are more easily persuaded to adopt radical solutions to prevalent problems. A disproportionate population growing in lesser-developed countries will exacerbate the looming mismatch between populations and local resources. Increasing populations are also exposed to natural and man-made disasters. During the recent conflict in Afghanistan, an unusual outbreak of Crimean-Congo hemorrhagic fever erupted in the refugee areas near Herat. The refugees from the Soviet invasion and subsequent combat operations in Afghanistan in the 1980s that I encountered all along the Northwest Frontier became the Taliban of the late 1990s. Like the Palestinians of 1948, these refugees became radicalized given their pathetic state.

Declining ability of a state to govern

The declining *ability of a state to govern* and the increasing inability or willingness of a population to be governed will foment future small wars. Governments are losing control in many parts of the world and this has led to a frequent devolution of authority to local levels. Non-government organizations (NGOs) and organizations such as the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) can further exacerbate this situation during conflict prevention activities, by recognizing these local leaders and, inadvertently legitimizing them. Many are actors 'out side of the law'; local warlords or drug barons with demonstrable power to influence in their region. The Revolutionary Armed Forces of Columbia

³³ Max Manwaring, *Studies in Asymmetry*.

³⁴ Testimony by the DCI before the Senate, February 1993.

³⁵ For further treatment of this subject review Dr. David Ziedan, 'The Great Debate in Islam', *Middle East Review of International Affairs (MEIA) Journal*, Vol. 5, No. 4, December 2001; Jay Tolson, 'Struggle for Islam', *US News & World Report*, October 15, 2001, pp. 23-26; Dr. Fareed Zakaria, 'Why they hate us', *Newsweek*, October 15, 2001, pp. 27-40.

(FARC) is a classic example. This lawlessness led to the nearly exponential growth of 'Peacetime Engagement' operations such as those that ended temporarily in the dirt streets that formed the Bakara market of Mogadishu, Somalia. This firefight between one of the most sophisticated strike forces ever assembled and the Aided clan, caused the United States to forsake its efforts to assist this basket-case nation.

Technological acceleration

And, what role will *technological acceleration* play? Segments of the industrialized world have and will continue to seize the opportunity to make quantum leaps in technology leaving lesser-developed countries in their wake. As conscription fades and the idea of military service becomes even more unpalatable, military technology will become increasingly 'fire and forget' or brilliant weapons of dummies. When a nation like Germany has nearly 200,000 conscripts who refuse service, systems must be simple, yet effective. Whether some sort of rapid reaction force (RRF) for NATO, or the European Union (EU), or even the local 'praetorian guard' for a drug warlord, small units will become more lethal.

In Afghanistan, a small US Special Forces 'A' team uses B-52 bombers

for close air support. This same aircraft was once part of America's Strategic Air Command (SAC). During the Vietnam War, their missions were coordinated from the White House. Today, they are coordinated from horseback. Advanced technology is getting into the hands of everyone and anyone at a blinding rate. During operation Desert Storm, global positioning satellites (GPS) were guarded 24 hours a day. Today, day hikers feel ill prepared without one. Technology has compressed time and states must keep pace with a global media. The 'CNN effect' or the 'CNN-drone' is not a casual remark off the lecture circuit, but reality for spokesmen like Jamie Shea and even the current US Secretary of Defense. Criminals and terrorists abuse this technological acceleration as well. September 11, 2001 was a relatively unsophisticated operation.

Economics

And what role does *economics* play? As noted above, lesser-developed nations face a rapid population growth. These states have scarce capital for industrialization. What limited industrialization there is reduces the need for 'unskilled' labor, thereby increasing unemployment. What export materials are available are consumed domestically. So, how does a nation state break out of this dilemma or death spiral? To paraphrase Carl von Clausewitz, conflict permits the continuation of economics by another means.³⁶ Today, increasingly, guns, drugs, and diamonds are conflict objectives, not another country's capital or some obscure hilltop or road junction. High primary commodity exports, low income, and slow growth are a 'witches brew' which makes 'predatory' small wars the most predictable form of modern conflict today. Conflict is financially viable. Fighters can do well out of conflict. In many lethal small wars, distinguishing between a narco-trafficante and an insurgent is difficult. The FARC in Colombia employs around 12,000 people and earns up to \$700 million per year from drugs and kidnapping.³⁷

But there is more than those snakes that will influence future conflict. There are also contrasting dimensions.

Contrasting dimensions

I will discuss organized versus informal, soldiers versus warriors, commanders versus warlords, segregation versus integration, global versus local, state-of-the-art versus back-of-the-flatbed technology and other contrasts.

Organized - Informal Organization

Small wars contain distinct and contrasting dimensions that must be understood by participants.³⁸ Historians look at the development of organized warfare beginning some 6,000 years ago. By the 3rd millennium B.C., forces were organized, trained, and equipped as recognizable combined arms armies, a concept that exists today. Military analysts assume that organization equated to greater effectiveness. But, while theoretically the Druze militia in Lebanon in the 1970s and the clan-based forces of Somalia in the 1990s could not have stood up to a Western army, the Druze did defeat the Lebanese Christian militia and regular units of the Lebanese Army (LAF) and the Somalis gave the United States and United Nations forces *all* they wanted in Mogadishu.³⁹ The Battle at the Bakara Market was a 'gunfight' between 'Delta Force', Special Forces Operational Detachment Delta (SFOD-Delta), and Rangers against elements of Aided's clan.

The Kurdistan conflict is a continuous struggle based upon Kurdish tribal and family allegiances. This is also an organizational factor in a fashion. The Patriotic Union of Kurdistan (PUK) is organized within the Talabani clan while the Kurdish Democratic Party (KDP) is organized from the Barzani clan. At the same time, ethnicity is a critical factor. The Kurds are engaged in an ethnically-based struggle against Iraq, Iran, and Turkey. At the same

³⁶ Refers to the German philosopher Carl von Clausewitz, well known for the maxim 'war is the continuation of policy by other means'.

³⁷ Joseph Kahn, *Guns and Dope Fuel Civil Wars Around World, A Study Finds in Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy*, edited by Paul Collier, Development Research Group, Washington, DC: World Bank, June 15, 2000. Online:

<http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/civilconflict.pdf>.

³⁸ Jeffrey B. White, 'A Different Kind of Threat: Some Thoughts on Irregular Warfare', *Studies in Intelligence*, Vol. 39, November 5, 1996. I have used Dr. White's contrasting dimensions framework extensively in the paper, while applying my own experiences and observations.

³⁹ Jeffrey B. White, *A Different Kind of Threat*, p. 5.



Kurdish refugees, Irak 1991 (Source: 11 Geniehelpbataljon)

time, both the Barzani and the Talabani are Kurdish clans, both hate each other, and both will fight or ally themselves with Saddam Hussein or Tehran's Paderan when needed. As Talabani aptly said of his rival (Barzani) once,

He's a weak man, – prey to a narrow tribal view of the world – someone who doesn't give a damn about the opposition or Chalabi's (leader of the inc) uprising or even overthrowing Saddam. He cares only about the Barzani clan and would make a pact with the devil to protect it.⁴⁰

The devil has a filing cabinet full of pacts from this part of the world and the Afghan and Somali files are particularly thick. Religion, another powerful factor, can reinforce ethnicity. However, in this context one needs to be careful of

generalizations, e.g., Muslim *versus* Christian. In Lebanon, the politics of the Christian Phalange party were largely the politics of the old Gemayel family. The Phalange was a political expression for one 'tribe' of several within the Christian heartland of Lebanon. In another 'tribe', terms like socialism, democracy, or nationalism may have no real meaning. Walid Jumblatt's 'socialist party' was not about socialism, rather about his tribe, the Druze. Jumblatt's real interests were and still are in furthering the interests of his 'tribe'. The armed elements of these 'tribes' were at first glance very informal, but their real organization was based upon a clan arrangement.⁴¹

The late Jonas Savimbi's forces of the National Union for the Total Independence of Angola (UNITA) represent a classic case study for students of 'small wars'. Conflict in Angola

began over forty years ago and its current civil war erupted in 1975 when the Portuguese colonialists departed and the Marxist government of Angola (MPLA) was left in place backed by the Soviet Union and Fidel Castro. Although multi-tribal in ideology, UNITA was always dominated by two great clans of Angola's biggest tribe, the Ovimbundu. The clans were the Savimbis and the Chingunjis. Jonas Savimbi and his branch of UNITA, trained by the Chinese, fought in the Angolan bush until Savimbi's death. The Chingunji clan organized the clandestine underground and penetrated the MPLA from within.⁴² While

⁴⁰ Robert Baer, *See no Evil: Story of a Ground Soldier in the CIA's War on Terrorism*, New York: Crown Publishers, 2002, p. 196.

⁴¹ Jeffrey B. White, *A Different Kind of Threat*, pp. 4-5.

⁴² Fred Bridgeland, 'Angola's Secret Bloodbath', *Washington Post*, March 29, 1992, page C1.

this insurgent force of clans was not organized along Western conventions, it was viable, organized, and effective absent covert support from South Africa and the United States. These informal arrangements, while not recognized by Western analysts as 'organized' in the traditional sense, are nevertheless effective. We make a serious mistake equating organized conventional forces with greater effectiveness in small wars. Furthermore, we imperil our forces by not recognizing the effectiveness of this informal or non-traditional style of organization.

Soldiers - Warriors

'Small wars' are usually fought by soldiers against warriors. Modern armies develop discipline and cohesion through deliberate indoctrination. Irregular forces found in small wars produce the same results, but use a more natural process. One of the first 'modern' armies, the famous Greek phalanx of the city-states was formidable because the men knew each other well. Phalanx warfare depended upon a sense of community between the leaders and the middle class. Hoplites, Greek infantry, had to face the enemy together, each protecting with his shield the sword arm of the man to his left.⁴³ The glue of this military ethos is what the Greeks called *philia* - friendship, comradeship, or brotherly love. *Philia*, the bond among disparate individuals

who are facing death and misery together, is the source of the unit cohesion that research has shown to be critical to battlefield success. The United States Marine Corps (USMC) recruits in this fashion and demonstrates a similar bond. The motto of the Corps, *Semper Fidelis*, is a way of life. Irregular forces are drawn from a similar kind of base: from friendship, comradeship, or brotherly love.

But, soldiers and warriors are *not* the same.⁴⁴ The modern professional soldier is a product from a system that removes him from society and intentionally strips him of his identity.⁴⁵ He is made a professional in the use of lethal force. He follows strict rules of engagement and a clear chain of command. He responds to legal orders from his superiors and is held accountable for his actions. Soldiers and their commanders think in terms of what makes sense in modern parochial contexts. However, warriors draw upon historic and cultural backgrounds that are routinely all but invisible to the soldier.⁴⁶

A warrior never leaves his society. Rather, he is a reflection of his surroundings. His martial skills represent what is traditional within his culture. His knowledge of warfare is in part inherited and in part reinforced on a daily basis. He operates within a looser organization and a more relaxed disciplinary system. However, the

consequences of his failure can be draconian by Western standards. Warrior leaders are also different from leaders of modern armies. While they may, or may not, have formal military education, they have extensive combat experience, and know their men; their psychology, their real capabilities, and their social needs.⁴⁷ Understanding this nuance will prevent the kind of comment made by the former Russian Minister of Defense Pavel Grachev, that Grozny, the capital of Chechnya, could be taken by 'one airborne regiment in two hours'.⁴⁸

Commanders - Warlords

'Warlords', or warrior leaders, sometimes campaign differently. In some cases, they cannot afford to accept 'risk' in the classic military sense because the loss of just one major weapon system and even certain elites, or 'stiffener' forces to a lesser degree, can have an inversely proportional result, and not just to their political existence. As one of the Marshall Center's distinguished faculty noted in a discussion about coalition warfare among warlords, 'Get the guy on your left flank to lose his (tank) and you've just increased your own position and strength'. Understanding this is all part of comprehending another's strategic culture or improving our 'Silk Road street smarts',^{48a} which is an education of both antiquity and post-mod-

⁴³ David Boucher, *Political Theories of International Relations*, New York: Oxford University, Inc., 1998, p. 48. Alvin Bernstein, *Sparta: Strategic and Operational Approach to War*, Lecture at the US Naval War College, August 30, 1990.

⁴⁴ Jeffrey B. White, *A Different Kind of Threat*, p. 8.

⁴⁵ This is not the case within a conscripted army whose intent is to maintain the civilian identity of its combatants.

⁴⁶ Dunlop, Charles P., 'Special Operations Forces in Kosovo', *Joint Forces Quarterly*, No. 28, Spring and Summer 2001, p. 10.

⁴⁷ There are exceptions that have formal military training and these need to be appreciated by analysts. Somali General Mohamed Farrah Aidid attended a military university in Odessa, FSU and in Rome. He fought against Ethiopia, in the Somalia *coup d'etat* and in

the Somalia Civil War. Aidid was in charge of the Habr Gedir Clan. In Somalia there were five clans at the time, all struggling for power of the country. Gen. Aidid's clan was the strongest and he proclaimed himself president of Somalia. Akhmad Shah Massoud was the son of a colonel, initially trained in the Afghan army and then by the Pakistani ISI and other intelligence services. Shamil Basayev spent two years in the Soviet Army and fought with fellow Chechens as a 'colonel' in the Abkhaz resistance forces. While fighting in Abkhazia, Basayev had regular contact with Russian military officials who were covertly assisting the Abkhaz in operational planning and intelligence. Before returning home to Chechnya in 1994, Basayev and his unit, the 'Abkhaz Battalion', fought with the Azeris against the Armenians

in the Azerbaijani enclave of Nagorno-Karabakh. According to Raymond Finch, *A Face of Future Battle, Chechen Fighter Shamil Basayev*, he may have well received training in Afghanistan.

⁴⁸ Timothy Lee Thomas, *Military-Political Aspects of the [Chechen] Conflict*, Fort Leavenworth: Foreign Military Studies Office, 1994, p. 6. Minister Grachev's comment was widely reported in the Russian and international media.

^{48a} 'Silk Road street smarts' is another way to express that an actor or observer in this area must possess a highly developed situational awareness of his or her surroundings. 'Street smarts' is an American police term (apologies) and the 'Silk Road' is the old trading route from the West to China from Marco Polo's era.

ernism.⁴⁹ One old T-54 tank, held together with bailing wire, is as good as an Abrams main battle tank in the world of Toyota flatbeds.

Equipment replacement is challenging. Warrior replacement is harder. A warlord's recruiting and logistics base is limited to certain select geographic or cultural areas. A Taliban leader cannot replace combat losses or defections easily while occupying the Hazara region and the Sheik Ali ethnic areas, someone else's backyard, and he has no recruiting depot upon which to turn.

Warlords operate on 'momentum' vice the results of a classic deliberate planning process.⁵⁰ 'Initiative', a lauded western military attribute associated with time, is hard to discern. Today, Afghan commanders appear not to be in a hurry. Commentators on the ground war in Afghanistan repeatedly discussed the imminent termination of combat operations because of cold weather. In fact, the Afghan fighting season has little to do with the onset of winter. Rather, over the centuries, Afghan warlords have become socially accustomed to a 'half time' in the winter when it suits their need to renegotiate with their opposition and perhaps switch alliances: it is their battle rhythm.⁵¹ Small wars are orchestrated

by these rhythms. Time has a different connotation and favors the warrior for whom there is neither rotation, nor surcease. If he is not losing, he is winning. The recent small wars of Lebanon, Somalia, and Chechnya have demonstrated how hard it is for an external or conventional force to have more than a passing effect on a conflict that is deeply rooted in a society. Misunderstanding a warrior's notion of time has led to great frustration and sometimes Western 'defeat'. Frustration will become evident in Afghanistan.

Segregation - Integration

Another dimension at variance with modern and irregular forces in small wars deals with their place in society: an issue of segregation versus integration.⁵² Modern forces are drawn from a society, basically segregated or taken out of the society, and trained for deployment into a theater or a region, and employed in some tactical area of responsibility. In small wars, the warriors seem inseparable from the society. Any CNN camera scene from Afghanistan today supports this point. Fighters, refugees, and common ordinary citizens move about freely and in many cases are indistinguishable. These conflicts, or small wars, can continue from generation to generation and become a routine part of civil society. Try identifying the roots of the current Afghan conflict or the 'Irish troubles'.

Global - Local Control

In state-on-state war and where states are engaged in small wars, the coordination and direction of conventional forces and resources requires robust organization, technology, and manpower. Advanced information systems provide the necessary command, control, computer support, communications, intelligence, and information (C4I2).⁵³ The commander-in-chief, normally the senior elected official or head of state, declares the state of conflict, its end-state, and his intent. This sort of conflict is directed from the highest levels of government and military command. Today, the Com-

mander-in-Chief Central Command (CENTCOM) controls combat operations in Afghanistan from Tampa, Florida in strict accordance with his civilian leadership's intent. This is not unusual and reflects a healthy civil-military relationship. Small wars are tightly intertwined with international diplomacy, domestic politics, the media campaign, and require an inter-agency approach. In the American context, only the White House can manage them.

However, small wars are directed by a local warrior-leader for regional or perhaps very personal reasons. Divining such reasons is challenging because his values, goals, and strategies are often based upon obscure, idiosyncratic, and remote historic and chronological factors. Let me use the profile of the Chechen commander Shamil Basayev, as an example of local leadership and personal ambition. Basayev is first and foremost a product of his regional traditions. Travelers in the Caucasus are liable to find that Chechen mountain peoples' legendary hospitality, *Rhilk*, has one peculiar flaw: that is the need for self-preservation. Vendettas have torn this wild and lawless part of the world apart for centuries. *Adat*, an ancient system of retribution, is older than Islam itself and is still more widely followed than the Russian penal code, which has never commanded much respect from Chechens. While it may appear that the Chechen conflict is based upon Russia's desire to control its sovereign territory, the conflict also may be attributed to on-going blood feuds that began decades or centuries ago. Like *Adat*, an analogous code of self-preservation can be found in most of the mountainous trouble spots of the world. It is especially lethal when mixed with a militant fundamentalist brand of Islam.⁵⁴

For their personal command and control needs, warlords, or local leaders utilize a variety of very simple communication devices. 'Handys', or mobile telephones, the ubiquitous 'bricks' with simple encryption devices,

⁴⁹ From e-mail discussions with LTC Tom Wilhelm, USA, Defense Attaché to Mongolia, November 19, 2001, 2:23 AM, Subject: Wilhelm After Action Report: 'Song of the South'. LTC Wilhelm was TAD in support of operation Enduring Freedom.

⁵⁰ Warlord 'momentum' was an attribute discussed at length by Rudman, SADF, and this author, in conversations regarding combat operations in Africa and specifically Angola. Rudman was responsible for psychological operations developed by the South African Brigade Headquarters fighting Cuban and the FAPLA forces in Angola during operation Modular in the last months of 1987. That was during the final phase of the South African involvement in Angola.

⁵¹ Wilhelm e-mail, November 19, 2001.

⁵² Jeffrey B. White, *A Different Kind of Threat*, p. 9.

⁵³ Jeffrey B. White, *A Different Kind of Threat*, p. 7.

and runners can provide a perfectly effective command and control net for local operations. Before the battle in the Bakara Market, Aideed's fighters were marshaled in that area using pots and pans. Local command and control is further enhanced in small wars especially when subordinate leaders really understand their leader's intent: not just what he wants accomplished but why he wants it accomplished.⁵⁴ In October 1987, before the battle for control of the

Keran Valley in Northern Afghanistan, Ahmed Shah Massoud personally discussed his intent for two hours with over 100 subordinate commanders.⁵⁶ He covered his priorities, critical missions, the logistical preparation of this battle, and intelligence. His subordinates, men with whom he had fought for years, had a complete appreciation for Massoud's desires. The results were predictable with Massoud soundly defeating the Soviet-supported government forces,

capturing over 300 POWs and killing only 29. His losses were negligible. As is always the case, the operation as originally planned changed as soon as it began. However, given their thorough understanding of Massoud's intent, his subordinate commanders were able to improvise and accomplish their mission without having to stop and communicate with their superiors. Massoud was able to reduce the time required to receive supplies from Pakistan from two

⁵⁴ In the Pathan area of Afghanistan, *Pakhtunwali* is the nearly sacred code, which decrees that friendship is sacred, and an enemy shown no quarter. In Albania, the *Kanun* (pronounced ka-NOON) is a similar written code of rules and oaths. By the dictates of the *Kanun*, one's primary allegiance is to clan and community, not to the state. In accordance with this allegiance, taking revenge in order to defend the honor of one's family is not only permissible, but also a sacred duty. Of course, unlike medieval times, that duty can now be carried out with modern weaponry. There is an astonishing resemblance between the customary law of the Northern Albanians and that of the peoples of the North Caucasus. Writing in 1925,

in the *Zeitschrift fuer vergleichende Rechtswissenschaft*, Adolf Dirr noted, 'that the two systems of customary law appeared practically interchangeable'. Like 'Adat', 'Kanun' is by no means a relic of the past and this idea of a 'highland' code is not unique to the East. For a superb treatment of 'Kanun' read, Scott Anderson, 'The Curse of Blood and Vengeance', *The New York Times Magazine*, December 26, 1999.

⁵⁵ For a complete understanding of the concept of a 'Commander's Intent' see Marine Corps FMFM-1, *Warfighting*. 'We achieve this harmonious initiative in large part through the use of the commander's intent. There are two parts to a mission: the *task* to be accomplished and the reason, or *intent*. The task

describes the action to be taken while the intent describes the desired results of the action. Of the two, the intent is predominant. ⁵⁶ Suicide bombers killed Ahmed Shah Massoud, the former defense minister and head of Afghanistan's deposed government, two days before the September 11 terrorist attacks in the United States. The 48-year-old Massoud was an indomitable resistance leader in the 1980s, repelling one Soviet foray after the next. After the Soviets withdrew from the country, the coalition government that he was a part of was unable to hold onto power. By the mid 90s, Massoud became the chief adversary of the Taliban. It should come as no surprise that Al-Qa'ida and the Taliban leadership planned for his assassination years before it occurred.



Grozny in ruins



Kosovo, 1999 (Source: MNB(s))

weeks to three days. The Russians again experienced the same phenomenon in Grozny, where very simple or even 'primitive' command and control systems were more than sufficient for operations in an urban environment.

State-of-the-Art - Back-of-the-Flatbed Technology

To conclude with the contrasting dimensions of small wars, conventional forces focus on the development of advanced technology while warriors in small wars adapt the technology that is on hand. Somali 'technical' vehicles, with their antique

106mm. recoilless rifles, were World War II vintage, but controlled the streets of Mogadishu. Conventional forces are logistics-dependent, tethered to 'the ball and chain' of their logistics system, while warriors are logistics independent to a point. Battlefields of small wars are pre-staged and engagements avoided until supplies are adequate.

Other contrasts

Conventional forces pride themselves on the production of reams of coherent doctrine: joint doctrine, service doctrine, and theater doctrine. Careers are made on this industry. Warlords use what has worked and what might work. Massoud could recite Maoist doctrine from memory and was a prodigious reader. However, he could

improvise and did what had to be done to win. The modern armies of the East and West have been fixated on the Clausewitzian notion of the decisive battle, '*ein Schlacht ohne Morgen*', while the warriors in small wars can exist with skirmishes forever. Conventional forces fight with allies, partners, and within real or illusory coalitions. Warlords seek accomplices, families, and other clans for support.⁵⁷

My observations

Why are small wars *now* much more likely to occur as described and where might they occur? Several important factors form a classic trilogy of means, motive, and opportunity regarding the answer to the first question.⁵⁸ First is the 'trickle-down' of

⁵⁷ Jeffrey B. White, *A Different Kind of Threat*, p. 6.

⁵⁸ Fred Fuller, *New Order Threat Analysis: A Literature Survey*, USAJFKSWCS 28307-5000, Ft. Bragg, NC: November 2, 1996, pp. 2-3.

weapons of mass destruction or increased destruction: the advent of chemical, biological, nuclear, enhanced, or sophisticated weapons appears at hand. There are numerous cases that support this suggestion: the Japanese subway attack with nerve gas, the Tamil Tiger chemical attack on the Sri Lankan army, the Moscow 'park surprise' of ionizing material which the Chechens threatened to spread with conventional explosives, and the Al-Qa'ida kamikaze assault on the Pentagon and World Trade Center. Most of the small wars in Africa are fueled with near state-of-the-art weapons systems such as Mi-24/26 Hind gunships, and experienced pilots abound. Increasingly, 'talent' looking for any paying job or willing to serve because of personal ideology provides greater access to knowledge and hard skills for small wars. This includes pilots, trained intelligence and security operatives, as well as nuclear engineers, biologists, and chemists. Sophisticated, tactical light and heavy weapons are available to anyone with the money to purchase them. Minsk and the Trans Dnestr region are some of the primary suppliers of the world's illegal weapons.⁵⁹ Belarussian army stockpiles and small arms industries in Trans Dnestr are prospering from this global demand. The reason is at once purely criminal and economic, largely owing to the state weakness in both Belarus and Moldova and to the incapacity of the authorities to enforce

any arms exports controls. Likewise, the continued willingness of certain 'rogue states', such as Syria and Iran, to supply arms and high explosives to terrorist groups continues. Combatants also have greater access to the amount of funds needed to mount significant attacks. Even though some traditional state sponsorship has begun to dry up, extortion, kidnapping, robberies, or drug related activities easily fund small wars. As noted above, combatants can make money from 'small wars'. Also, ideologically motivated groups can and will do more on a shoestring. The first attack on the World Trade Center cost terrorist bomber Ramsi Yousef less than \$4,000 dollars. Finally, with the end of the Cold War, sub-state groups like Al-Qa'ida are more willing to carry out significant attacks for ideological reasons, or for profit, in the absence of controls formerly exercised by the major Cold War actors.

Thomas Homer-Dixon describes the growth of small wars and their lethality in epidemiological terms. The virulence of violence, the fatality rate, is a result of a vicious cycle: Weak and illegitimate governments in poor countries stimulate conflict. This attracts an influx of weapons and makes conflicts more bitter and protracted, further weakening and destabilizing the impoverished country.⁶⁰

Operational environments

And small wars will exist in highly specific operational environments like the Afghan microclimate, where populations, tribes, and tribal units live and act both inside and outside state- or other boundaries. This needs to be understood by all participants: policy makers, commanders, combatants, intelligence officers, and even lawyers. The Afghan conflict has been and continues to be 'invaders' against Afghans at one level; the Pushtun majority against the minorities like the Hazaras or the Uzbeks at a lower level; or, the Pushtun Durrani tribes against the Ghilzai tribes. When these elements are not fighting, it's village against village or brother

against brother. These operational environments will present several challenges.

Understanding context

First, these operational environments consist of a number of elements, including geography, ecology, history, ethnicity, religion, and politics. These are not topics to which the military, intelligence, or law professionals have devoted much attention. Next, these topics just mentioned – and there are many more – must be seen in a detailed and nuanced context. It is specific local geography, history, politics, and the like that are critical. Examine Kosovo for example. Balkan history is one thing; the history and the legend of the Serb-Ottoman conflict is another. The role of custom and culture, specific families, tribes, clans is yet another. For an even more complex mosaic than Afghanistan or Kosovo, consider Lebanon. Arab history is one thing; the history of the Christian-Druze conflict is another; and, the roles of the specific families – the Gemayels, the Chamouns, the Franjiyahs, and Jumblatts – is yet another. A Westerner trained in Western logic will have difficulty here because these conflicts seem irrational and are dismissed erroneously as the result of the 'wog' factor.⁶¹

Cultural geography will need to be understood in a micro sense as well. Despite all of the US forces' technological advantages, the ethnic Albanian guerrillas operating in Macedonia have two huge assets: the utter loyalty and commitment of the ethnic Albanian villagers who live on both sides of the Kosovo-Macedonia border; and, an innate knowledge of this rough mountain terrain. The Albanian villagers in Kosovo fully support the National Liberation Army (NLA) fight in Macedonia. Amid this bucolic setting, the white plaster farmhouses with terra-cotta roofs and herds of sheep wandering the hillsides, the villagers have supplied NLA rebels with safe houses, food, and transportation. A recent search by US troops of a

⁵⁹ 'Arms for Chechens and Taliban', *Jane's Intelligence Digest*, January 11, 2002, p. 2. This report was corroborated separately in December 2001 during a discussion the author had with a US intelligence officer who is currently working in this region.

⁶⁰ Homer Dixon Jones, 'The Virulence of Violence?' *The Washington Post*, February 4, 2001.

⁶¹ *Wog* stands for 'worthy oriental gentleman'. In the 19th century it was a genteel euphemism for Indians with English manners and a quasi-British social status, but it quickly became derogatory. By the era of T.E. Lawrence, it was the British way of cursing anything and everything east of the Channel.

farmhouse on a dirt road high in the mountains revealed 30 futons that military sources believe furnished sleeping quarters for NLA soldiers. Is this true or is this simply a traditional haven for shepherds?

In Afghanistan today, how does a young Marine distinguish between a member of the United Front, a Taliban fighter, an 'Arab' mercenary of Al-Qa'ida, or an Afghan farmer? They all carry weapons and look the same. Only a local can identify who belongs to whom. As General Hamid Gul, the former chief of Pakistan's main intelligence agency, Inter Services Intelligence, noted:

*(Afghanistan) is a traditional tribal society where even a dog from another tribe is noticed by everyone.*⁶²

Gul's comment about Afghan society is accurate.

Understanding environment

And where will small wars occur? The increasing urbanization of populations on a global scale concentrates greater numbers of people in smaller geographic areas, vastly increasing their vulnerability to attacks on infrastructure (power, water, transportation, and communications). Today, 45 percent of the world's population lives in an urban environment. This percentage will grow to 60 percent by 2025. The vast majority of these urban areas are on the littorals. Crowded cities and urban sprawl are also most vulnerable to attacks by weapons of mass destruction even if these attacks are carried out in relatively unsophisticated fashion. Given the increasing weight of urban areas

as an opponent's center of gravity or source of power, modern forces will fight in urban areas like it or not.⁶³

Russia's current experience in Chechnya and specifically the city of Grozny is noteworthy. In spite of better planning, improved training, reasonably effective command and control, and a successful media campaign, Russian forces took heavy casualties in Grozny, and through their tactics, virtually destroyed the city driving the Chechens out. Even then, it is unclear whether the Chechen rebels' retreat was a result of genuine Russian victory or of previously laid plans. The Russian Army could not efficiently and effectively capture an urban area from a weaker force. One reason, perhaps the most important, is the Russians were fundamentally unprepared for urban combat. Real Chechen resistance was not planned. Training came too late. And, their encirclement was too porous. The Russian military fervently hoped to avoid urban combat. By

⁶² Anwar Iqbal, *United Press International*, March 13, 2002, 613PM.

⁶³ *Marine Corps Midrange Threat Estimate - 1997-2007: Finding Order in Chaos (U)*, Defense Intelligence Reference Document, MCIA-1586-001-97, Washington, DC: August 1997, p. 3.



Russian troops in Tadjikistan, 1993

believing that they could avoid an urban battle and by not preparing for one, the Russian military guaranteed that any fight – successful or otherwise – would have a very high butcher bill.⁶⁴

A new professionalism

Small wars will require at once unique leadership and combatants. Perhaps we should seek a cross between the Duke of Wellington and Colonel T. E. Lawrence for leadership. Both were masters of the art of fighting small wars: intimately understanding their environment, their own capabilities, and the use of weak and unreliable allies. Wellington, better known for his coalition victory over Napoleon at Waterloo, demonstrated his true genius fighting 'from the sea', in an expeditionary manner, in Portugal, and using his 'special forces' and native allies in India. Lawrence's campaign against the Turkish forces in World War I is a near mirror image of operation Enduring Freedom. In a sense, this operation by design resembles a 'classic' colonial war without the occupation phase. The United States has spared its own troops, while using proxies and wisely avoiding taking sides and employing its own uncontested technology to assist its proxies to win quickly. One of the keys to this small war is the development of the human mind.

Many commentators of the *current* Afghanistan conflict mistakenly suggest the main lesson-learned is that small US combat teams on the ground and high-performance aircraft with precision-guided weapons can be and were coordinated under almost any condition. The real lesson-learned is that the American military education and training investment in its professional combatants in the mid-80s has paid dividends. The real qualitative difference in Afghanistan, Kosovo, Somalia, and Kuwait is in the military skill of US combatants. Officers attend rigorous professional military education institutions and are masters of their profession upon graduation.⁶⁵ Each education level builds upon the knowledge gained at previous levels. This mastery is both intellectual and practical. The specialized skills of US enlisted combatants increasingly gives their commanders confidence in their ability to be the 'strategic corporals' critical to small wars that have come under increasingly intense global media scrutiny. Small wars are no place for conscript soldiers or professional peacekeepers.

Training aside, another reason that small wars are not for conscripts and peacekeepers is that small wars are generally ruthless. The warrior does not abide humanitarian law or finely massaged rules of engagement (ROE). He understands and practices the 'legal stricture' developed in the Boar War's 'Rule 303' or Hafez Al Assad's infamous 'Hama Rules'.⁶⁶ And, it is

not only the warrior who is capable of atrocities. During the Russian occupation of Afghanistan, Afghan women were deliberately mutilated to draw Afghan Mujahideen out of their combat zone. Mujahideen were required to leave their village to escort each woman to a hospital inside Pakistan. As a Muslim woman, she could not travel alone but needed to be escorted by her cousins, the Mujahideen. No conflict is without savagery and atrocities. However, the propensity for this behavior appears to occur more frequently in small wars.

Conflict will continue to be the intercourse of the human race. Just as a horse would carry a man into action where his legs might not go and a helicopter will carry him further than the horse will go. Neither horse nor helicopter is any better than the heart of the man who holds the reins or handles the 'stick'. As Ernest Hemingway said, 'conflict is fought by human beings'.⁶⁷ His guarantee of the nature of conflict is as relevant today as 60 years ago when he so eloquently described it. It includes:

- Providence of uncertainty;
- Providence of chance;
- Providence of danger and courage is the first quality of a warrior;
- Providence of physical exertion and suffering;
- Demands resolution, firmness, and staunchness;
- Intercourse of the human race; and,
- Conflict is fought by human beings.

In this respect, soldiers and warriors are equal.

The way ahead

Today, some find it difficult to articulate a reason for sustaining a military, much less one as large as needed to meet the many and varied demands placed upon fighting small wars. The advocates for high-tech, standoff attack systems have found it too easy to argue that theirs is the way to quick and relatively cost-free victory. One

⁶⁴ Olga Oliker, *Russia's Chechen Wars 1994-2000: Lessons from Urban Combat*, POP: Rand, 2001, pp. 81-86.

⁶⁵ From *Professional Military Education, Today... and Tomorrow*, Military Education Directorate, J-7, Standard Briefing, Version Six, POP, P, May 3, 1996. PME entails the systematic instruction of professionals, officers, and enlisted in subjects enhancing their knowledge of the science and art of war. This is a 'cradle to grave' process that takes place at many institutions, such as the different staff colleges, war colleges, the Centre for Hemispheric Studies in Washington DC, the Asia-Pacific Centre in Honolulu (HI), the Marshall Centre in Germany and many others.

⁶⁶ Thomas Pakenham, *The Boar War*, New York: Random House, 1979, pp. 570-574. The expression playing by 'Hama Rules' is routinely used in Middle East conflicts and was originated in Thomas Friedman's classic *Beirut to Jerusalem*.

⁶⁷ *Men at War, The Best War Stories of All Time*, with an introduction by Ernest Hemingway, New York: Bramhall House, 1942, 1955, pp. xi-xxvii. This book contains 82 classic war stories of all time, selected by Hemingway to show what war is, how wars are won and lost, the great things and the little things, the courage and the pity of men and women at war.

distinguished member of the Marshall Center faculty, a scholar and a soldier, persuasively argues that today nations have really two choices: identify a 'niche' skill with which they can support a coalition's efforts at maintaining global stability, or abandon the defense business altogether and leave security to others.⁶⁸ However, history argues otherwise and cautions that militaries are a necessity. While the way we fight is changing, the essence of war is not. Conflict remains just as Carl von Clausewitz defined it, an act of force to compel the enemy to do our will. Because war is as much an intellectual as it is a physical endeavor, no enemy is defeated until he believes he is defeated. While conceivably it may be possible to break his will with enough air power, as the huge human and financial costs of operation 'Allied Force' demonstrated, at the end of the day, a physical presence is required. Indeed, we seem to turn to standoff attacks when the stakes appear low, but when real interests are at issue, land power provides the sustainability, close engagement capability, and the presence required for a victory. In small wars virtual presence is actual absence.

Great nations can afford to lose small wars; even long-lasting small wars like Vietnam. But, small nations do not have the luxury of finishing in a close, second place. Therefore, the first mission of any nation is as it enters the 21st century to strike a balance; to be both persuasive in peace, yet secure in conflict. How to do this is the question. In the future, just as in the past, the unexpected will happen; fog and friction will reign. 'Cyber fog

and cyber friction' will be just as deadly in the future as was the mud at Waterloo.⁶⁹ A military has to be competent on the battlefields we have known and on battlefields we are only beginning to comprehend.

Asymmetries have been a part of warfare since the Trojan War and future enemies will use whatever means are available, from cyber attacks to chemical and biological weapons, and commercial aircraft as well. Clausewitz understood that actual war is often far removed from the pure concepts of theory. Too often we seem to think of conflict as one-sided. Small wars are a real wrestling match in which one move elicits a countermove by the opponent. In that regard, if we put too much faith in technology, we can be sure that the enemy will move to obviate those advantages. A nation's center of gravity can also become a critical vulnerability. The ultimate lesson is that every war or conflict is no other but itself. Today, the international environment to which theorists address themselves is certainly more vast and diversified than that of the 19th century when Clausewitz reflected upon the world. And yet, a comparative study of theories then and now leaves the definite impression that war was both being perceived more keenly and explained more accurately by earlier observers than those set out today.⁷⁰ Given the 'end of history', or the end of the Cold War, some are tempted to think that worldwide communications and a global economy will relegate warfare to the trash bin of history. Even if the 100 or so conflicts currently raging around the globe do not argue

against the *naiveté* of this notion, history surely does. The popular thinking in 1912 found war inconceivable until the guns of August erupted in 1914, arguably precipitated by a small war.

The Gordian knot

Just as Gordius Phrygia fashioned a knot so complex as to defy conventional solutions, small wars have and will continue to evolve into a web of interrelated components capable of taxing any nation's intellect and resources. The future will consist of a world tinged by recurring instability and conflict, few nation against nation conflicts, more nation against non-nation state conflicts, lawlessness, and both natural and man-made disasters. Indeed,

*...while the face of war may alter,
some things have not changed
since Joshua stood before Jericho,
and Xenophon marched to the
sea...⁷¹*

But, while I see increased risk in this emerging environment, I also see increased opportunities to thwart aggression and increase prosperity. These openings, however, will only offer themselves to us if we are able to approach them with great mental flexibility. As a global community, we must endeavor to work together to create conditions and opportunities for stability and prosperity for all. In pursuing such lofty goals, how do we reconcile the necessity to elevate our diplomatic, political, economic, and information tools critical to such success with the very real necessity to ensure our *enduring national interests* are physically protected? Perhaps the answer lies in developing a mindset that appreciates the value of a cooperative approach to security. The Marshall Center continues to examine this as a means of building, *inter alia*, the trust, confidence, and transparency that is particularly well suited for the future leadership of our Gordian world.

⁶⁸ James Wither, presentation on RMA to Faculty Enrichment Seminar, George C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch, Germany, January 10, 2002.

⁶⁹ The 'friendly fire' casualties to date in the Afghan conflict are small compared to Desert Storm where 35 of 148 US combatants killed in action were hit by US fire. Eleven of those US deaths occurred during accidental strikes by US aircraft against ground forces. Of 467 troops wounded, 72 were hit by friendly fire. For a superb study of the once and future

problem of friction and the Clausewitzian concept of future conflict, see Barry Watt's *Clausewitzian Friction and Future War*, McNair Paper #52, Washington, DC.

⁷⁰ Stephen J. Blank, Lawrence E. Grinter, Karl P. Magyar, Lewis B. Ware and Bynum E. Weathers, *Conflict, Culture, and History: Regional Dimensions*, Maxwell Air Force Base, Alabama: Air University Press, January 1993, pp. xxxi.

⁷¹ G. MacDonald Fraser, *Quartered Safe Out Here: A Recollection of the War in Burma*, 1995.

In dit nummer beginnen wij met een nieuwe, kritische rubriek: 'Tegenwicht'. De auteur, brigade-generaal P.H. de Vries, geeft zijn persoonlijke visie op een thema. In deze eerste aflevering staat vaktaal centraal. Wij hopen dat de inhoud aanzet tot denken, wie weet tot discussie. 'Tegenwicht' heeft nu juist die bedoeling.

De redactie

P.H. de Vries - brigade-generaal der cavalerie*

Natuurlijk moet ook de krijgsmacht met haar tijd meegaan, en als de rest van de wereld begrippen als manager, management en zelfs de managerziekte in haar idioom opneemt kan het leger niet achterblijven. En zo doen allerlei militaire vormen van het begrip management hun intrede. We spreken van de militaire manager, we hebben het over managementcontracten, we kennen een facilitair manager, we willen managementinformatie en managementsamenvattingen, we treden op in het kader van crisismanagement en ga zo maar door. Het lijkt er waarachtig op dat we in het leger inderdaad managen en dat we ook echte managers zijn.

Waarom toch al die aandacht voor dat begrip management? Is het iets totaal anders en iets volledig nieuws? Leidt toepassing van dat begrip als vanzelf al tot iets beters? Is er sprake van een theoretisch model met unieke kwaliteiten? Of is het gewoon het zoveelste voorbeeld van het ingeburgerd raken van anglicismen en stelt het als verschijnsel niet meer voor dan het **Asshole**, **Butthead**, **Creep** van de toenemende globalisering?

Of is het wellicht een teken van zwakte, een krampachtige poging erbij te horen door het bezigen van modieuze begrippen en het npraten van zogeheten deskundigen. Of erger nog, is het misschien een uiting van schaamte, van verhullend taalgebruik, omdat we bang zijn dat onze militaire terminologie niet goed overkomt, omdat daarmee onze acceptatie mogelijk in gevaar komt, omdat we anders zo militaristisch klinken of omdat we toch vooral aardig gevonden willen worden?

* De auteur is werkzaam bij de Landmachtstaf.

Wat ook de achtergrond is van het gebruik van moderne managementtheorie, de effecten daarvan zijn niet te onderschatten. Managers-taal leidt in het leger per saldo tot vervreemding! Doordat militair idioom geleidelijk aan wordt vervangen door managerstaal, ontstaat uiteindelijk ook de idee dat het leger met management te besturen is, dat het leger in wezen ook een bedrijf is en dat een bedrijfsmatige aanpak van problemen dus ook in het leger thuishoort.

Met die opvatting wordt voorbijgegaan aan de wezenskenmerken van het leger en wordt de kiem gelegd voor een kwaadaardig virus dat uiteindelijk het leger tot in de kern zal aantasten en waardoor het ten slotte niet meer voor zijn taken is berekend. Het leger is geen bedrijf. Het is geen onderneming waarin de ultieme maat der dingen is gelegen in het bedrijfsresultaat, de winst en de uitkering aan de aandeelhouders. Het gaat in het leger niet om winstmaximalisatie. Mensen worden niet gezien als een van de productiemiddelen waar je naar gelang de ontwikkeling van het bedrijfsresultaat aantallen van aanneemt of ontslaat. De continuïteit van het leger is niet afhankelijk van een plek op de markt op basis van een concurrerende prijs van het product.

Het leger is een maatschappelijk instituut waarvan de positie is vastgelegd in de wet. Continuïteit is geen kwestie van marktwerking maar van maatschappelijke wenselijkheid. Het leger kent geen concurrentie. Het leger maakt geen winst. De mens in het leger is geen productiemiddel maar vormt de kern van de institutie. De mensen in het leger maken het leger tot wat het ten principale is: een geliede organisatie bereid en in staat tot het gestructureerd toebrengen van leed. De cen-

vaktaal

trale rol van de factor mens vormt ook precies de reden dat management als 'model' niet toepasbaar is voor het leger. Ik zal dat toelichten.

Management gaat uit van besturen en dat houdt in: een instrumentele benadering van de processen in een organisatie. De processen moeten worden beheerst: ze moeten doelmatig plaatsvinden. Daarnaast moeten de processen worden geïntegreerd om tot een optimaal resultaat te geraken.

Management is zakelijk. Het leger is niet zakelijk. Uiteindelijk deinst het leger er niet voor terug levensbedreigende confrontaties aan te gaan. De kans om in het leger te sterven is niet denkbeeldig. Daarom voldoet management niet: je kunt mensen niet naar hun sneuvelen managen, je kunt ze wel in het gevecht leiden, ook al leidt dat tot sneuvelen!

Het laten marcheren van een leger vergt dan ook vooral leiderschap! Het vergt moed en trouw. Het vergt doelgerichtheid en vasthoudendheid. Dat zijn de begrippen die het ethos moeten vormen van de militaire leider, de commandant. Het gaat niet om managen maar om commanderen, te weten het voeren van het commando. Dat wil zeggen, het met je eenheid uitvoeren van een opdracht. En die eenheid bestaat uit mensen en wapensystemen die in een chaotische omgeving zodanig moet worden geleid, dat deze doelgericht

optreedt. Het gaat niet om het bedrijfsresultaat, maar om het behalen van het doel. Het gaat niet om de uitkering aan de aandeelhouders, maar om het waarborgen van de verworvenheden van onze maatschappij. Het gaat niet om een beperkt bedrijfsbelang, maar om een breed maatschappelijk nut.

Dat is iets om trots op te zijn, ook in periodes waarin dat misschien niet elke dag even zichtbaar is. Maar juist in die periodes is het noodzakelijk het eigene van het leger, het ethos van de krijgsmacht krachtig overeind te houden en niet mee te waaien met elke modieuze wind. Daarbij horen de juiste woorden, want woorden scheppen beelden en de beelden die worden opgeroepen door het management-idioom verschillen hemelsbreed van de beelden die horen bij het militaire taalgebruik. Juist in vreedstijd, waarin geen beroep wordt gedaan op de ultieme functie van het leger, moeten we het beeld daarvan met alle middelen overeind houden. Dat betekent onder meer dat we de goede woorden moeten gebruiken.

Dus geen bedrijfsvoering, maar legervorming; geen managementcontract, maar opdracht; geen facilitair manager maar kazernecommando, geen militair manager, maar commandant, geen kostenbewustzijn, maar economisch gebruik van middelen; geen sturen in de lijn, maar eenhoofdige leiding. Kortom: gebruik je militaire moerstaal en begin er vandaag mee.

TEGENSENWIJCHT

BOEKEN bespreking

Kazematten in het interbellum

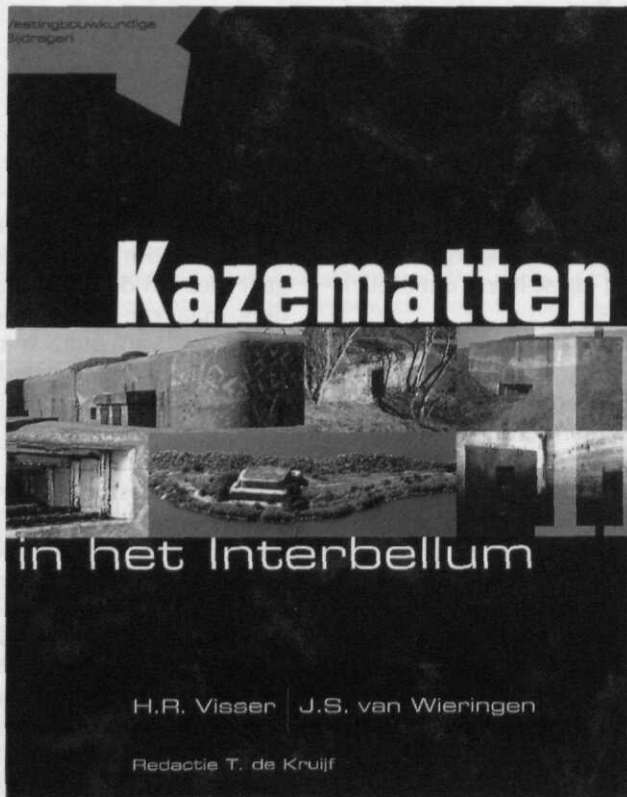
Door H.R. Visser en J.S. van Wieringen. 168 blz., rijk geïll., Uitgeverij Buitenen en Schipperheijn, Amsterdam 2002.

ISBN 90 5881 065 8
€ 22,50

De Stichting Menno van Coehoorn heeft een solide reputatie opgebouwd als het gaat om studies naar het Nederlandse vestingbouwkundige verleden. In de recente jaren verschenen de fraai uitgevoerde atlassen van historische vestingwerken (Noord-Brabant 1996 en Limburg 1998, Zeeland is in voorbereiding), nu komt de Stichting in de reeks Vestingbouwkundige Bijdragen onder redactie van drs. T. de Kruijf, met een analyse van de Nederlandse kazemattenbouw in de jaren 1918-1940.

Het moment van uitgave is goed gekozen, de belangrijkste Nederlandse verdedigingslijnes, de Waterlinie en de Stelling van Amsterdam, mogen zich immers hedentendage in een grote belangstelling verheugen. Die belangstelling van het grote publiek en van beleidsmakers die beslissen over de toekomst van historische verdedigingswerken moet gefundeerd worden op degelijk wetenschappelijk onderzoek.

In een drietal inleidende hoofdstukken zet Van Wieringen het militair-strategisch kader uiteen waarbinnen de bouw van de lijnes begrepen moet worden. Het betreft vooral de Peel-Raamstelling (1936), de Grebbelinie (1938) en de bouw van kazematten (het Duitse woord bunker wordt zorgvuldig en nadrukkelijk vermeden) bij de bruggen over de grote rivieren (1936) en de bouw van vele kleine kazematten in de jaren 1939-1940. De grootste bouwactiviteit vond plaats gedurende de mobilisatie vanaf augustus 1939. Aan de voor-



avond van de Duitse inval was inmiddels een indrukwekkend aantal kazematten gebouwd, alleen al langs de IJssel, het Maas-Waalkanaal en de Maas stonden er ongeveer 800. Tevens waren toegangswegen in Groningen en Drenthe versperd, was de linie om de Vesting Holland aangevuld, waren versterkingen aangelegd in Zeeland, langs de kust en bij de belangrijkste bruggen. De eerder genoemde lijnes maakten samen met de versterkingen op de Afsluitdijk en nabij Den Helder het beeld compleet.

Bouwtechnische ontwikkelingen

Visser behandelt de bouwtechnische ontwikkelingen. In begrijpelijke taal biedt hij een boeiend overzicht van het militair gebruik van beton en andere materialen. Gewapend beton verscheen in 1913 voor het eerst in de planning voor een militair bouwwerk, het fort Coehoorn bij Muiderberg, dat ten gevolge van de Eerste Wereldoorlog niet werd verwezenlijkt. De ervaringen van die oorlog verwerkte het Nederlandse leger in het bekende *Voorschrift Inrichten Stellingen* (vis) verschenen in de jaren 1928-1935. Het werd de technische basis voor de inrichting van de

lijnes waarachter in 1940 de vijand werd opgewacht. Opmerkelijk is dat het uitgangspunt van alle bouwwerken eenvoud was, omdat onervaren dienstplichtigen ze moesten kunnen bouwen.

In een drietal meer omvangrijke hoofdstukken komen in detail de werken aan de Afsluitdijk, de Vesting Holland, de rivierkazematten en de kazematten langs de grenzen aan bod. De Afsluitdijk (Wonsstelling, Kornwerderzand, Breezand en Den Oever) krijgt veruit de meeste aandacht. Inrichting, bewapening en levensom-

standigheden voor de bezetting komen aan bod en worden kritisch beschouwd ondanks de wat ongenueanceerde opmerking dat 'de positie van Kornwerderzand een van de weinig plaatsen [was] waar met succes de Duitse aanvallen werden afgeslagen' (p. 69). Minder bekend is dat zowel de Duitsers in 1943 als de Nederlanders in de eerste jaren van de Koude Oorlog opnieuw gebruik maakten van de verdedigingswerken van Kornwerderzand.

Vesting Holland

Vesting Holland was sinds 1922 de overkoepelende benaming voor de Waterlinie, de Stelling van Amsterdam en de lijnes langs de grote rivieren aan de zuidzijde van Zuid-Holland. Tot februari 1940 was het Oostfront vesting Holland de Nederlandse hoofdweerstandslijn, in die maand schoof deze lijn in oostelijke richting op naar de Grebbelinie.

Vanaf de late jaren twintig is voortdurend gewerkt aan de Vesting Holland. Aanleg van nieuwe (spoor)-wegen, fabrieksterreinen of anderszins maakte aanpassingen van de lijnes noodzakelijk. Er mochten geen onverdedigde accessen ontstaan.

noch gaten vallen in de te stellen inundaties. De nadruk lag op de toegangswegen vanuit het oosten naar Utrecht en Amsterdam.

Rivierkazematten

De rivierkazematten uit de jaren 1936-1937 moesten het land behoeden tegen een 'strategische overvalling'. Typologie, bewapening enz. van de 43 rivierkazematten worden duidelijk behandeld. De kostbaarste projecten waren die bij Nederweert (Zuid-Willemsvaart), en bij de Maasbruggen van Ravestein-Grave en Roermond-Buggenum. Aardige anekdotes vermeldt Visser over de verkenningen voor de bouw, die in het uiterste geheim, in burger, moesten plaatsvinden, en de problemen met civiele regelgeving.

In 1939 besloot de legerleiding tot de aanleg van 2000 kazematten langs de Maas en IJssel (200 km lang) en in de Peel-Raamstelling en de Grebbelinie (150 km totaal). Voor dit omvangrijke project kwam er een speciaal bureau stellingbouw onder generaal-majoor KNIL Van de Kastele. De verkenningen werden uitgevoerd door de Generale Staf, de daadwerkelijke bouw was grotendeels een civiele aangelegenheid. De Maas-IJssellinie had als doel de mobilisatie en concentratie van het Nederlandse leger te dekken, dat was een opdracht die drie dagen standhouden vereiste tegen geschut dat verwacht kon worden bij Duitse infanteriedivisies. Daarom waren de kazematten van de lichtste weerstandsklasse.

De meest gebouwde typen waren G (giestalen koepel), S (stekelvarken) en B, waarin mitrailleurs geplaatst werden. Ze kwamen in lange linies, zonder enige diepte. Dit laatste op nadrukkelijke wens van minister Van Dijk, tegen het advies van opperbevelhebber Reijnders in.

Langs de IJssel en Maas moest ieder punt van de rivier door ten minste twee kazematten bestreken kunnen worden. Zestien bataljons werden uitgesmeerd over 200 kilometer om de linie te bemannen. Het bureau stellingbouw nam ook de bouw in Zeeland, aan de kust (Hoek van Holland, Scheveningen, IJmuiden) voor haar rekening evenals, in eerste instantie de Grebbelinie en de Peel-Raamstelling. Het

besluit van februari 1940 van opperbevelhebber Winkelman de Grebbelinie tot hoofdweerstandslinie te maken, vereiste daar echter veel sterker kazematten. Tot welke aanpassingen, op het allerlaatste moment zoals al snel zou blijken, die beslissing leidde, komt ter sprake in het hoofdstuk over het betonplan van 1940.

Na de bespreking van de linies en kazemattypes sluit Van Wieringen het verhaal af met een analyse van de ervaringen met de kazematten uit de meidagen van 1940. Zijn oordeel is gematigd positief. De zwaardere kazematten, die met infanterie en artillerie goed geïntegreerd in een opstelling stonden, functioneerden goed. De lichte S kazematten in ondiepe linies deden het heel wat minder.

Tevens moet hij constateren dat de kazematten de Duitsers nergens tot bijstelling van hun plannen hebben gedwongen. In het slothoofdstuk geeft Van Wieringen een overzicht van wat we hedentendage in het terrein en in musea nog aan kazematten kunnen zien.

Fraaie vormgeving

Zoals we van de Stichting Menno van Coehoorn gewend zijn is het boek bijzonder fraai vormgegeven. Veel illustraties, plattegronden, kaarten en een verklarende woordenlijst enz. maken de soms nogal technische inhoud duidelijk voor een ieder. Er is zelfs een losse kleurenkaart van Nederland aan het boek toegevoegd met daarin alle kazematten ingetekend. Het boek is zeker voor alle geïnteresseerden in de moderne Nederlandse militaire geschiedenis van belang.

Het biedt tevens een aardige aanzet tot een nadere studie van het Nederlands militair beleid in de jaren dertig. Het is opmerkelijk dat juist deze periode nog steeds een moderne wetenschappelijke monografie ontbeert. Veel van de besluitvorming omtrent de kazematten kan dan nog beter ingekaderd worden, niet alleen in het interne Nederlandse militair-politiek besluitvormingsproces, maar ook in de internationale ontwikkelingen.

dr. W. KLINKERT, KMA

Naar Eer en Geweten

Kroniek van een bewogen militair leven, door G.J. Schüssler, 242 blz., met zwart-wit foto's, Uitgeverij De Boekmakers, Diemen, 1998
ISBN 90 8040 453 5
€ 17,92

Op 4 december 2001 is op 75-jarige leeftijd overleden luitenant-kolonel b.d. G.J. Schüssler, Ridder Militaire Willemsorde (MWO). In het boek *Naar Eer en Geweten* heeft hij zijn leven tot zijn pensionering beschreven. Hij beschouwt het Korps Commando Troepen (KCT) ook tijdens het schrijven van het boek als een van de beste onderdelen van onze krijgsmacht, vandaar dat volgens hem het boek als referentiekader mag dienen voor iedereen die zich een oordeel over het KCT wil aanmatigen. Daarnaast kan het boek een herkenning bieden voor een ieder die de militaire loopbaan achter de rug heeft en een inspiratiebron voor de velen die een loopbaan bij het KCT ambiëren.

Oorlog als ultieme sport

Met het woord 'aanmatigen' geeft de schrijver al een deel van zijn beleving weer. Niet alleen zijn boek maar ook zijn doen en laten als militair heeft veel kritiek opgeroepen. Kritiek waarvan de auteur in de inleiding schrijft:

Het is gemakkelijk om je vanuit een luie stoel een standpunt aan te matigen over de verrichtingen van strijders aan het front, zoals met de politionele acties in Nederlands-Indië en ook met de deelname aan de Koreaanse Oorlog is gebeurd. Mensen die naar eer en geweten overeenkomstig hun militaire eed hun leven in de weegschaal stelden, moesten naderhand bergen kritiek verstouwen.

Op blz. 73 van het boek vergelijkt de auteur de oorlog met de ultieme sport, wel met het terechte verschil dat oorlog leed bij burgers en schade veroorzaakt. Toch blijft het een krachtmeting, waarbij strategie, tactiek, moreel, geestelijke en fysieke kracht, inzicht en moed een rol spelen. Hij stelt:

Daarom is het laf van criticiasters die

vanuit de luie stoel oordelen zonder ook maar enige benul te hebben van wat oorlog voeren inhoudt. Voor die mensen heb ik geen enkel respect. Ze kletsen uit hun nek.

In die context heb ik vanuit mijn luie stoel als recensent het boek gelezen en zal ik er toch mijn oordeel over geven.

Biografische gegevens

In *Naar Eer en Geweten* beschrijft de auteur zijn leven van de geboorte van een soldaat tot en met zijn militaire pensioen. Hoewel hij aangeeft dat hij als militair is geboren, is het pas zijn dienstplichtperiode die zijn toekomst in militair uniform bepaalt. Het wordt een loopbaan oog in oog met dood en verderf, met rangen en standen, avontuur en vooral kameraadschap.

In mei 1946 komt hij op voor zijn dienstplicht in Arnhem, na de officiersselectie in augustus, begint hij in september 1946 de reserve-officiersopleiding in Breda. Na zijn opleiding gaat vaandrig Schüssler als pelotonscommandant bij de 4e compagnie van het 5e bataljon van het 3e regiment Infanterie naar Nederlands-Indië.

Als een rode draad door zijn militaire loopbaan loopt de saamhorigheid van het team. Hij bezoekt de manschappen 's avonds op de kamer en praat met ze over familie, baan, sport en studie. Hij is sociaal als het kan, maar is ook hard als het moet. Al snel sluipt de sleur van het militaire bestaan er in Zuid-Sumatra in. Op zijn eigen verzoek gaat hij over naar het Korps Speciale Troepen.

In zeven hoofdstukken beschrijft hij zijn wederwaardigheden in Nederlands-Indië, waarin hij ook de zwarte zijde van de oorlog volledig de aandacht geeft. De oorlog is smerig en in een oorlog blijkt dat mensen in staat zijn tot onmenselijk gedrag. Oorlog is overleven, en overleven is alleen mogelijk als de tegenpartij wordt uitgeschakeld.

Er is veel voor nodig om te overleven en te overwinnen. Voor een team is dat het moreel, de wil om te vechten en het wederzijds vertrouwen tussen commandant en manschappen. Dat alles binnen de

discipline, maar vooral in de geest van kameraadschap. Voor zijn betoonde daden van moed, beleid en trouw werd hij op 25 augustus 1950 benoemd tot Ridder der 4e klasse der Militaire Willemsorde.

Na zijn terugkeer in Nederland ging hij over naar de luchtmacht en begon aan een vliegeropleiding in Amerika. Na het voltooien van die opleiding werd hij geplaatst op het vliegveld Volkel. Lang houdt hij het daar niet vol (hij miste er de kameraadschap) want eind 1952 keerde hij terug naar de landmacht en ging als plaatsvervangend compagniescommandant naar de oorlog in Korea.

Na het wapenstilstandsverdrag op 27 juli 1953 raakte hij gewond bij het ontmantelen van de versterkingen. Hij sprong boven op een soldaat, om het leven van die soldaat te redden, als er nog een explosie moet volgen. Zijn gezicht zat na de explosie vol met scherfjes en later blijkt dat hij zijn linkeroog moet missen. Na hersteld te zijn van zijn verwondingen wordt hij op eigen verzoek geplaatst op de KMA. Na verschil van mening met de gouverneur over de opleiding van aanstaande officieren werd hij geplaatst op functies bij de territoriale sector.

Van juli 1960 tot en met juli 1964 was hij adjudant van de gouverneur in Suriname. Na een plaatsing van bijna twee jaar als selectieofficier bij het Selectiecentrum KL werd hij waarnemer voor de Verenigde Naties in het Midden-Oosten. Hij werkte daar zowel aan de Syrische als aan de Israëlische kant van de grens op de Golanhoogvlakte en maakte daar de Zesdaagse Oorlog mee. Na functies bij het Legerkorps ging hij in februari 1970 terug naar het Midden-Oosten, eerst als waarnemer, daarna als liaisonofficier en ten slotte als commandant van de waarnemingsmissie op de Golan-hoogvlakte. Schüssler sloot zijn militaire carrière af in Assen als commandant van het 42 Treinenbataljon.

Prins Bernhard geeft het in zijn voorwoord kort en krachtig weer:

'Naar Eer en Geweten' is het verslag van een eerlijk volbloed militair, soldaat, officier. Het is het boeiende levensverhaal van een ridder MWO, vlie-

ger en bovenal commando, die liever zijn aandacht naar beneden richtte dan naar hen die boven hem waren gesteld.

Indringend geschreven

Het boek is prettig geschreven en op een eerlijke wijze beschrijft Schüssler zijn belevenissen, met de twijfel en angst die hij vele malen heeft gehad. Op sommige momenten boeit hij de lezer zodanig dat het net is alsof de lezer de gebeurtenissen zelf meemaakt. Wat duidelijk wordt is dat er *geen* romantiek is van het slagveld. Twee ridders MWO hebben Schüssler ont-raden om bepaalde passages op papier te zetten. Men wilde niet naar buiten brengen dat er mensen zijn geliquideerd. Maar dat is de koude werkelijkheid die de schrijver ook in beeld heeft willen brengen.

Kritische noot

Is er dan geen woord van kritiek mogelijk? Jawel. Want de schrijver is helaas in zijn eigen valkuil getrapt als het gaat om het leveren van kritiek op gebeurtenissen die je niet zelf hebt meegemaakt. Zowel in zijn inleiding als in het boek heeft hij kritiek op de gebeurtenissen in Srebrenica en op de commandant die de moslimmannen heeft laten afvoeren. Hij kleineert de militairen daar omdat hij, als hij commandant was geweest, het heldhaftiger zou hebben opgelost. Deze kritiek is onnodig en ongepast en verdient even weinig waardering als de kritiek op zijn soldaten in Nederlands-Indië of Korea.

Aanbevolen!

Desondanks is het lezen van *Naar Eer en Geweten* zeer aan te raden voor iedere militair, maar zeker voor de jongere kaderleden. Immers: het winnen van vertrouwen bij soldaten, het smeden van een team en het cultiveren van kameraadschap zijn elementen die je niet uit de voorschriften haalt. Daar moet iemand je over vertellen die het zelf onder verschillende omstandigheden heeft meegemaakt. Daarnaast vormen de in het boek beschreven situaties (uitstekende) onderwerpen voor de lessen ethiek.

drs. J. TERPSTRA, kolonel MPSD b.d.

Samenvattingen

Editoriaal - Praten over Srebrenica

'Wie onderwijs oogst, krijgt wellicht Defensie cadeau', kopte de Volkskrant op 6 juli. Defensie lijkt geen sexy ministerie. Er lijken meerdere oorzaken mogelijk. Allereerst de financiële problemen in een organisatie die al moe is van bezuinigingen en reorganisaties. Maar eerst en vooral lijkt toch Srebrenica een moeizame erfenis. Wat valt daaraan te doen? Alleen openheid lijkt een oplossing te brengen.

A.H.C. Annink - De krijgsmacht en nationale taken

De Defensienota 2000 geeft aan dat de krijgsmacht ook nationale taken zijn toebedeeld. De auteur beschouwt de huidige samenwerking op het gebied van rampenbestrijding. Hij onderkent diverse concrete mogelijkheden om hieraan meer en breder inhoud te geven. Op bestuurlijk niveau is verkennend overleg gestart. De nu verschenen Landmacht Doctrine Publicatie kan daarbij een aanzet zijn tot een nauwe wederzijdse samenwerking.

R. Szafranski - Fighting stupid, defending smart

De auteur stelt zich de vraag of de terroristische vijanden van de Verenigde Staten slim of dom zijn. Hij komt tot de conclusie dat zij een kardinale fout maakten door hun strategische doel, de vernietiging van de Amerikaanse economische macht, uit te dragen. De VS kunnen zich nu op een slimme verdediging van de pilaren waarop deze macht berust concentreren, terwijl tegelijkertijd het offensief tegen het terrorisme wordt gevoerd.

J.A.C.M. Huijben - De commissie-Franssen in een breder perspectief

De auteur beschrijft hoe de politiek, vanaf de jaren zeventig, heeft geprobeerd haar invloed op de topstructuur van de krijgsmacht te vergroten. Onverwachte gebeurtenissen en incidenten bepaalden wanneer de politiek veranderingen aan de orde stelde en tot uitvoering bracht. Hij duidt dit als agenda-management. Gegeven zijn bevindingen staat voor hem niet ter discussie of de aanbevelingen van de commissie-Franssen worden gevolgd. Het gaat alleen om het wanneer. Het patroon is immers duidelijk.

P.A.L. Ducheine - Interstatelijk geweldgebruik

De auteur constateert dat scenarioschrijvers zich na de Koude Oorlog met grote creativiteit aan fantasieën te buiten gaan. In dit artikel schetst hij - aan de hand van een fictieve set landen - welke uitzonderingen bestaan op het universele geweldsverbod in het VN-Handvest. Een deel daarvan is onomstreden, een ander deel daarvan is dat wel. Hij biedt hiermee houvast voor het ontwikkelen van scenario's die recht doen aan de grenzen van het internationaal recht.

R. van der Kleij - Samenwerken onder de loep genomen

In de Koninklijke Landmacht van morgen gaat teamfunctioneren van eenheden en staven een belangrijke rol spelen. In de praktijk blijkt het lastig om dit teamfunctioneren te beoordelen en te achterhalen wat de oorzaak is van een slechte prestatie. TNO ontwikkelde een methode en een instrument. Het instrument kan teamleden bovendien een beter beeld geven van de doelen van de groep, van wat van hen wordt verwacht en wat goede en slechte teamgedragingen zijn.

N. Pratt - Small Wars: an alternative vision of future conflict

De toekomst van conflicten verdient nadrukkelijk onze aandacht. Een dergelijk conflict is geen meerkeuzetest met één goed antwoord. De auteur analyseert diverse opvattingen over het toekomstig conflict voordat hij zijn eigen visie geeft. De toekomst vraagt om andere kennis, breder inzicht en een nieuwe vorm van professionaliteit. Alleen een brede benadering van veiligheid lijkt het mogelijk te maken de Gordiaanse knoop te ontwarren.

P.H. de Vries - Vaktaal

Dit is de eerste aflevering van een serie commentaren onder de titel 'Tegenwicht'. De auteur geeft zijn visie op de relatie tussen idioom, daardoor opgewekte beelden en het wezen van de krijgsmacht.

Summaries

Editorial - To talk about Srebrenica

While every political party wants to lead the ministry of Education. None is interested in the ministry of Defense Why? It may be the financial problems in an organization that suffers from economies and reorganizations already. But first and for all Srebrenica seems to be a real burden. Openess is the only way to deal with this heritage.

A.H.C. Annink - The Armed Forces and national tasks

The Defence White Paper 2000 also addresses national tasks. The author reflects on the present co-operation with regard to disaster relief. He distinguishes several concrete options to improve and broaden existing collaboration. At policy-level exploring consultations have started. The Army Doctrine Publication on National Tasks may give an impulse to close mutual concerted action.

R. Szafranski - Fighting stupid, defending smart

The author questions whether America's terrorist enemies are smart or stupid. As the author clarifies, the strategic goal of those terrorists is to destroy American economic strength. In his view this disclosure is a cardinal error. It leads to a smart defense that concentrates on defending the pillars of this strength, while conducting the offensive war against terrorism.

J.A.C.M. Huijben - The Franssen Committee in perspective

In April 2002 The so-called Franssen Committee presented proposals for a new top structure within the Ministry of Defence. Since the seventies politics tried to enlarge its grip on the Armed Forces. Unexpected events and incidents opened windows of opportunity. The author indicates this policy as 'agenda-management'. Given his observations, the proposals of this committee will be followed. Only the 'when' is a matter of debate. The pattern is - in his opinion - clear.

P.A.L. Ducheine - The use of force between states

The author observes how scenario-writers after the end of the Cold War present creative fantasies. In this article he describes - using a fictive set of states - the exceptions, disputed or not, to the universal prohibition of the use of force between states as laid down in the Charter of the United Nations. His findings may enable the development of realistic scenarios that remain within the boundaries of international law.

R. van der Kleij - Examine co-operation

Tomorrow no less than today co-operation within units, and staffs plays an important part. It remains however difficult to judge this subject. TNO developed - as the author explains - a method and an instrument to judge co-operation at different organizational levels. The author indicates how this instrument might add to improvements.

N. Pratt - Small Wars: an alternative vision of future conflict

The purpose of this article is to present a view of future conflict that is at odds with current academic and defense thinking. Coping with modern conflict is not a multiple-choice test with one right answer. The author presents the two extremes of visions, followed by his alternative ideas. Future conflicts demands new knowledge, a broader understanding and a new form of professionalism. Only a cooperative approach to security may bring solutions to loosen the Gordian knot.

P.H. de Vries - Technical language

This is the first number of a new serie under the title 'counterbalance'. The author presents his vision on the relationship between idiom, the resulting images and the essence of Armed Forces.