

Flexibiliteit en starheid in krijgshistorisch perspectief

drs. E.H. Kramer en prof. dr. H. Kuipers*

Inleiding

Organisaties kunnen grote verschillen vertonen in de wijze waarop ze zijn gestructureerd. Bekend is de structuurtypologie van Mintzberg (1979), waarin zes configuraties worden beschreven. Een van de belangrijkste dimensies waarop structuurtypen van elkaar verschillen is de mate van flexibiliteit die structureel bepaald wordt door de wijze waarop de organisatie afdelingen wordt opgedeeld.

Wat dat aangaat zijn twee van de door Mintzberg onderscheiden typen, de 'machinebureaucratie' en de 'adhocratie', tegenpolen. De machinebureaucratie is namelijk een extreem starre structuur en de adhocratie is een extreem flexibele structuur.

Studie van Mintzberg

De synthese van Mintzberg is de vrucht van een verdienstelijke ordening van vele empirische studies op het gebied van organisatietypen. Zijn typologie geeft inzicht in de vraag welke structuurtypen vaak voorkomen in welke omstandigheden. De typologie is niet bedoeld en kan ook niet gebruikt worden als een normatieve ontwerptheorie. Zou men dat wel doen, dan zou men de fout maken de gangbare praktijk tot norm te ver-

heffen. De gangbare praktijk is, in het huidige tijdsgewricht, maar al te vaak dat bureaucratisch ingerichte organisaties worstelen met een gebrek aan flexibiliteit.

In dat geval sluit het bureaucratisch regime in feite niet (meer) aan bij de eisen die aan de organisatie worden gesteld, gegeven de omgeving waarin ze opereert en de (strategische) doelen die ze in die omgeving wil realiseren. Bureaucratie en het daarmee gepaard gaande gebrek aan flexibiliteit leidt tot veel zichtbare en onzichtbare efficiëntieverliezen en ineffectiviteit (zie voor analyses op dit gebied Kuipers en Van Amelsvoort, 1990; De Sitter, 1994; Kuipers en Kramer & Richardson 2001), niet alleen bij (semi)overheidsinstellingen maar ook (grote) organisaties in de profitsector. Vandaag de dag zijn deze problemen, vergeleken met de periode waarin de studie van Mintzberg is verschenen, alleen maar groter geworden.

Belang van flexibiliteit

Ook de Nederlandse krijgsmachtorganisatie heeft alle kenmerken van een bureaucratie. Tot aan de val van de muur nam deze steeds extremere vormen aan. Toch is het belang van flexibiliteit voor de krijgsmacht, of meer in het algemeen voor krijgsmachten, onbetwist. De complexiteit van het operationele optreden van de krijgsmacht zorgt ervoor dat het begrip 'flexibiliteit' een ieder binnen de krijgsmacht voor in de mond ligt bestorven.

Het lijkt zo te zijn dat voor wat betreft het belang van flexibiliteit er weinig verschil is tussen vredesoperaties en de meer traditionele kerntaak ('core-business') van de krijgsmacht (Vogelaar e.a. 1997, 2001).

Historische pogingen tot flexibilisering

In dit artikel zal uiteen worden gezet hoe krijgsmachten in het verleden hebben geworsteld met het vraagstuk van de flexibiliteit. Op basis van deze historische verkenning bekijken we welke factoren bepalend zijn voor het succes van pogingen tot flexibilisering, en vooral welke rol de organisatiestructuur daarin vervult. Met de gegevens die deze historische verkenning oplevert wordt ter afsluiting een korte blik geworpen op de recente pogingen van de krijgsmacht zich te flexibiliseren.

Organisatieproblemen

De 'machinebureaucratie'

Het machinedenken als antwoord op de uitdagingen van ondernemingen ten tijde van de industriële revoluties lag als het ware klaar in de krijgshistorie. Het ontwerpen van een organisatie alsof ze een machine is wordt niet voor niets het 'militaire model van bedrijfsorganisatie' genoemd.

Lang voordat civiele ondernemingen te maken kregen met grootschaligheid en de daaruit voortvloeiende organisatieproblematiek was oorlog-

* E.H. Kramer is werkzaam als universitair docent A&O psychologie op de KMA. H. Kuipers is hoogleraar sociotechniek aan de Technische Universiteit Eindhoven.

voeren al een zeer grootschalige onderneming. De oorlogen van Hannibal tegen de Romeinen waren bijvoorbeeld al gevechten van tienduizenden tegenover tienduizenden. Krijgsmachten hebben al eeuwen geleden met problematiek omtrent organiseren te maken gekregen, de meeste reguliere ondernemingen daarentegen pas sinds de industriële revoluties.

Dat betekent dat krijgsmachten op organisatorisch gebied al veel eerder fouten hebben gemaakt en oplossingen hebben gezocht dan civiele ondernemingen. Inspiratiebronnen voor de mechanisering uit de militaire historie waren bijvoorbeeld de legers van de Romeinen, de Nederlander Prins Maurits en de Pruisische koning Frederik de Grote (Morgan, 1992; Toulmin 2001).

Grootschalig optreden

Het organisatieprobleem van oorlogvoeren werd niet alleen veroorzaakt door de grootschaligheid van het optreden maar ook het feit dat de krijgsheren een 'ongeregeld zootje' in het gareel moesten zien te houden. Volgens Foucault (1997) was de uitvinding van de kazerne er dan ook in de eerste plaats voor bedoeld ervoor te zorgen dat de lokale bevolking niet teveel last had van haar leger.

Ten aanzien van Frederik de Grote stelt Morgan (1992, p. 21) dat deze expliciet streefde naar het ideaal van mechanisering. Hij merkt het volgende op:

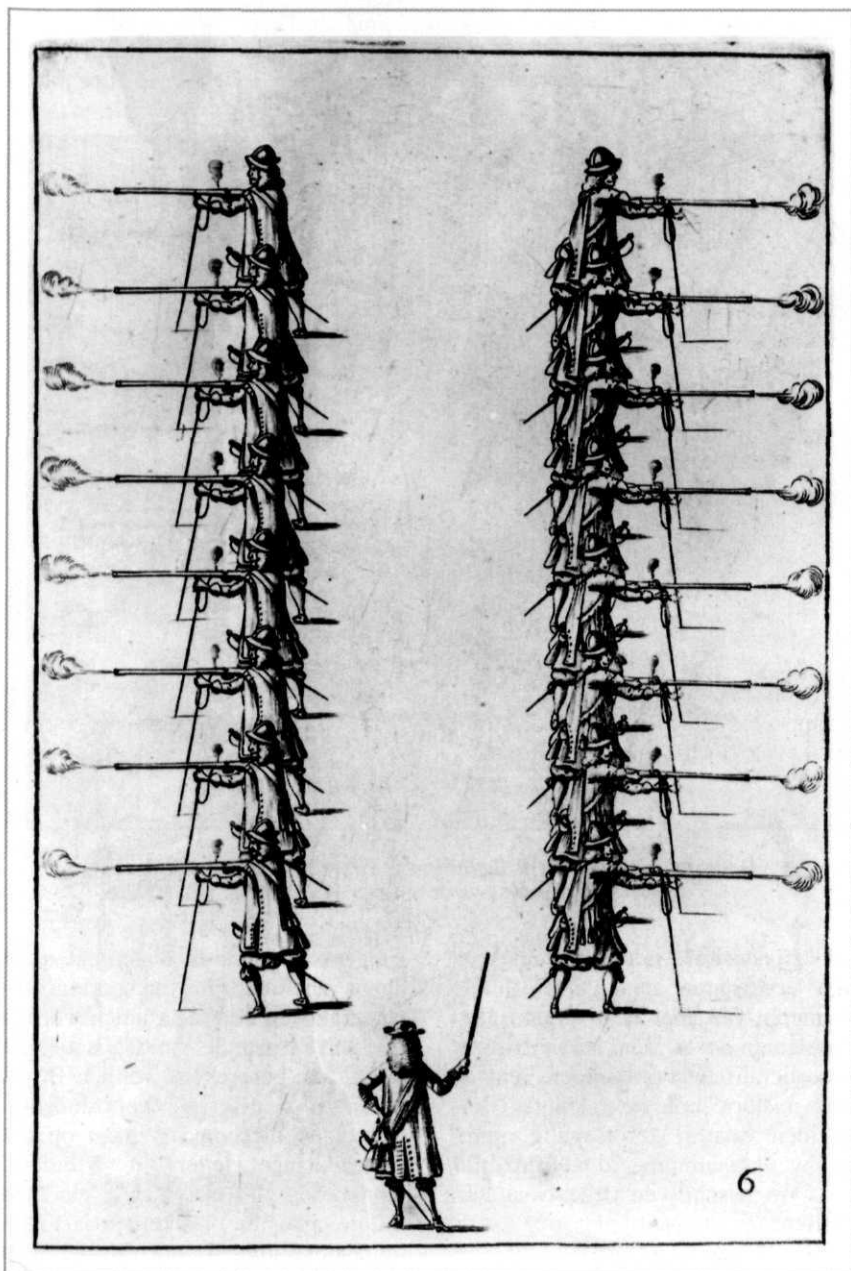
De hervormingen waren onder meer: het invoeren van rangen en uniformen, de uitbreiding en standaardisatie van regels, een toenemende specialisatie van taken, het gebruik van standaarduitrusting, de creatie van een commandotaal en het systematisch instampen daarvan bij de legerexercitie. Het doel van Frederik was het leger tot een efficiënt mechanisme te ontwikkelen dat opereerde door gestandaardiseerde onderdelen.

Verder stelt Morgan:

Om er zeker van te zijn dat zijn militaire machine op commando werkte, huldigde Frederik het principe dat de mannen eraan moesten wennen banger te zijn voor hun officieren dan voor de vijand.

Ook stafvorming maakte onderdeel uit van het systeem van Frederik de Grote. Morgan (1992 p. 21):

Om er voor te zorgen dat de militaire machine ook zo verstandig mogelijk werd geleid, bracht hij onderscheid aan tussen raadgevende functies en commanderende functies, waarbij hij de specialistische adviseurs ofwel de staf, buiten het leger te velde hield om de activiteiten te plannen.



Exercitie-voorschriften voor de infanterie, 1749 (Bron: IMG/KI)

Berichtenverkeer

Hoewel het militaire bedrijf een voortrekkersrol heeft vervuld bij het ontwikkelen van het bureaucratisch model van organiseren werd het toch ook voortdurend geconfronteerd met de noodzaak tot flexibel optreden. Oorlogen stellen organisaties wat dat betreft voor behoorlijke uitdagingen. Zo is onderling berichtenverkeer zeer moeizaam. Natuurlijk werd er in het verleden veelvuldig gebruik gemaakt van signalen (trompet, trommel) of van regels voor onderlinge afstemming om legereenheden te coördineren. Het probleem van dergelijke communicatiemiddelen is dat de wat meer gecompliceerde boodschappen lastig zijn over te brengen.

Verder werd er wel gebruik gemaakt van koeriers, die te paard de directieven van de veldheer naar de stellingen moesten doorgeven. Deze koerier kon onderweg sneuvelen, de situatie kon in de tussentijd veranderd zijn, of de commandant in de stellingen kon net doen alsof hij niks had doorgekregen. In dit artikel zullen wij de stelling proberen te onderbouwen dat nu juist de organisatiestructuur belangrijke invloed heeft zowel op de mate waarin onderlinge communicatie van belang is als op de mate waarin gecompliceerde afstemming noodzakelijk is.

Inzicht in de chaos

Behalve het probleem van het transporteren van berichten is er dat van de validiteit van de berichten zelf. Het gaat hier om de vraag hoe je tot een goed inzicht in een chaotische situatie komt. Een van de problemen hierbij is bijvoorbeeld dat het decentraal nagevoel onmogelijk is een totaalinzicht in de situatie te verkrijgen, terwijl men het op centraal niveau moet doen met een gemankeerde, gefragmenteerde berichtenstroom die ook nog eens door de actualiteit kan zijn achterhaald. Ook hier speelt, volgens ons, de organisatiestructuur weer een belangrijke rol omdat deze invloed heeft op het vermogen van de organisatie een betekenisvolle stroom van informatie van 'beneden naar boven' te genereren.



Gravure van Hendrik Goltzius, voorstellende een tamboer van het krijgsvolk te voet, circa 1600 (Bron: IMG/KI)

De krijgshistorie is een rijk arsenaal aan ervaringen met verschillende manieren om met deze organisatieproblemen om te gaan. Naast extreem bureaucratische oplossingen kent de krijgshistorie ook interessante voorbeelden waarbij grootschalig optreden werd gecombineerd met flexibiliteit. We beschrijven deze twee tendensen.

Twee tendensen

Enerzijds zijn er de voorbeelden van

krijgsmachten die meenden dat ze de chaos en wanorde van oorlogsomstandigheden de baas konden worden met een vergaande 'rationalisatie'. In dit kader bespreken we het Britse leger in de Eerste Wereldoorlog. Tevens wordt kort ingegaan op het Amerikaanse leger in Vietnam. Anderzijds zijn er de krijgsmachten die de chaos en onzekerheid als fundamenteel uitgangspunt van oorlogen accepteerden en zochten naar manieren om flexibel met dit gegeven om te

gaan. In dit kader wordt het Duitse leger aan het einde van de Eerste Wereldoorlog en het begin van de Tweede Wereldoorlog besproken en het Israëliëse leger in de jaren zestig en zeventig.

Bij de hierna volgende krijgshistorische beschrijvingen hoort een tweetal opmerkingen vooraf. De nadruk in de bespreking zal liggen op de invloed van 'structuurkenmerken' op het succes of falen van krijgsmachten. Natuurlijk hangt winst of verlies in oorlogsomstandigheden ook af van

vele andere factoren. Niet in de laatste plaats van pure toevalligheden, maar natuurlijk ook van training, werwing en selectie, moreel, bewapening, strategie en tactiek, et cetera.

Theorie versus praktijk

Een tweede voorbehoud komt voort uit het volgende probleem. Nadrukkelijk wordt hier gesproken over 'tendenzen' in het organiseren tijdens oorlogssituaties. Het Duitse leger in de Tweede Wereldoorlog werkte met een commandovoeringssysteem waarmee ze flexibiliteit en mobiliteit wilde

winnen. De praktijk is echter nooit zo zuiver dat men steeds tot in de perfectie volgens de regels van het betreffende commandovoeringssysteem werkte. Wat wij wel denken te kunnen verdedigen, is dat het Duitse leger zijn optreden baseerde op uitgangspunten die het zeker in de eerste fase van de oorlog veel voordelen heeft gebracht. De historische voorbeelden worden daarom niet gepresenteerd als 'een beschrijving van een perfecte wereld'. Niettemin zijn in de besproken krijgshistorische voorbeelden patronen herkenbaar.



Maurits, Prins van Oranje, Graaf van Nassau (1567-1625) (Bron: IMG/KI)

Het Britse leger in de Eerste Wereldoorlog

'The timetable war'

Kenmerkend voor de Eerste Wereldoorlog waren de massale aanvallen over en weer op elkaars loopgraven. Deze wijze van optreden leidde tot enorme verliezen van mensenlevens en had slechts een zeer karig netto resultaat. Zoals bekend, veranderde de frontlinie gedurende enkele jaren nauwelijks. Deze massale aanvallen waren door het hogere strategische commando op de tekentafel ontworpen. Van Creveld (p. 149-152) refereert aan de Eerste Wereldoorlog dan ook als 'the timetable war'. Een timetable is een dienstregeling en refereert hier aan het sterke geloof in planning en controle.

Om een aantal redenen was het geloof in calculatie, planning en controle volgens Van Creveld aan het begin van de Eerste Wereldoorlog groot. De eerste reden heeft te maken met de omvang van de legers. Het oproepen, trainen, vervoeren en aansturen van honderdduizenden op een gecoördineerde manier is een complex managementprobleem. Een tweede reden die hij noemt is 'de scientific spirit of the age'. Men had de overtuiging dat oorlog, net als bijvoorbeeld een natuurkundig fenomeen, terug te voeren is op een aantal vaste 'principles of war'. Oorlogvoeren, zo werd gedacht, wordt daarmee een beheersbaar en voorspelbaar proces. →

Verder noemt Van Creveld het effect van de vrede (leidt tot naïviteit ten opzichte van de aard van oorlogsomstandigheden) en de afhankelijkheid van de spoorwegen (leidt tot een precieze planning van het logistieke proces). Tijdens oefeningen in vredesomstandigheden lijken veldslagen heel voorspelbaar.

Niet te vergeten had men tevens de beschikking over voor die tijd revolutionaire communicatiemiddelen (telefoon, telegraaf, optische middelen) die het geloof in het sturen op afstand nog eens vergrootten. Al met al leidde dit tot een ver doorgevoerde arbeidsdeling van niet alleen het uitvoerende werk maar ook van het denkwerk. Het

gevolg daarvan was een fenomenale structurele complexiteit. Een curieus symptoom hiervan is de noodzaak van enorme 'hoeveelheden' communicatie om de delen van de gefragmenteerde organisatie weer op elkaar af te stemmen. Van Creveld (p. 158):

To operate, a single British field army required a daily average load of 10.000 telegrams, 20.000 telephone calls, and 5.000 messages forwarded by the Military Dispatch Service.

Een ander verschijnsel dat we in theorie reeds konden vermoeden is de explosieve groei van de stafafdelingen achter het front.

Communicatieproblemen

De praktijk leerde dat, vanwege de kwetsbaarheid van de communicatiemiddelen (een draadje geteisterd door zwaar artillerievuur) in oorlogsomstandigheden, communicatie al gauw onmogelijk werd. De oplossing die men hiervoor bedacht is typisch voor de klassieke organisatiefilosofie. Van Creveld (p. 162):

Battlefield conditions having rendered intelligent cooperation between superior and subordinate commanders (and among subordinate commanders) impossible, the British hoped to make it superfluous by loading the individual infantryman with vast amounts of equipment



Pontonschepen worden door Britse militairen beladen met over het spoor aangeleverde munitie, westfront 1914-1918 (Bron: IMG/kl)

and food (this represented the British method for making him independent for a limited period of time) and prescribing a slavish adherence to predetermined plans.

Vanuit een hedendaags perspectief is het amusant om te zien dat 'zelfstandigheid' bij de Britten 'genoeg eten' betekende.

Planning biedt stabiliteit

Het effect van alle organisatorische inspanning was een generale staf die zich een stuk achter de linies bevond, afgesneden van berichtgeving van het front en daardoor dagenlang onwetend van winst of verlies (!), laat staan van alle dramatiek die zich verderop afspeelde. Van Creveld wijst op een merkwaardige paradox. De loopgravenoorlog was vreselijk voor de soldaten, maar bood de organisatie zekere voordelen, ten minste vanuit een bureaucratisch perspectief. Een kenmerk van de loopgravenoorlog is namelijk dat het de planner een bepaalde vorm van stabiliteit verschaft. Van Creveld (p. 159):

One of the curious aspects of trench warfare is that it lent itself to quantitative analysis: so and so many raids per battalion per month, so and so many yards of front per man, gun or horse.

Deze kwantificering is een aangrijpingspunt voor een precieze aanvoer van middelen, maar helpt ook het oorlogvoeren zelf te standaardiseren. Van Creveld (p. 160) bespreekt een deel van het Britse plan voor de aanval bij de Somme:

Firing was to proceed by strict schedule, the time to be spent on each successive target having been calculated to the minute in such a way as to allow for a slow, steady, uniform advance by the infantry following close behind.

Een paradoxaal neveneffect hiervan was dat de fronteenheden niet te vermochten doorbreken in de vijandelijke linies. Op dat moment zou men

buiten de mogelijkheden voor sturing en controle door het centrale commando terechtkomen (wat men eigenlijk toch al was). Ook zou het totaal-schema voor de aanval in de war kunnen raken (stel je voor dat je doorbreekt tot in een gebied waarvoor eigenlijk nog een artilleriebeschieting op het programma staat).

De illusie van overzicht

Op het moment dat dergelijke plannen in de praktijk gebracht werden, bleek al gauw hun onrealistische gehalte. De organisatie bleek nauwelijks in staat snel te reageren op de nieuwste situaties. Van Creveld:

Though Forward Artillery Observers did accompany the infantry, their usefulness was limited by the fact that changes in the firing tables could be authorized only by Corps Headquarters, whose location, on the average, was five to ten miles behind the front. Under such conditions, changes and rebombardments, even when ordered, were likely to come at the wrong time and at the wrong place.

Het omvangrijke regelsysteem zorgde ervoor dat alleen een verweg gelegen centrale commandant overzicht had. Dat wil zeggen, formeel had deze centrale commandant het overzicht. In de praktijk moest hij het doen met de gevaarlijke illusie van overzicht (zie de eerder genoemde gemankeerde en gefragmenteerde berichtenstroom). Het lijkt misschien wat vreemd 'de kwaliteit van de arbeid' in oorlogsomstandigheden aan de orde te stellen. Toch constateert Van Creveld (1985) een interessant 'fabriekspatroon':

(...) deprived of all control over their own schedules and put in harness, artillery commanders came to regard their batteries simply as machines for the production of fire. They operated blindly, without a thought for anything but the mechanical sequence of loading, aiming, and firing.

Het strak georganiseerde regime leidde kennelijk tot een verschijnsel als 'vervreemding' zoals men dat aan de lopende band vaak aantreft.

Te veel reguleren

In het algemeen kan men stellen dat een organisatie tot structurering van haar interne processen overgaat om chaos te voorkomen. In zoverre is arbeidsdeling en structuur functioneel. Uit het voorbeeld van het Britse leger blijkt dat een organisatie die zichzelf teveel (totalitair) probeert te reguleren juist als gevolg daarvan tot chaos kan vervallen. Op die momenten wordt arbeidsdeling en structuur disfunctioneel. Overigens is dit verschijnsel ook bekend in de industrie en in de dienstverlening, om maar te zwijgen van ambtelijke organisaties.

Het Amerikaanse leger in Vietnam

Oorlog als administratieve affaire

Hiervoor was de aandacht vooral gericht op 'de informatiekant' van structuur: de organisatiestructuur heeft invloed op de mogelijkheid complexiteit uit de omgeving te verwerken en op de structuregebonden noodzaak informatie door de organisatie heen te pompen. Structuur heeft echter ook een belangrijk effect op de motivatie van mensen. Een interessante casus die hierop de aandacht richt is de ervaring van het Amerikaanse leger in Vietnam.

In het algemeen, zo stellen Gabriel & Savage in *Crisis in Command* (1978), wordt het uiteindelijk weinig succesvolle optreden van de Amerikanen toegeschreven aan de maatschappelijke factoren van het thuisfront. Niettemin, zo stellen zij, valt veel van het optreden te begrijpen vanuit 'mismanagement in the army', of meer in het bijzonder, 'moreel verval' binnen het officierscorps. Het Amerikaanse leger had zich namelijk in de jaren voor Vietnam trachten te vormen naar het ideaal van de rationele ondernemingsbureaucratie. Dit gebeurde mede onder invloed van de uit de industrie



Militairen van het 1st US Bn 8th Inf 4th Inf Div worden door een helikopter van voorraden voorzien tijdens de operatie MacArthur, Vietnam, 1967 (Foto: US Army Center for Military History; bron: IMG/KL)

afkomstige toenmalige minister van Defensie McNamara. Het resultaat was een leger dat de oorlog wilde voeren alsof het een administratieve affaire was. Dit leidde tot omstandigheden waar officieren gevormd werden tot op zichzelf gerichte bureaucraten, en waar soldaten totaal vreemd werden van alle intenties van hogerhand. Of, zoals Gabriel & Savage (p. 9) het zelf stellen:

It is difficult to escape the charge that the troops failed (and later sometimes refused) to follow most often because their officers abandoned their responsibility to lead.

Kennelijk was de organisatie niet in staat verantwoordelijkheidsgevoel te mobiliseren bij de verantwoordelijken.

Tempel van rationaliteit

De tempel van rationaliteit die de bureaucratie wil zijn leidde tot iets wat verdacht veel weg had van zijn

tegendeel. Gabriel & Savage noemen een aantal tekenen van het interne verval.

The signs are unambiguous and include the following: rising desertion rates over a ten-year period with a great acceleration toward the end of the conflict, so much that by 1971, they far exceeded World War II and Korean rates; mutinous outbreaks in combat units; attempted and actual murders of officers by their troops in ever rising numbers; and a drug-addiction plague of vast proportions, especially in the last four years of the war. (p. 42).

Nauwelijks aandacht voor teambuilding

De vraag is natuurlijk hoe het bureaucratische karakter van de organisatie naar de opvatting van Gabriel & Savage leidde tot een dergelijk verval. We streven hier niet naar volledigheid. Daarom bespreken we

slechts enkele aspecten. In de bureaucratische logica waren pelotons 'componenten gevechtskracht'. Dit is een uitingvorm van de 'meccanodoos'-filosofie. In het kort komt deze gedachte erop neer dat individuen en pelotons met dezelfde functie en opleiding worden gezien als uitwisselbaar.

Iets als teamvorming is in een dergelijke gedachtegang onbelangrijk. Componenten kun je naar believen in en uit elkaar schroeven. Dit kwam onder meer tot uiting in het feit dat officieren een kortere 'tour of duty' moesten volbrengen dan de (dienstplichtige) soldaten (de Amerikaanse krijgsmacht maakte in die tijd gebruik van een individueel rotatiesysteem, voor zowel officieren als soldaten). Het idee achter deze korte shift voor officieren was dat het voor de krijgsmachtorganisatie belangrijk was dat ervaren officieren zo snel mogelijk terug in Amerika de vredesorganisatie instroomden. In de logica van officie-

ren was een uitzending naar Vietnam, als het ware, een verplichting of zelfs een hinderlijke onderbreking waar men doorheen moest om in Amerika verder te kunnen gaan met het werken aan de eigen carrière.

Om te beginnen had dat tot gevolg dat vooral hogere leidinggevendenden nogal de neiging vertoonden zich aan het strijdgewoel te onttrekken. Gabriel & Savage constateren bijvoorbeeld dat er in vergelijking met andere oorlogen opvallend weinig officieren door oorlogsgeweld om het leven zijn gekomen. Een ander – eigenlijk tegenovergesteld – gevolg was dat door de wol geverfde soldaten te maken kregen met leidinggevendenden zonder ervaring, maar wel heel 'eager' om zich te bewijzen. Dit 'zich bewijzen' kon de vorm krijgen van

soldaten het gevaar insturen. Het individueel rotatiesysteem had verder als gevolg dat de leidinggevende veel onervarener was dan de meeste soldaten in zijn peloton.¹

De 'body count'

Een typisch kenmerk van een bureaucratie is de sturing op zogenaamde 'objectieve', bij voorkeur kwantitatieve, prestatie maatstaven. In het geval van de Amerikaanse krijgsmacht

¹ Het voordeel van een individueel rotatiesysteem is dat binnen pelotons kennis en ervaring van 'generatie op generatie' (in dit geval van 'rotatie op rotatie') wordt doorgegeven (zie ook Vogelaar e.a. 1997 voor vergelijkbare ervaringen in de Nederlandse krijgsmacht). Binnen de verhoudingen van het Amerikaanse leger op dat moment werkte dit voordeel echter als een nadeel voor leidinggevendenden.

was dit de 'body count' de hoeveelheid slachtoffers die een eenheid maakte bij de vijand. Ook dit had als gevolg dat officieren bewust de pelotons het risico lieten opzoeken om maar een zo hoog mogelijk cijfer te kunnen behalen.

Ook had men de neiging niet te kijken op een onschuldig slachtoffer meer of minder (met een beetje fantasie telden die ook). Hierdoor werd een sfeer gecreëerd waarin soldaten uiteindelijk bereid waren, na enkele niet mis te verstane bedreigingen, hun leidinggevende om het leven te brengen ('fragging').

'Negatieve cohesie'

Het centrale argument van Gabriel & Savage (1978) is dat cohesie op het uitvoerend niveau essentieel voor het



Militairen van het 1st US Bn 8th Inf 4th Inf Div tijdens de afdaling vanaf heuvel 742 tijdens de operatie MacArthur, Vietnam, november 1967 (Foto: US Army Center for Military History; bron: IMG/KL)

succes van militair optreden is, overigens een argument dat zeer bekend en breed ondersteund is in de militaire literatuur. In de 'rationele' benadering van het Amerikaanse leger in die periode speelde zoets als cohesie echter geen rol.

Dat wil zeggen, het werd niet zo belangrijk gevonden dat er structureel aan gewerkt werd door bijvoorbeeld groepen op een bepaalde manier vorm te geven en samen te stellen.

Sterker, de bureaucrativering in het Amerikaanse leger leidde volgens Gabriel & Savage tot processen die uiteindelijk negatief werkte op de cohesie. Illustratief voor een element dat cohesie in de weg staat, is het individuele rotatiesysteem zelf. Voorzover er wel cohesie bestond was het een vorm van 'negatieve cohesie'. Pelotons zetten zich eensgezind af tegen de organisatie in het algemeen en hun leidinggevenden in het bijzonder. Dit kon bijzonder vergaande vormen aannemen. Meest sprekende voorbeeld hiervan is natuurlijk het reeds genoemde 'fragging'. Een ander voorbeeld hiervan was het op eigen houtje uitwerken van de zogenaamde 'search and destroy' tactiek die de eenheden van bovenaf kregen opgelegd. Deze tactiek hield in dat eenheden geacht werden de vijand op te zoeken en deze te vernietigen. De uitvoerende eenheden 'vertaalden' deze tactiek in een 'search and evade'. De vijand werd opgezocht om deze uiteindelijk zo goed mogelijk te kunnen vermijden.

Perverse spelletjes

Terwijl pelotons dienstplichtigen zware gevechten met een zeer competente vijand moesten voeren, waren op veilige afstand officieren bezig een toneelspel van een krijgshaftig en gedisciplineerd leger op te voeren. Althans, zo zag het eruit vanuit het perspectief van de uitvoerende eenheden. Netjes gewassen en geschoren, en natuurlijk strak in het pak, lieten ze aan hogere leidinggevenden zien uit het goede hout gesneden te

zijn. Tevens waren ze niet te beroerd soldaten die niet zo netjes gewassen en geschoren waren en veel minder strak in het pak zaten 'naar rechts te richten'.

Een ander, enigszins pervers, spel was het verdienen van medailles. Carrière-technisch deed een 'purple heart' ('wounded in action') wonderen. Sommige officieren wisten het zo te arrangeren dat ze voor, bij wijze van spreken, een sneetje in de vinger een purple heart verdienden.

Gabriel & Savage (1978, p. 15):

Even the Purple Heart, that traditional symbol of honour, came to mean little. Horror stories proliferated as to the manner in which rear echelon officers often received this once precious award for mere cuts and bruises sustained in normal administrative or support duty (...).

Het meest beruchte en humoristische voorbeeld van Gabriel & Savage is dat van de officier die een medaille voor 'wounded in action' verdiende voor verwondingen opgelopen tijdens bordeelbezoek.

Demoralisatie, verzet en vervreemding

Voor flexibiliteit is het noodzakelijk dat intelligentie op uitvoerend niveau wordt gemobiliseerd (De Sitter, 1994). De bureaucratische kenmerken van de Amerikaanse krijgsmacht leidden echter tot demoralisatie, verzet en vervreemding. Kortom, tot het tegendeel van wat men zou willen nastreven. Vervolgens is er in de ogen van de bureaucraat op het uitvoerend niveau sprake van een zodanig moreel verval en een zodanige domheid dat mobilisatie van intellectueel vermogen ondenkbaar is. Daarmee is de bureaucratische cirkel rond.

Omgaan met onzekerheid: het Duitse leger

Evenals het Engelse had ook het Duitse leger tijdens de Eerste Wereldoor-

log natuurlijk te maken met een heilloze status quo positie. Binnen het Duitse leger, waar ook al voor de Eerste Wereldoorlog nagedacht werd over de noodzaak tot flexibiliteit en decentralisatie, werd begonnen met het bedenken van alternatieven voor deze situatie. De alternatieven waren gegrondvest in wezenlijke andere ideeën over 'the nature of war'.

Kenmerkend was dat de fundamentele onzekerheid en dus niet-programmeerbaarheid van oorlogssituaties als uitgangspunt genomen werd, dit in tegenstelling tot het geloof in de ultieme planning zoals deze bestond in het Engelse leger. Deze onzekerheid werd beschouwd als de belangrijkste reden waarom niet alles via een centrale regelaar te realiseren was. Daarom werd initiatief en besluitvaardigheid op decentraal niveau van belang geacht om te kunnen omgaan met onzekerheid. We citeren Nelsen (1989, p. 28):

Uncertainty and the fog of war stalked the battlefield. Thus the leader had to be a thinking soldier. (...) Each situation required a unique application of tactical principles which could not be prescribed by universal recipes or detailed planning.

Tegen het einde van de Eerste Wereldoorlog experimenteerde het Duitse leger met andere strategische concepten waarin deze uitgangspunten verwerkt waren.

In verband met de hier beschikbare ruimte bespreken we het offensieve concept en niet de tactiek van de flexibele verdediging. De basis van het offensieve concept lag in de inzet van kleine groepen infanteristen. Deze probeerden, op zoek naar zwakke plekken, te infiltreren in de vijandelijke linies (met andere woorden, het vinden van doorbraken waar deze tactisch mogelijk waren, in plaats van strategisch wenselijk (Van Creveld, 1985, p. 173)). De bedoeling hiervan was het zaaien van verwarring die kon worden uitgebuit.



Radiopost van een Duitse Kampffliegergruppe, mei 1940 (Bron: IMG/KI)

Uitgangspunten

Hoekstenen van de nieuwe strategische concepten waren:

- **Slagvaardigheid.**

Snelheid, overrompeling en het uitbuiten van chaos waren essentieel. (Nota bene, de Engelse oorlogsmachinerie was gevoelig voor niet-geplande acties van de vijand.)

- **Zelfstandigheid.**

Intelligente infiltratie gaat niet samen met een gedetailleerde planning van het soort dat hiervoor beschreven is. Het zelfstandig kunnen opereren van kleine eenheden was essentieel *Auftragstaktik*. Hier toe kreeg men opdrachten die het *wat* maar niet het *hoe* specificerden. Het 'hoe' werd overgelaten aan de decentraal opererende eenheden

zelf die ter plekke het best de omstandigheden konden inschatten.

De verschillen in uitgangspunten leidden uiteindelijk tot een leger dat heel anders functioneerde. Eenheden stroomden naar voren in kleine groepjes, die elkaar onderling konden ondersteunen. Ze hielden daarbij niet in de gaten of ze wel strak in het gelid bleven lopen. De Britten vielen aan in lange rijen, strak in formatie en de doelen die ze moesten bereiken waren voorgeschreven. Het werd daarbij de manschappen verboden om naar links of rechts te kijken.

Het Britse leger was verder in zo'n mate gecentraliseerd dat afstemming tussen artillerie en infanterie alleen op het niveau van het legercorps mogelijk was. Vrijwel alle Duitse artillerie

werd aangestuurd op divisieniveau, soms zelfs op regimentsniveau. Dit had tot gevolg dat op een laag niveau in de organisatie veel directer vuursteun verkregen kon worden (Van Creveld p. 183-184). In termen van de structuurbouw-theorie was er in het Duitse leger sprake van functionele deconcentratie. Het niveau van verbonden wapens lag veel lager dan bij de Britten en dat was een belangrijke voorwaarde voor slagvaardigheid en flexibiliteit.

Decentralisatie

Het mag duidelijk zijn dat dit in sommige gevallen zeer radicale en in andere gevallen nog wat schuchtere pogingen zijn om van de problemen van het machinedenken af te komen. Duidelijk wordt dat in het Duitse leger (in de latere fasen van de Eerste

Wereldoorlog) het denken en doen niet gescheiden werden. Verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden werden gedecentraliseerd. Het Duitse leger kenmerkte zich mede daarom ook door relatief weinig papierwerk (let wel, relatief ten opzichte van het Engelse leger).

Uitvoerende eenheden werden niet zo samengesteld dat er structurele afhankelijkheden tussen eenheden werden gecreëerd, maar juist onafhankelijkheid. Immers, kleine groepjes moesten zelfstandig op zoek naar doorbraken. Op basis van wederzijdse afstemming (in tegenstelling tot centrale aansturing) kon men elkaar wel ondersteunen. Algehele coördinatie bleef natuurlijk van belang. Het centrale commando wilde wel grip houden op de grote lijn van een aanval. Men probeerde dat te realiseren door middel van observatoren die op zoek gingen naar informatie (Van Creveld p. 171). Het ontwikkelen van een divisiestructuur is iets dat vele krijgs-

machten, ook de Nederlandse, heeft overgenomen van het toenmalige Duitse leger.

Een ieder weet natuurlijk dat de Duitsers uiteindelijk de Eerste Wereldoorlog verloren hebben. Daaraan lagen diverse redenen ten grondslag. Op het slagveld echter wist het leger zich opmerkelijk goed staande te houden. Volgens Wilson (1989) was men in het experimentele stadium niet in staat te profiteren van mogelijkheden tot doorbraak, terwijl Van Creveld er op wijst dat bij het grote Duitse offensief, begin 1918, frontsoldaten zo ver doorstootten en zo lang doorgingen dat ze uiteindelijk dronken van vermoeidheid winkels plunderden. Op tactisch niveau was het offensief echter een succes van ongekennde proporties voor de Eerste Wereldoorlog.

De 'Blitzkrieg': snelle en mobiele oorlogvoering

Na de Eerste Wereldoorlog heeft de Duitse krijgsmacht de uitgangspunten

consequent uitgewerkt in een totaalconcept van snelle en mobiele oorlogvoering. Hieraan wordt ook wel gerefererd als *Blitzkrieg*. De tactische en operationele details van een dergelijke wijze van oorlogvoering zijn in dit kader niet zo van belang. Hier gaat het om de uitgangspunten van de wijze van organiseren: het creëren van mogelijkheden om flexibel te kunnen optreden.

Het consequent doorvoeren van de uitgangspunten van *Auftragstaktik* resulteerde niet slechts in een leiderschapsdoctrine (het 'wat' maar niet het 'hoe'). Het had consequenties voor alle aspecten van de krijgsmacht (Nelsen, p. 26). Zo had het niet alleen gevolgen voor de structuur van de organisatie (functionele deconcentratie en decentralisatie maar bijvoorbeeld ook voor de technische instrumentatie, dat wil zeggen voor de aanschaf en ontwikkeling van wapensystemen. Voor een mobiele *Stosstruppe* zijn grote en zware wapens onprak-



Duitse militairen verplaatsen een stuk geschut, westfront 1914-1918 (Bron: IMG/KI)

tisch (Wilson 1989, p. 16). Zij werden daarentegen uitgerust met lichte en handzame wapens.

Een ander voorbeeld is de tank. De tank is in de Eerste Wereldoorlog ontstaan als middel om veilig van loopgraaf tot loopgraaf te komen. Door de Franse krijgsmacht is hij in deze rol verder geperfectioneerd. Door de Duitsers werd hij ingezet als een middel van mobiele oorlogvoering. Dit onder meer door de ontwikkeling van

zo ver mogelijk naar voren geplaatst. Het selecteren van personeel werd niet gedaan door een speciaal daarvoor opgerichte centrale stafafdeling, maar was de taak van regimentscommandanten.

Belangrijke criteria voor de selectie van officieren waren wilskracht, initiatief en de wil verantwoordelijkheid te dragen. Kenmerkend was ook dat de officieren geworven werden uit de beste soldaten, iets wat méér telde

voorbeeld dat soldaten niet disproportioneel vaak gestraft werden in vergelijking met officieren. Opvallend is tevens dat het binnen de Wehrmacht officieren was toegestaan 'te verbroederen' met soldaten, dit in tegenstelling tot de Franse en Amerikaanse legers. Wilson (1989, p. 17):

the result was an organization well adapted to the task of getting men to fight against heavy odds in a confused, fluid setting far from



Het afvuren van een stuk zwaar Duits geschut, België, 1914-1918 (Bron: IMG/KI)

communicatieapparatuur, die coördinatie tussen tanks mogelijk maakte (Van Creveld, p. 191).

Selectiecriteria

Andere consequenties hadden bijvoorbeeld te maken met de werving, de opleiding en beoordeling van personeel, maar ook met de verhouding tussen officieren en soldaten. De beste militairen werden niet uitverkozen voor een staffunctie, maar werden

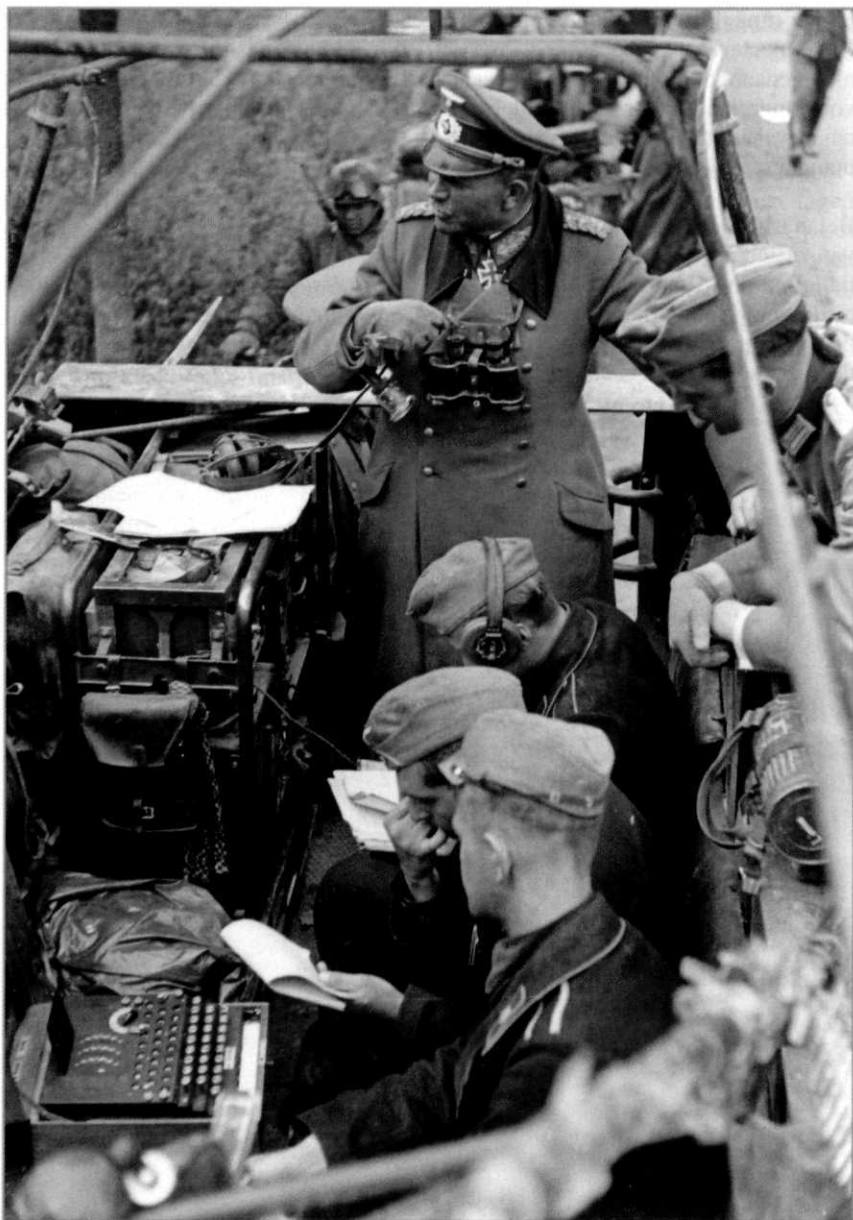
dan vooropleiding. In de evaluatie en beoordeling werd een gebrek aan besluitvaardigheid beschouwd als een grotere zonde dan het nemen van verkeerde beslissingen.

'Verbroederen mag'

De discipline, waar de Duitse krijgsmacht berucht om is, was volgens Wilson (1989) stevig, maar werd door de lagere rangen niet als onrechtvaardig beschouwd. Uit cijfers blijkt bij-

army headquarters and without precisely detailed instructions.

Onderzoek van Shils & Janowitz (1948) relateert deze conclusies enigszins. Zij stellen dat er binnen de Wehrmacht ook sprake was van vergaande vormen van repressieve discipline, zeker in latere fasen van de oorlog. Soldaten werden bijvoorbeeld nadrukkelijk bang gemaakt voor de consequenties voor hun familie wan-



De Duitse generaal Guderian op inspectie bij fronttroepen, Frankrijk, mei 1940 (Bron: IMG/KI)

neer ze zouden deserteren. De manier waarop de Duitsers de oorlog in de Tweede Wereldoorlog voerden, was hoe dan ook een doorbraak.

Benadrukt moet worden dat de deze Duitse manier van commandovoering, die hier is samengevat onder de noemer 'Auftragstaktik' niet achter de tekentafel is bedacht en per decreet is uitgevaardigd. Ze was de vrucht van een ontwikkelingsproces dat eigenlijk

al ver voor de Tweede Wereldoorlog werd ingezet, en dat met vallen en opstaan heeft geleid tot wat het geworden is.

Het Israëliëse leger in de jaren zestig en zeventig

Men zou kunnen zeggen dat het Israëliëse leger na de Tweede Wereldoorlog een commandovoeringssysteem

hanteerde dat op dat van de Duitsers leek. In bepaalde opzichten werden decentralisatie en zelfsturing door hen nog veel verder doorgevoerd. Kenmerkend voor de Israëliëse overwinningen ('48, '56, '67, '73) waren snelheid, mobiliteit en flexibiliteit.

De algemeen heersende mentaliteit binnen het Israëliëse leger was dat beter een slechter plan direct kan worden uitgevoerd dan dat lang gewacht wordt op een perfect plan. Om deze redenen wordt het Israëliëse leger vaak aangehaald als een voorbeeld van 'hoe het moet'.

Hier willen wij juist de tegenovergestelde weg bewandelen. De redenen waarom decentralisatie van belang is in complexe en onzekere oorlogsomstandigheden, is reeds beargumenteerd. Wij willen met het bespreken van het Israëliëse leger niet vervallen in een herhaling van zetten. Het Israëliëse voorbeeld is interessant, niet alleen vanwege de voordelen van decentralisatie en zelfstandig handelende eenheden, er zijn in de verschillende oorlogen ook interessante zaken misgegaan.

Wij zijn hier op zoek naar de grenzen van zelfstandigheid en onafhankelijkheid. De decentralisatie van bevoegdheden en zelfstandigheid van de Israëliëse eenheden ging dermate ver dat voor de commandovoering binnen het Israëliëse leger ook wel de term 'the organization of chaos' gebruikt is (Van Creveld, 1985).

Campagne uit 1956: vergaande autonomie

Wederom gaat het ons weer niet om de details van de verschillende campagnes. Het gaat ons om de manier waarop het Israëliëse leger flexibiliteit trachtte te realiseren. Aangezien wij hier op zoek zijn naar de grenzen van onafhankelijkheid en zelfstandigheid is met name de campagne in 1956 interessant.

Kenmerkend voor de samenstelling van het Israëliëse leger in die tijd



Oprukkende Israëlische tankeenheden in Syrië, juni 1967 (Bron: IMG/KI)

was dat het bestond uit aparte zelfstandige eenheden die elk een strategisch doel moesten bereiken. De bevelhebber, Dayan, schreef zichzelf met zo'n indeling in feite uit de commandovoeringslijn. De afzonderlijke eenheden hadden hem bij wijze van spreken niet nodig, omdat zij vrijwel autonoom konden werken aan het realiseren van hun doelen. Hij reisde heen en weer, maar brigadecommandanten handelden af en toe alsof 'General Headquarters' niet bestond. Dit leidde tot spectaculaire overwinningen, gebaseerd op snelheid, mobiliteit, eigenlijk het klassieke Blitzkrieg-patroon. Deze vergaande autonomie leidde echter ook tot leger-eenheden die 'out of control' waren en min of meer deden waar ze zin in hadden. Zo waren er eenheden die overgingen tot aanvallende acties die buiten het oorspronkelijke kader van doelstellingen vielen.

De vraag of dit 'goed' of 'slecht' is, is heel moeilijk te beantwoorden. Enerzijds waren er commandanten die zich niets aantrokken van bevelen van hogerhand. Brigadecommandanten coördineerden onderling weinig tot niets, wat kon leiden tot langs

elkaar heen werkende eenheden. Eenheden konden op elkaar schieten, of met de armen over elkaar staan wachten totdat de ander de kastanjes uit het vuur haalde.

Leren van fouten

De bevelhebber Dayan drukte het als volgt uit: *'our capacity for misadventure is limitless'*. Anderzijds kan men het 'out of control'-karakter van operationele eenheden ook positief opvatten. Doordat 'chaos' de ruimte krijgt is de organisatie ook in staat *echt* te leren. Omdat er dan immers fouten gemaakt worden die anders nooit gemaakt zouden zijn, worden er ook oplossingen gevonden die niemand van tevoren bedacht had. In deze visie zijn fouten belangrijke bronnen van informatie voor organisaties in turbulente omstandigheden (Weick, 2001, Weick & Sutcliffe, 2001).

Het karakter van de oorlog, zoals die oorspronkelijk was bedoeld, veranderde door de initiatieven van onderop. Eigenlijk was het plan om met gemotoriseerde infanterie de oorlog te voeren, maar hij onttaarde zoals Van Creveld het stelt, in een *'Blitzkrieg based on tanks'*.

Na de campagne in 1956 heeft men binnen de Israëlische krijgsmacht de belangrijkste bevindingen op een rijtje gezet. In de eerste plaats kwamen tot de conclusie dat gepantserde eenheden de ruggengraat van de Israëlische krijgsmacht zouden moeten zijn. Zij behaalden de belangrijkste overwinningen in 1956, ondanks dat zij binnen het raamwerk van de oorspronkelijke bedoelingen een minder prominente positie hadden. Dit punt betekende dus een verdere uitwerking van de mobiliteitsfilosofie.

Zelfstandigheid

Ten tweede werd het noodzakelijk geacht meer gecoördineerd op te treden (maar niet hoger dan het divisie-niveau), zonder dat dit afbreuk zou doen aan de uitgangspunten van zelfstandigheid. Sterker, door de nadruk op mobiliteit werd zelfstandigheid zelfs belangrijker (Van Creveld, p. 198). Dit tweede punt betekende onder meer een investering in communicatieapparatuur. Al met al betekende dit voor de campagne in 1967 dat het centrale commando zich bezighield met de grote lijn (*'assigning axes of advance, laying down boundaries, and allocating air sorties*

among its three divisions', Van Creveld, p. 200), terwijl de meer gedetailleerde tactische planning werd overgelaten aan de divisiecommandanten (zo gedetailleerd als de situatie toeliet). In de campagne van 1967 was alleen de eerste dag enigszins gepland; de rest was pure improvisatie.

Door deze improvisatie is het onvermijdelijk dat veel kleine zaken misgaan. Ook nu waren er weer initiatieven van onderop die van de van bovenaf opgelegde lijn afweken, of zelfs direct tegen orders van bovenaf gingen. Van Creveld stelt echter:

on the whole, however, the excellence of the Israeli command system in 1967 cannot be seriously disputed. The nature of armoured warfare being what it is, a large measure of independence had to be granted to subordinate commanders (p. 202).

Tegenargumenten

Een veel gehoord vooroordeel tegen decentralisatie en (dus) zelfsturing is: 'Je kunt toch niet iedereen laten doen waar hij zin in heeft'. Zelfsturing wil echter niet zeggen 'regeloosheid' of 'ongebondenheid', er is slechts sprake van zelfsturing voor zover dat in

dienst staat van de organisatie als geheel (voor centrale sturing is dat overigens niet anders). Centrale bestuurders die hun persoonlijke belangen laten prevaleren boven het organisatiebelang kunnen een organisatie ook gemakkelijk naar de afgrond leiden (zoals blijkt uit de recente schandalen in het bedrijfsleven).

Het is daarom belangrijk dat de doelen van de organisatie leidend zijn en dat er een balans is tussen zelfstandigheid en coördinatie. Het boeiende van het Israëliëse voorbeeld is echter dat het toont dat in turbulente omstandigheden zowel die doelen als die balans steeds opnieuw gezocht moeten worden, in een dynamisch proces, op 'de rand van chaos' (Waldrop, 1992). Dit proces impliceert permanente wederzijdse afstemming tussen het centrale commando en de decentrale eenheden. Het centrale commando wordt echter niet alleen gevolgd maar ook gevoerd door de decentrale eenheden.

Het centrale commando is dus niet alleen leidend maar in zekere zin ook volgend. Ook hier geldt weer dat het niet gaat om achter de tekentafel verzinnen, maar om in de praktijk met vallen en opstaan gegroeide verhoudingen.

De balans opgemaakt

Flexibiliteit is noodzakelijk

Flexibiliteit, om het voorgaande samen te vatten, is noodzakelijk voor krijgsmachten vanwege de complexiteit en onvoorspelbaarheid van oorlogsomstandigheden. Deze complexiteit maakt een gedetailleerde centrale planning en controle onmogelijk, en maakt daardoor besluitvaardigheid en improvisatievermogen op laag niveau noodzakelijk. De voorbeelden uit de krijgshistorie die hier besproken zijn, laten zien dat decentralisatie van bevoegdheden als belangrijkste middel hiertoe gebruikt is. Zoals Van Creveld het stelt: (p. 270)

The fact that, historically speaking, those armies have been most successful which did not turn their troops into automatons, did not attempt to control everything from the top, and allowed subordinate commanders considerable latitude has been abundantly demonstrated.

Tevens laten deze voorbeelden zien dat decentralisatie geen eenzijdig instrument is. 'Overall planning' en coördinatie blijven van wezenlijk belang. Zelfstandigheid betekent daarom geen onafhankelijkheid.



Tijdens gevechten met Israëliëse troepen gesneuvelde Syrische militairen, juni 1967 (Bron: IMG/KL)

Complete orde is onrealistisch

Om een metafoor te gebruiken die momenteel erg in de mode is in het natuurwetenschappelijk 'complexity-onderzoek', opereren in oorlogsomstandigheden betekent optreden aan de rand van chaos. Een complete orde zoals de Britten die nastreefden ten tijde van de Eerste Wereldoorlog is onrealistisch vanwege de fundamentele onzekerheden in oorlogssituaties. Een rigide hang naar orde verkeert, zo hebben we gezien, zelfs in haar tegendeel, de chaos. Te vergaande vormen van zelfstandigheid kunnen echter ook leiden tot chaos.

Een wijdverbreid vooroordeel is dat verantwoordelijkheden niet gedecentraliseerd kunnen worden vanwege de mentaliteit of beperktheid van mensen op het uitvoerende niveau. Het voorbeeld van het Israëliëse leger wijst echter op een probleem dat tegenovergesteld is. De eenheden onttrokken zich niet aan de strijd en ook gebrek aan vindingrijkheid of intelligentie was niet het probleem. Eerder was het probleem dat ze slagvaardig en intelligent tot de aanval overgingen, zonder dat een hoger niveau op de hoogte was.

Achtergronden

Een vraag die opdoemt is *waarom* de diverse krijgsmachten voor de verschillende uitgangspunten kozen. De keuze voor het nastreven van een zo perfect mogelijke orde kan, zoals gesteld, wellicht worden verklaard uit de 'scientific spirit of the age', ten tijde van de Eerste Wereldoorlog. Ook in de organisatiekunde was destijds het machinedenken alom in opmars (Morgan, 1992). Mede onder invloed van de uit het bedrijfsleven afkomstige McNamara was ook in de jaren zestig in het Amerikaanse leger het geloof in de perfecte bureaucratie zeer sterk.

Benadrukt moet verder worden dat vergaande regulering een zeer verleidelijke oplossing lijkt voor het omgaan met de fenomenale complexiteit van het besturen van een groot leger. Regulering is verleidelijk



Carl von Clausewitz (1780-1831) (Bron: IMG/KI)

omdat het de *schijn* van zekerheid verschaft, zeker op afstand. Van Bonsel (1999) noemt het geloof in absolute rationaliteit één van de typische domheden van de mens, en stelt daar tegenover dat, om effectief te zijn, elke orde moet anticiperen op haar eigen tekortkomingen.

Als we ons verder wagen aan enige speculatie op het sociaal-culturele vlak kunnen we aanvoeren dat vooral de Engelse maatschappij bij uitstek een rangen- en standenmaatschappij was. Een mogelijke hypothese is dat de structuur van de krijgsmacht een afspiegeling was van de verhoudingen binnen de maatschappij als geheel.

Waarom kozen dan de Duitse en het Israëliëse leger voor andere oplossingen? Van Creveld (1985) benadrukt dat reeds in de 19-de eeuw door de Duitsers werd nagedacht over en geëxperimenteerd met meer flexibele wijzen van opereren. Onder druk van de 'scientific spirit of the age' werden deze oplossingen tijdens de Eerste Wereldoorlog aanvankelijk terzijde geschoven. Von Clausewitz benadrukte reeds in de 19-de eeuw het chaotische karakter van oorlogen. We volstaan met een citaat. Von Clausewitz (1968, p. 162):

Great part of the information obtained in War is contradictory, a still greater part is false and by far the

greatest part is of doubtful character.

Verder stelt Von Clausewitz (1968, p. 140):

From this uncertainty of all intelligence and suppositions, this continual interposition of chance, the actor in War constantly finds things different from his expectations; and this cannot fail to have an influence on his plans, or at least on the presumptions connected with these plans. If this influence is so great as to render the predetermined plan completely nugatory, then, as a rule, a new one must be substituted in its place; but at the moment the necessary data are often wanting for this, because in the course of action circumstances press for immediate decision, and allow no time to look for fresh data, often not enough for mature consideration.

Wellicht hebben 'grote denkers' uiteindelijk invloed op de operationele kanten van een leger, ook al duurt het in Von Clausewitz' geval bijna een eeuw. Voor wat betreft het Israëliëse leger, diverse bronnen benadrukken dat het pionierskarakter van het land (in die periode) zijn invloed had op de wijze waar het leger georganiseerd was (zie bijvoorbeeld Shalit, 1988).

Kenmerken van een flexibele organisatie

Flexibilisering is voor krijgsmachten een belangrijk onderwerp. Een vraag waarmee we onze historische verkenning begonnen, was welke factoren van belang zijn bij flexibilisering en vooral welke rol structuur daarin speelt. Onze analyse toont aan dat de structuur van arbeidsdeling een scharnierfunctie vervult. Ook Van Creveld legt de nadruk op het belang van organisatiestructuur, waarbij moet worden aangetekend dat hij geen structuurtheoreticus is. Van Creveld (1985, p. 269):

The more numerous and differentiated the departments into which and organization is divided, the larger

the number of command echelons superimposed upon each other, the higher decision thresholds, and the more specialized its individual members, then the greater the amount of information processing that has to go on inside an organization. Uncertainty, in other words, is not dependent solely on the nature of the task to be performed; it may equally well be a function of a change in the organization itself.

Een essentieel kenmerk van een flexibele organisatie, volgens Van Creveld, is de aanwezigheid van zelfsturende ('self-contained') eenheden op een laag hiërarchisch niveau. Dat impliceert wat wij hebben genoemd 'functionele deconcentratie' ofwel kleinschalige eenheden waarin alle uitvoerende (dus verbonden wapens), voorbereidende en ondersteunende capaciteiten zijn verenigd.

Van Creveld, als historicus, trekt hier conclusies die volledig stroken met inzichten uit de moderne organisatieleer. Vergaande taakverdeling en specialisatie leiden tot een complexe, functioneel geconcentreerde uitvoeringsstructuur en dientengevolge ook tot een complexe, centralistische besturingsstructuur, met een hoge informatieverwerkingsbehoefte. De structuurgebonden informatieverwerkingsbehoefte neemt zelfs exponentieel toe met de mate van arbeidsdeling, en daarmee de kans op afstemmingsproblemen en vertragingen in de informatieverwerking.

Een interessante conclusie van Van Creveld is dan ook dat de neiging tot volmaakte beheersing juist leidt tot onbeheerstheid. Ook dat strookt met inzichten uit de moderne organisatieleer.

Voorwaarden scheppen

Onze verkenning laat ook zien dat structuur niet het enige is dat telt. Eigenlijk doet structuur niets anders dan het scheppen van voorwaarden, of omgekeerd, het blokkeren van mogelijkheden, voor flexibiliteit (daarom vervult ze een scharnierfunctie). Binnen die voorwaarden moet

echter van alles gebeuren om daadwerkelijke flexibiliteit te realiseren. Zoals uit onze verkenning blijkt gaat het dan om zeer uiteenlopende zaken, zoals aan de ene kant de geschikte technische instrumentatie en de geschikte logistieke systemen, of aan de andere kant de werving, selectie en training van geschikt personeel en de juiste houding van de leiding. Daarom is men er ook niet met alleen een structurele ingreep, en daarom impliceert flexibilisering ook een (langdurig) ontwikkelingsproces van vallen en opstaan.

Ontwikkelingen in de Nederlandse krijgsmacht

Het is verleidelijk om met deze historische verkenning in het achterhoofd op de valreep nog een blik te werpen op de pogingen tot flexibilisering in de Nederlandse krijgsmacht. We denken dan aan pogingen zoals de invoering van Resultaat Verantwoordelijke Eenheden (RVE-en), dat bedoeld is de 'integrale' verantwoordelijkheid voor de militaire bedrijfsvoering lager in de organisatie te leggen, of Opdracht Gerichte Commandovoering (OGC) dat geïnspireerd is door de Auftrags-taktik. Dit onderwerp verdient een aparte bijdrage. Toch willen we er hier, ter afsluiting, alvast een paar opmerkingen over maken.

Toename van bureaucratie

In de eerste plaats wordt noch de RVE noch OGC, een enkele uitzondering daargelaten, voorafgegaan door herstructurering gericht op functionele deconcentratie. Zowel de RVE als OGC kan echter slechts goed floreren binnen het kader van relatief kleinschalige 'self-contained' eenheden. De krijgsmacht is de laatste jaren wel veelvuldig onderworpen aan herstructureringen, maar meestal waren ze juist gericht op functionele concentratie (schaalvergroting van functionele eenheden), met als gevolg eerder een toename dan een afname van bureaucratie en eerder een fractionering van de verantwoordelijkheden dan een integratie van verantwoordelijkheden.

Nog geen balans

In de tweede plaats neemt de ene hand van de bureaucratie vaak terug wat de andere geeft. Voor de RVE geldt bijvoorbeeld dat 'de verantwoordelijke commandant' gebonden is aan vergaande bureaucratische regelgeving en volgens een extreem gedetailleerd en frequent rapportagesysteem verantwoording moet afleggen aan zijn baas. Voor OGC geldt dat de Leidraad Commandovoering een aanzienlijk rijtje 'factoren van invloed' (lees: beperkende voorwaarden) op de decentrale filosofie formuleert (Leidraad Commandovoering, 2000, p. 51).

Deze factoren zijn van een zodanige aard dat bij elk operationeel optreden er wel één of meerdere opgaan. Dat kan als consequentie hebben dat iedere commandant die dat wil op de oude manier leiding kan geven, eventueel in een nieuw jasje gestoken. Wat dat aangaat kan men opmerken dat de KL kennelijk nog op zoek is naar de balans tussen zelfsturing en coördinatie. Enerzijds is men om redenen van flexibiliteit wel overtuigd van de noodzaak van decentralisering, anderzijds schrikt men als het er om gaat *echte* verantwoordelijkheden te delegeren kennelijk toch hiervoor terug (zie ook Vogelaar e.a., 2001).

Er is geen sprake van dat OGC een onderdeel is van een allesdoordringende cultuur, zoals dat wel het geval was in de hiervoor behandelde historische voorbeelden. Overigens mag men zich afvragen of OGC in essentie eigenlijk wel een vertaling van Auftragstaktik is. Zoals gezegd was Auftragstaktik een offensief concept waarin *het opzoeken van chaos en 'het onbekende' en het uitbuiten van zwakheden* van tegenstanders juist de bedoeling was. Dergelijke agressiviteit is zelden tot nooit kenmerkend voor het optreden van de Nederlandse krijgsmacht.

Vanachter de tekentafel bedacht...

In de derde plaats worden flexibiliseringsmaatregelen meestal bedacht vanachter de tekentafel en van boven-

af verordonneerd of ingevoerd. Onze verkenning wekt de indruk dat nieuwe doctrines met vallen en opstaan tot stand komen in een ontwikkelingsproces, dat afhankelijk van de druk der omstandigheden soms veel tijd behoeft maar soms ook sneller verloopt.

Wat dat aangaat kan men opmerken dat het voor de ontwikkeling van het concept OGC essentieel zou zijn als de werking in de praktijk kritisch werd geëvalueerd. Gebeurt dit niet, dan is er het risico dat het concept afglijdt tot holle retoriek.

Menselijke vermogens

Als laatste overweging willen we graag het volgende benadrukken. Flexibiliteit en in het verlengde daarvan leervermogen en creativiteit wordt gezien als een specifiek menselijk vermogen. Daarom is veel literatuur direct gericht op het beïnvloeden van deze 'menselijke variabelen'. Dit door het beïnvloeden van bijvoorbeeld leiderschapsgedrag, cultuurkenmerken, communicatiepatronen, et cetera.

Ook wij zijn van mening dat menselijke vermogens aan de basis van het flexibel vermogen van organisaties ligt. Vaak wordt echter onderschat hoe de gehanteerde ontwerpprincipes invloed hebben op deze, op zich, menselijke vermogens. De organisatiestructuur moet de ruimte scheppen voor dit soort flexibele vermogens.

Hoe creatief een individuele Engelse soldaat ook geweest mag zijn, met hoeveel strategische inzichten hij ook gezegend geweest mag zijn, het gehanteerde structuurregime verschafte hem noch het overzicht voor de ontwikkeling van zijn vermogens, noch de ruimte zijn inzichten te implementeren.

Het onzichtbare maar invloedrijke karakter van disciplinerings-technologie met organisatiestructureringsprincipes als onderdeel daarvan was voor Foucault (1997) een reden te spreken van een 'complot'. Alhoewel ons dat wat ver gaat, onderstreept dit ons punt.

Literatuur

- Van Boxsel, M (1999). *De encyclopedie van de domheid*. Querido's Uitgeverij.
- Von Clausewitz (1968). *On War*. London: Penguin Books. Originele uitgave: Vom Kriege, 1832.
- Crevelde, M. van (1985). *Command in War*. Cambridge (Ma): Harvard University Press.
- Gabriel, R & Savage, P. (1978). *Crisis in Command*. New York: Hill and Wang.
- Foucault, M. (1997). *Discipline, toezicht en straf. Het ontstaan van de gevangenis*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Kuipers, H & van Amelsfoort, P (1990). *Slagvaardig organiseren*. Deventer: Kluwer.
- Kuipers, H, Kramer, E.H. & Richardson, R (2001). *Structuur, Motivatie en prestatie in de krijgsmacht* (KMA: Breda).
- Leidraad commandovoering. Koninklijke Landmacht, Den Haag, 2000.
- Mintzberg, H. *The Structuring of Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1979.
- Mintzberg, H. *Mintzberg on management*, The free press, New York, 1989.
- Morgan, G. (1992). *Beelden van organisatie*. (vertaald uit het Engels door B.H. Loof), Schiedam: Scriptum Books.
- Nelsen, J.T. Auftragstaktik. A case for decentralized combat leadership. In: Matthews & Brown. *The Challenge of Military Leadership*. Pag. 26-39.
- Toulmin, S. (2001). *Return to reason*. Cahners Business Administration.
- Vogelaar, A, Kramer, F, Metselaar, M, e.a. (1997). *Leiderschap in Crisisomstandigheden*. Den Haag: Sdu.
- Vogelaar, A, Kramer, E.H., Op den Buijs, e.a. (2001). *Leiderschap bij vredesoperaties*. KMA researchpaper nr. 01-59
- De Sitter, U. (1994). *Synergetisch Produceren*. Assen: Van Gorkum.
- Shalit, B. (1988). *The psychology of combat and conflict*. New York: Praeger.
- Waldrop, M. (1992). *Complexity*. New York: Simon & Schuster.
- Weick, K. (2001). *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Weick, K. & Sutcliffe, K.M. (2001). *Managing the Unexpected*. San Francisco: Jossey Bass.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*. Basic Books.