

De NAVO: van bolwerk naar netwerk

drs. E. de Waard*

Inleiding

De NAVO heeft in 1999, tijdens de jubileumtop in Washington, haar nieuwe strategische concept aangenomen met als doel adequaat de 21e eeuw tegemoet te treden (zie box 1).¹ Het streven naar een Europees veiligheids- en defensiebeleid binnen de alliantie (punt 3) en conflictpreventie en crisismanagement (punt 4) vormen de aanleiding voor dit artikel. In beide gevallen heeft de NAVO namelijk het *Combined Joint Task Force* (CJTF) concept een sleutelrol toebedeeld. Kort gezegd is een CJTF een op maat samengestelde troepenmacht met een tijdelijk karakter, waarin verschillende NAVO-landen (*combined*) kunnen participeren met eenheden van verschillende krijgs-

macht delen (*joint*). Het maatwerk van de taakgroep is gebaseerd op de opdracht die uitgevoerd moet worden. Immers, taken als humanitaire hulpverlening, vredeshandhaving of vredesafdwinging vragen elk om andersoortige troepen en middelen. Als de taak is volbracht, wordt de formatie in principe ontbonden. Verder bestaat de

tie uit het bedrijfsleven. In de huidige mondiale economie is het nastreven van lage kosten en hoge kwaliteit niet voldoende meer om succesvol te kunnen concurreren.³ Organisaties moeten op tijd en passend kunnen reageren op de toegenomen veranderlijkheid en complexiteit in de omgeving. Flexibiliteit wordt daarbij steeds

1. The transatlantic link
2. The maintenance of alliance military capabilities
3. The European security and defence identity
4. Conflict prevention and crisis management
5. Partnership, cooperation and dialogue
6. Enlargement
7. Arms control, disarmament, and non-proliferation

BOX 1: NATO's approach to security in the 21st century

* De auteur is universitair docent bij de vakgroep Organisatie, Informatie en Economie aan de Koninklijke Militaire Academie.

¹ NATO Press Release, NAC-S(99)65, 24 April 1999.

² Defensienota 2000 en *NATO Handbook*, Chapter 12: The Military Command Structure, The Combined Joint Task Force (CJTF) Concept, oktober 2001.

³ Volberda H.W., *Building the Flexible Firm, How to Remain Competitive*, Oxford University Press, New York, 1998.

⁴ Volberda H.W. (1998) a.w.; Castells M., *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 2000; Hastings C., *The New Organization, Growing the Culture of Organizational Networking*, McGraw-Hill Book Company Europe, Berkshire, 1993 en De Man A.P., *Concurreren door organiseren, organisatorische innovatie als bron van concurrentievoordeel*, Scriptum, Schiedam, 2000.

mogelijkheid dat de NAVO-taakgroep kan worden aangevuld met eenheden van buiten het bondgenootschap of zelfs met civiele actoren. Het CJTF-concept staat centraal in dit artikel omdat samenwerking hierin een cruciale rol speelt. De wijze waarop de verschillende partners met elkaar samenwerken, is grotendeels bepalend voor de effectiviteit van een CJTF. Volgens de NAVO moet deze samenwerking dan ook gebaseerd zijn op de volgende drie beginselen: flexibiliteit, interoperabiliteit en complementariteit.²

De beginselen van een CJTF lijken sterk overeen te komen met de uitgangspunten van de *netwerkorganisatie*

meer gezien als dé succesfactor.⁴ Om te kunnen blijven in het huidige krachtenveld gaan ondernemingen functioneren in voortdurend wisselende ketens van bedrijven en instellingen.⁵ De kansen en bedreigingen in onze door technologie gedomineerde wereldeconomie vragen om producten of diensten waarin een complexe mix van specialistische kennis vereist is. Meestal is deze kennis niet voorhanden binnen één enkele organisatie en kost de interne ontwikkeling ervan te veel geld of tijd. Door in tijdelijk verband gebruik te maken van elkaars vaardigheden kunnen ondernemingen veel flexibeler inspelen op de door de markt gevraagde of door de organisa-

tie ingeschatte noodzakelijke competenties. Deze nieuwe samenwerkingsvorm heeft de naam netwerkorganisatie meegekregen.

Net als bij een CJTF speelt samenwerking tussen de netwerkpartners een sleutelrol in het functioneren van netwerkorganisaties.

Doel van dit artikel is het analyseren van de relatie tussen het CJTF-concept en de netwerkorganisatie. Als eerste stap van deze analyse behandel ik de totstandkoming en de beginselen van het CJTF-concept. Vervolgens ga ik in op het ontstaan van de netwerkorganisatie en haar uitgangspunten. Daarna analyseer ik of de beginselen van een CJTF overeenkomen met de uitgangspunten van een netwerkorganisatie. Tot slot geef ik antwoord op de vraag in hoeverre een CJTF beschouwd kan worden als een netwerkorganisatie.

Totstandkoming en kenmerken van het CJTF-concept

De bipolaire veiligheidssituatie tijdens de Koude Oorlog had jarenlang gezorgd voor rust en voorspelbaar-

heid in de NAVO-omgeving. Na de Koude Oorlog leek deze situatie zich te continueren. Een nieuwe wereldorde, bestuurd door democratische instituties en gebaseerd op de principes van de vrijemarkteconomie werd gezien als het nieuwe toekomstbeeld.⁶ Echter, halverwege de jaren negentig onderkende de NAVO dat dit toekomstbeeld uit de pas liep met de werkelijke veiligheidssituatie. Ondanks de verbeterde Oost-Westverhoudingen liet een duurzame vrede op zich wachten en namen de dreigingsrisico's in diversiteit zelfs toe (zie box 2).⁷

De nieuwe bedreigingen maakten het bondgenootschap duidelijk dat de relatief stabiele en eenvoudige omgeving definitief tot het verleden behoorde. In 1999 formuleerde de NAVO dan ook een nieuw Strategisch Concept met als doel het optreden van het bondgenootschap beter af te stemmen op de veranderde omgeving. In dit concept spreekt de alliantie van een omgeving die continu aan veranderingen onderhevig is.⁸ Naast deze veranderlijkheid hebben de diffuse veiligheidsrisico's ertoe geleid dat de omgeving ook als complex ervaren wordt. Het bondgenootschap zegt hierover het volgende:

The security of the alliance is subject to a wide variety of military and non-military risks which are multi-directional and often difficult to predict.⁹

De omgevingsverandering had tot gevolg dat bestaande militaire methoden en middelen niet meer voldeden.¹⁰ In toenemende mate wordt het optreden van het bondgenootschap afhankelijk van een verscheidenheid aan actoren. Een veel hechtere onderlinge samenwerking tussen de lidstaten, in combinatie met bijvoorbeeld inlichtingendiensten, krijgsmachten van buiten het bondgenootschap, non-gouvernementele organisaties, transnationale organisaties en autoriteiten van gastlanden, wordt steeds belangrijker om de complexe veiligheidsrisico's het hoofd te kunnen bieden. De NAVO ziet internationale samenwerking dan ook als de oplossing om de in box 2 beschreven dreigingdefinities te kunnen aanpakken. →

⁵ Castells M. (2000) a.w.

⁶ IMF, *The world economic outlook*, 1991, p 26.

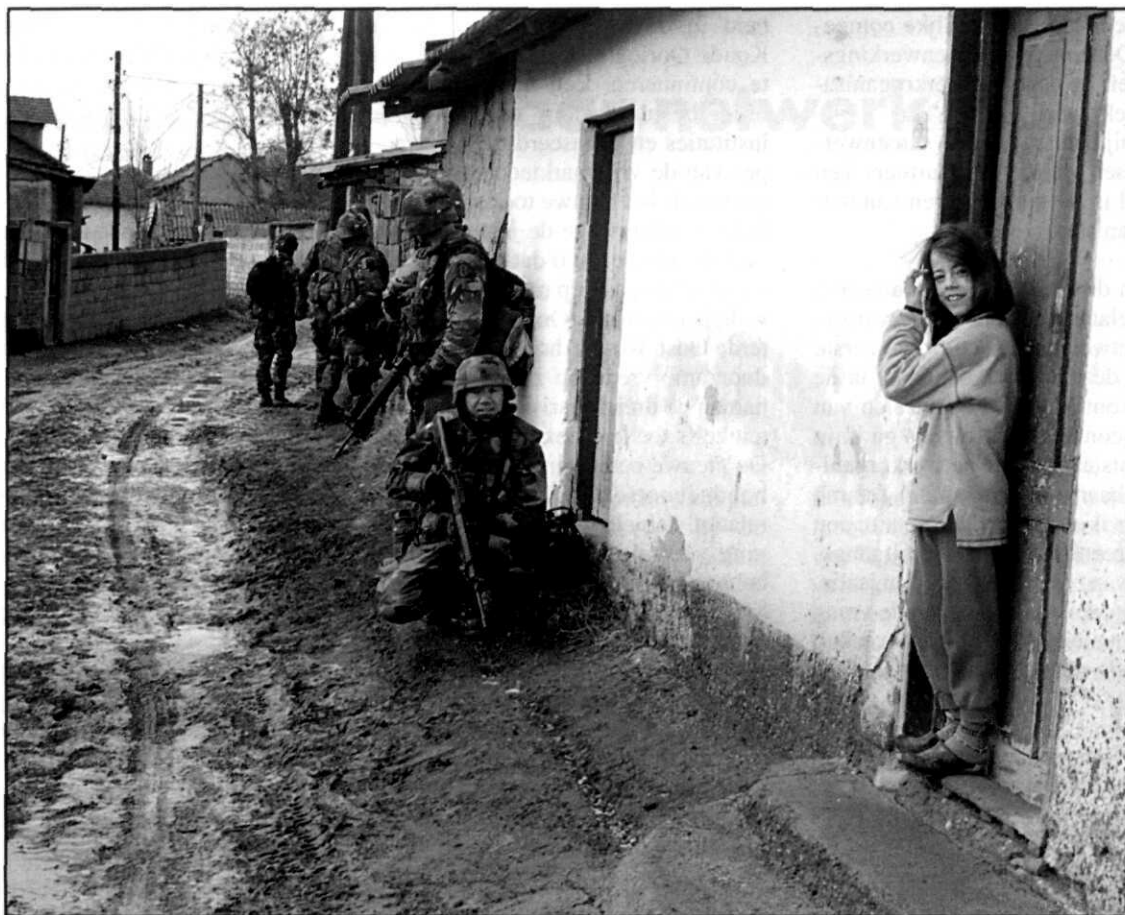
⁷ NATO Press Release, NAC-S(99)65, a.w.

⁸ NATO Press Release, NAC-S(99)65, a.w.

⁹ NATO Press Release, NAC-S(99)65, a.w.

BOX 2:
**NATO's security
challenges and
risks**

1. Ethnic and religious rivalries, territorial disputes, inadequate or failed efforts at reform, the abuse of human rights, and the dissolution of states can lead to local and even regional instability. The resulting tension could lead to crises affecting Euro-Atlantic stability, to human suffering, and to armed conflict.
2. The existence of powerful nuclear forces outside the Alliance also constitutes a significant factor which the Alliance has to take into account.
3. The proliferation of NBC weapons and their means of delivery remains a matter of serious concern.
4. The global spread of technology that can be of use in the production of weapons may result in the greater availability of sophisticated military capabilities, permitting adversaries to acquire highly capable offensive and defensive air, land and seaborne systems, cruise-missiles and other advanced weaponry.
5. Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including acts of terrorism, sabotage and organised crime, and by the disruption of the flow of vital resources.



Huis-tot-huis-zoekactie door Amerikaanse soldaten in Mitrovica, Kosovo, 2000

(Foto: US Army; bron: IMG/KL)

Het 'Combined Joint Task Force'-concept neemt hierbij een centrale plaats in. De NAVO is van mening dat de nieuwe veiligheidsrisico's vragen om snel-inzetbare, multinationale (combined), multiservice (joint) militaire formaties, waarin niet-NAVO-leden ook moeten kunnen participeren.¹¹ Afhankelijk van de aard en duur van de taak worden deze formaties op maat samengesteld. Ze voeren hun specifieke opdracht uit en daarna wordt de formatie in principe ontbonden. Een CJTF is het aangewezen middel geworden om invulling te kunnen geven aan conflictpreventie en crisismanagement (box 1, punt 4). In dit kader moet de NAVO namelijk in staat zijn snel militaire operaties uit te voeren, mogelijk buiten het bondgenootschappelijk grondgebied. Door het formeren van een coalitie van *the willing and able*, op basis van het CJTF-

concept, kan de NAVO over een troepenmacht beschikken die ook ingezet kan worden bij *non-article V* operaties, waarbij niet de primaire veiligheidsbelangen van al haar leden bedreigd worden.¹² Ten aanzien van de ontwikkeling van een Europese Veiligheids- en Defensie Identiteit (EVDI, box 1, punt 3) speelt de CJTF eveneens een sleutelrol. Met de integratie van het CJTF-concept in het EVDI-initiatief kan Europa een grotere verantwoordelijkheid nemen in haar eigen veiligheids- en defensiebeleid, zonder de onnodige duplicering van middelen, structuren en eigenschappen die al voorhanden zijn binnen de NAVO-organisatie.

Een belangrijk voordeel van het CJTF-concept is dat de NAVO-leden gezamenlijk in staat zijn beter toegeruste formaties op de been te brengen. Het

biedt de afzonderlijke leden de mogelijkheid om na de sterke troepenreducties van de afgelopen jaren met hun schaarse defensiemiddelen toch een effectieve bijdrage te leveren aan crisisbeheersingsoperaties.¹³ Een ander voordeel, zo stelt Gijsbers

¹⁰ Hall R. & Fox C., *Rethinking Security*, NATO Review, Volume 49, 2001.

¹¹ NATO Handbook, Chapter 12 (2001) a.w.

¹² Artikel V stelt: If an armed attack [against one or more of the Parties] occurs, each of [the Parties]...will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually, and in concert with the other Parties, such action as it seems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area." *The North Atlantic Treaty*, 4 April 1949.

¹³ Gijsbers K.A., Combined Joint Task Forces, Waarom de Nederlandse krijgsmacht ook 'joint' moet worden, in *Militaire Spectator*, (164)(1995)(1).

(1995), is dat de inzet van multinationale troepen op langere termijn de samenhang tussen de verschillende landen zal verbeteren en daarmee de krijgsmachten een effectiever instrument voor crisisbeheersing maken. Naast deze voordelen kleeft er ook een belangrijk nadeel aan het CJTF-concept. Samenwerkingsproblemen kunnen de effectiviteit van een CJTF negatief beïnvloeden. Ten eerste brengen de verschillende landen verschillende nationale belangen met zich mee. Dit blijkt uit de bevelslijnen van een CJTF. Een land zal nooit de volledige verantwoordelijkheid over de eigen troepen afstaan aan de operationele commandant van de multinationale troepenmacht. Parallel aan de CJTF-bevelsstructuur wordt een nationale bevelsstructuur opgetrokken, waarmee de nationale regering actief

betrokken blijft bij de inzet van haar troepen. In het ergste geval kan dit betekenen dat een regering besluit haar troepen te onttrekken aan de taakgroep als de inzet niet verloopt conform het nationale politieke mandaat. Ten tweede kunnen ook op het uitvoerend niveau afstemmingsproblemen ontstaan. Het functioneren van een CJTF kan beperkt worden door bijvoorbeeld culturele verschillen tussen participerende landen, maar ook door praktische zaken zoals het gebruik van verschillende doctrines, procedures en wapensystemen.

Met deze nadelen voor ogen heeft de NAVO een drietal beginselen geformuleerd om de effectiviteit van een CJTF veilig te stellen, te weten *interoperabiliteit*, *complementariteit* en *flexibiliteit*.

Interoperabiliteit

Het interoperabiliteitsbeginsel komt voort uit het multiservice en multinationale karakter van een *taskforce*. De modulaire samenwerking tussen eenheden van verschillende landen en verschillende krijgsmachtdelen vereist een goede overeenstemming tussen de partners. Zo moet, bijvoorbeeld wanneer een Nederlands bataljon onder bevel wordt gesteld bij een Griekse brigade, aan een aantal randvoorwaarden voldaan worden om de blijvende operationele inzet van de eenheid te waarborgen. Te denken valt hierbij aan een gemeenschappelijke voertaal en militaire (vak)taal, de compatibiliteit van elkaars verbindingsmiddelen en de aansluiting op elkaars logistieke systemen. Hoe groter het aantal nationaliteiten dat participeert in een CJTF, des te belangrijker



Commando- en Informatiecentrum

ker, maar ook complexer wordt het uitgangspunt van een goede interoperabiliteit.

Complementariteit

Het complementariteitsbeginsel houdt rekening met de specialismen van de verschillende landen. Het inbrengen van datgene waarin een land sterk is, vormt het uitgangspunt bij participatie. Dit beginsel biedt vooral de kleinere lidstaten binnen het bondgenootschap, ondanks hun beperkte middelen, toch de mogelijkheid een volwaardige bijdrage te leveren aan een CJTF. Het feit dat de Nederlandse luchtmacht beschikt over KDC-10 tankvliegtuigen en F16's met geavanceerde communicatietechnologie, maakte haar tot een belangrijke partner in de luchtsrijd boven Kosovo. Voor de algehele effectiviteit is het wel van belang dat de specialismen van de verschillende landen uiteindelijk op een goede wijze aan elkaar gekoppeld worden tot een integraal eindproduct.

Nederland wil op de langere termijn zelfs nog een stap verder gaan dan alleen het streven naar complementariteit. Ze bepleit een toekomstige verschuiving in de richting van taakspecialisatie per land. Taakspecialisatie kan in het licht van de internationale oriëntatie op de krijgsmacht bijvoorbeeld leiden tot meer verantwoorde keuzes bij belangrijke materieelinvesteringen.¹⁴ Gijsbers (1995) onderschrijft de mogelijkheden van taakspecialisatie. Wel plaatst hij hierbij als kanttekening dat taakspecialisatie alleen haalbaar is bij voldoende solidariteit en overeenstemming op buitenlands-politiek gebied.

Een bijkomend aspect van het complementariteitsbeginsel is de complementaire samenwerking tussen de CJTF-troepen en civiele actoren. Militaire middelen worden in toenemende mate ingezet ter ondersteuning van civiele instanties en tegelijkertijd

kunnen civiele instanties bij militaire operaties zorgen voor bijvoorbeeld logistieke ondersteuning, medische ondersteuning en ondersteuning op het gebied van communicatie en overheidszaken.¹⁵

Flexibiliteit

Het flexibiliteitsbeginsel is grotendeels gebaseerd op de grote taakflexibiliteit die door middel van het CJTF-concept bereikt wordt. De optelsom van eenheden van de verschillende lidstaten zorgt voor een uitgebreid militair potentieel waaruit geput kan worden. Afhankelijk van de taak worden die eenheden geselecteerd die specifiek benodigd zijn. Tevens kunnen gedurende de inzet verschuivingen in de taak vrij eenvoudig worden opgevangen door de oorspronkelijke troepen af te lossen of aan te vullen met andersoortige troepen. Zo kan bijvoorbeeld een soepele overgang bereikt worden van een *peace-enforcing*-operatie naar *peacekeeping*-operatie. Maar ook het toevoegen van bijvoorbeeld *special forces* eenheden aan de *taskforce*, om hiermee tijdens de 'peacekeeping'-operatie de specialistische capaciteit in huis te hebben voor het aanhouden van mogelijke oorlogsmisdadigers, past binnen dit beginsel. Het verkrijgen van flexibiliteit door maatwerk in de formatie wordt nog versterkt door de inhoudelijke capaciteiten van de eenheden zelf. De opleiding van eenheden richt zich primair op het hoogste geweldsniveau. Het is vanuit deze gevechtstaken echter goed mogelijk de eenheden in relatief korte tijd inzetbaar te maken voor taken lager op de geweldsladder zoals 'peacekeeping', 'peace-enforcing' en humanitaire hulpverlening.

Concluderend kan gesteld worden dat veranderingen in de omgeving ingrijpende gevolgen hebben gehad voor het optreden van de NAVO. De toegenomen diffuse veiligheidsrisico's hebben geleid tot nieuwe taken, maar ook tot een andere manier van organiseren. Hierbij vormen multinationale en multiservice task forces de bouwstenen. De inzetbaarheid van een CJTF valt en staat met de beginselen inter-

operabiliteit, complementariteit en flexibiliteit.

In het vervolg van dit artikel maak ik een soortgelijke analyse van de netwerkorganisatie. Als eerste bekijk ik welke omgevingskarakteristieken ten grondslag liggen aan het ontstaan van de netwerkorganisatie. Vervolgens komen de kenmerken en uitgangspunten van dit organisatietype aan bod.

Strategische netwerken

De globalisering van de economie heeft in combinatie met de snelle ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie geleid tot veranderingen in de concurrentieomgeving. Het vervagen van land- en tijdgrenzen vraagt om snellere reacties en voldoende aanpassingsvermogen van organisaties om, waar ook ter wereld, te kunnen inspringen op kansen en bedreigingen. Organisaties moeten tijdig en passend op de wensen van hun afnemers en eindgebruikers kunnen inspelen. Een gevolg hiervan is dat ze steeds sneller met nieuwe producten of toepassingsmogelijkheden op de markt moeten komen. Tevens moeten de van oudsher grootchalige producenten in toenemende mate maatwerk leveren, met als gevolg dat massaproductie plaats moet maken voor flexibele productie. Daarbij moet het distributienetwerk dusdanig ingericht zijn, dat het de snelle bediening van afnemers wereldwijd kan ondersteunen. Om te kunnen blijven in dit nieuwe krachtenveld hebben organisaties dan ook een breed scala aan vaardigheden nodig. Te denken valt hierbij aan kennis en kunde om complexe technologische vraagstukken te kunnen aanpakken, specifieke kennis van de verschillende regionale en lokale markten waarin men opereert, maar ook kennis van de eigen mogelijkheden en onmogelijkheden ten aanzien van de verschillende functies in de bedrijfskolom.

Deze veranderde concurrentieomgeving is van invloed op de wijze van organiseren. Castells (2000) gaat uit

¹⁴ Defensienota 2000, a.w.

¹⁵ NATO Press Release, NAC-S(99)65, a.w.

van de hypothese dat in de mondiale informatie-economie grote bedrijven niet langer onafhankelijk kunnen blijven. Hun bedrijfsprocessen zullen in onderlinge samenwerking met andere bedrijven moeten worden ingevuld en uitgevoerd. Dit lijkt geen revolutionair standpunt. Immers, samenwerking tussen organisaties is niet nieuw. Uitbestedingsrelaties, distributie- en licentieovereenkomsten, fusies en overnames zijn voorbeelden van samenwerkingsvormen die in het bedrijfsleven al veel langer een rol spelen.

Castells (2000) doelt echter niet op deze traditionele samenwerkingsvormen. Deze passen volgens hem het beste bij de grote verticaal georiënteerde bureaucratieën van weleer, waar samenwerking gebaseerd was op kostenreductie en het behouden

van controle. Het gaat hem met name om de verschuiving van de laatste jaren in de richting van de horizontale netwerkorganisatie,¹⁶ ook wel strategische alliantie genoemd.¹⁷

Netwerkorganisaties zijn ontstaan omdat de huidige organisatievormen tekort schieten in een complexe en veranderlijke omgeving.¹⁸ Succesvol functioneren in de mondiale informatie-economie vereist flexibiliteit. De ontwikkeling en het optimaal gebruikmaken van dynamische kerncompetenties spelen hierbij een cruciale rol.¹⁹ Het snel kunnen aantrekken en afstoten van competenties bepaalt grotendeels het aanpassingsvermogen van organisaties. Traditionele, bureaucratisch ingestelde organisaties zijn hiervoor niet geschikt. Ze gaan te veel uit van vaste relaties, contacten, struc-

turen en procedures, waarmee ze al hun problemen trachten aan te pakken.²⁰ Deze rigiditeit levert problemen op in een omgeving die continu aan veranderingen onderhevig is. Daarnaast hebben organisaties tot op heden de complexiteit in de omgeving veelal eigenhandig getracht op te vangen door middel van overnames en het opstarten van nieuwe bedrijven. Ook deze aanpak schiet tekort. Ten eerste raakt men hierdoor te veel gebonden, waardoor het juist zo belangrijke flexibiliteitsbeginsel in het gedrang komt. Ten tweede gaan de financiële middelen en productie- en distributiemiddelen, die benodigd zijn om de huidige omgevingscomplexiteit aan te kunnen, de capaciteiten van één enkele organisatie veelal te boven. Daar komt bij dat het een kostbare en tijdrovende manier is om de vereiste kerncompetenties in huis te krijgen. De bovengenoemde ontwikkelingen worden in figuur 1 schematisch weergegeven.²¹

Samenwerking staat centraal binnen netwerkorganisaties. Zelfstandig de concurrent omsingelen, marktaandeel veroveren, merken bevechten en leveranciers onder druk zetten, zijn voorbeelden van de conventionele visie op ondernemen, ofwel *business*

¹⁶ De Man A.P., Van der Zee H. & Geurts D., *Succesvol Samenwerken, Over strategische samenwerking in het netwerktijdperk*, Pearson Education Uitgeverij BV, Amsterdam, 2000 en Castells M. (2000) a.w.

¹⁷ Dussauge P. & Garette B., *Cooperative Strategy, Competing Successfully Through Strategic Alliances*, John Wiley & Sons, Chichester, 1999.

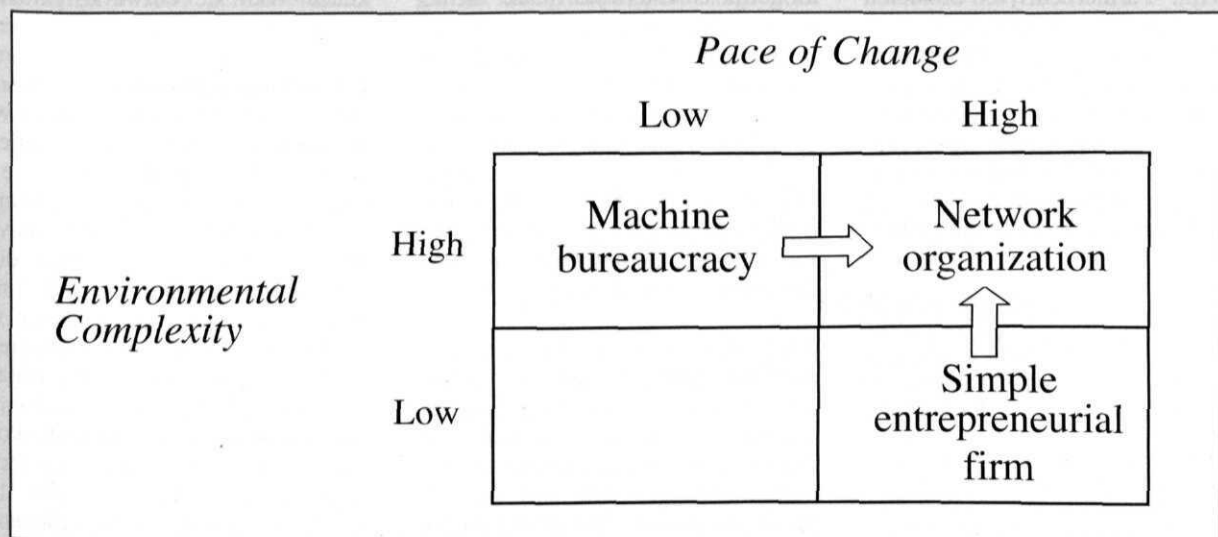
¹⁸ Gerstein M.S., From Machine Bureaucracies to Networked Organizations: An Architectural Journey, in *Organizational Architecture, Designs for Changing Organizations*,

Nadler D.A., Gerstein M.S., Shaw R.B. en associates, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992.

¹⁹ De Man A.P., Van der Zee H. & Geurts D. (2000) a.w.

²⁰ Baker W.E., *The Network Organization in Theory and Practice, in Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*, edited by Nohria N. & Eccles R.G., Harvard Business School Press, Boston, 1992.

²¹ Nolan R., Pollack A. & Ware J., *Creating the 21st Century Organization, Stage by Stage*, 1988, 8(4).



Figuur 1 Het ontstaan van de netwerkorganisatie



Het Air Operations Center in Fort Bliss, Texas. Air Force en civiele computerdeskundigen tijdens de voorbereidingen voor oefening 'Roving Sands', 1997

(Foto: US Air Force: bron: IMG/KL)

is war. Deze visie verliest meer en meer terrein. Tegenwoordig is men juist van mening dat bedrijven alleen tezamen met anderen succesvol kunnen zijn.²² Partnerbedrijven bundelen hun krachten om de benodigde competenties in onderlinge samenhang te ontwikkelen. Op deze manier kunnen organisaties in het reageren op de onvoorspelbare omgeving de risico's delen, maar deze ook beter overzien.²³ De Man, Van der Zee en Geurts (2000) stellen dat netwerkor-

ganisaties gekenmerkt worden door een organische structuur, waardoor een snelle opbouw en ontmanteling van relaties tussen organisaties mogelijk is. Enerzijds maakt dit het leveren van maatwerk mogelijk. Anderzijds kunnen organisaties zich hierdoor ontplooiën op veel meer terreinen dan vroeger, toen men meer gebonden was aan de grenzen van de eigen industrie. Deze wijze van organiseren sluit beter aan bij de huidige omgevings-eis tot flexibilisering dan tot nu toe met de bestaande organisatievormen mogelijk was.

Toch kunnen organisaties op basis van verschillende redenen kiezen voor juist deze organisatievorm. De karakteristieken van de markt waarbinnen de organisatie opereert kunnen van doorslaggevende aard zijn. De kracht en grootte van de organisatie zelf kunnen een belangrijke rol spelen. Maar ook bepaalde interne eigen-

schappen of het gebrek hieraan kunnen de drijfveer zijn voor netwerkgedrag. Hierna worden de vijf meest gangbare uitgangspunten van de keuze voor de netwerkorganisatie behandeld.²⁴

Behoud van autonomie

Het meest significante voordeel van de keuze voor een netwerkrelatie in plaats van een traditionele fusie of overname is dat de participerende ondernemingen onafhankelijk blijven. Bij een fusie of overname doen organisaties afstand van hun onafhankelijkheid en vormen samen een nieuwe entiteit met eigen coherente doelstellingen.²⁵ In netwerkororganisaties brengen de partnerbedrijven, in het nastreven van gezamenlijke voordeel, slechts hun specifieke kerncompetenties in, zonder daarbij hun strategische autonomie te verliezen en zonder afstand te doen van hun eigen specifieke belangen. Een voordeel

²² Brandenburger A. & Nalebuff B., *Co-opetition*, Currency Doubleday, New York, 1996.

²³ Harbison J.R. & Pekar Jr. P., *Smart Alliances, A Practical Guide to Repeatable Success*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1998.

²⁴ Doz Y.L. & Hamel G., *Alliance Advantage, The Art of Creating Value through Partnering*, Harvard Business School Press, Boston, 1998; Hastings C. (1993) a.w. en Harbison J.R. & Pekar Jr. P. (1998) a.w.

²⁵ Dussauge P. & Garette B. (1999) a.w.

van dergelijke netwerkrelaties is dat men gebruik kan maken van slechts een deel van de competenties van een andere organisatie, zonder opgezadeld te raken met allerlei balast die een overname of fusie met zich meebrengt.

Opbouwen van kritische massa

In de snel veranderende mondiale economie zijn de concurrentiespelregels veranderd. Samenwerking is noodzakelijk geworden om nieuwe machtige concurrenten voldoende tegenwicht te kunnen bieden en om tegelijkertijd de eigen autonomie veilig te stellen en eigen kansen te creëren. Doz en Hamel (1998) spreken in dit kader over het opbouwen van een kritische massa. Zo heeft de liberaliseringsgolf op tal van terreinen lokale organisaties aangezet tot collaboratiestrategieën om hun thuismarkten te beveiligen, maar ook om eigen toekomstige expansie mogelijk te maken.

Streven naar positieve feedback

De huidige economie wordt gedomineerd door netwerken. Dat kunnen fysieke netwerken zijn zoals telefoonnetten en luchtvaartnetwerken. Maar de snelle technologische vooruitgang heeft ook nog een ander soort netwerken doen ontstaan. Shapiro en Varian (2000) spreken over 'hightech' netwerken. Hiermee bedoelen ze netwerken van e-mailgebruikers, geldautomaten, computerbesturingsprogramma's als Windows en Apple, maar ook bijvoorbeeld het internet. Beide soorten netwerken hebben hetzelfde econo-

mische kenmerk: de waarde van het netwerk is afhankelijk van het aantal anderen dat er al mee verbonden is.²⁶ Het biedt meer voordelen aangesloten te zijn op een groter netwerk dan op een kleiner. Deze opvatting stimuleert een positieve feedbackbeweging, waarbij de sterken steeds sterker worden en de zwakkeren alsnook zwakker. Om effectief te concurreren in een dergelijke omgeving, zo stellen Shapiro en Varian (2000), moet een organisatie bondgenoten om zich heen verzamelen om te trachten zelf de maatstaf te creëren.

Synergie creëren door complementariteit

De afgelopen jaren hebben ondernemingen er een selectievere strategische scoop op nagehouden.²⁷ Ze hebben veel van hun oorspronkelijke activiteiten uitbesteed of afgestoten en zijn zich meer gaan richten op het ontwikkelen van hun *core business*.²⁸ Binnen veel organisaties is hierdoor een kloof ontstaan tussen de beschikbare en de benodigde competenties om in de huidige economische omgeving effectief te kunnen concurreren.²⁹ Ook de snelle technologische vooruitgang heeft bijgedragen aan het ontstaan van deze kloof. In toenemende mate liggen technologieën, waarbinnen verschillende wetenschappelijke disciplines worden geïntegreerd, ten grondslag aan kansen en bedreigingen in de omgeving.³⁰ De onderliggende kennis hierop in te spelen, is veelal verspreid over verschillende ondernemingen. Om de

kloof te dichten is de samenwerkingsbehoefte toegenomen, zo stellen Doz en Hamel (1998). Organisaties kunnen door samen te werken specifieke middelen, competenties en kennis met elkaar delen en daarmee gezamenlijk nieuwe kansen creëren.³¹ Complementair denken is hierbij het uitgangspunt. Harbison en Pekar (1998) spreken over: *using strategic alliances to fill critical capability gaps*.³²

Versnellen van het leervermogen

Dit laatste uitgangspunt richt zich op het tweeledige karakter van netwerkorganisaties. Aan de ene kant is de netwerkorganisatie als geheel gericht op het behalen van een gezamenlijk voordeel. Daarnaast streven de individuele partners ook hun eigen specifieke belangen na. Volgens Hastings (1993) kan deze wederzijdse afhankelijkheid het beste worden vergeleken met het 'voor-wat, hoort-wat'-principe. Als een organisatie een rol wil blijven spelen in het netwerk, dan

²⁶ Shapiro C. & Varian H.R., *Information Rules, A Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business School Press, Boston, 1999.

²⁷ Doz Y.L. & Hamel G. (1998) a.w.

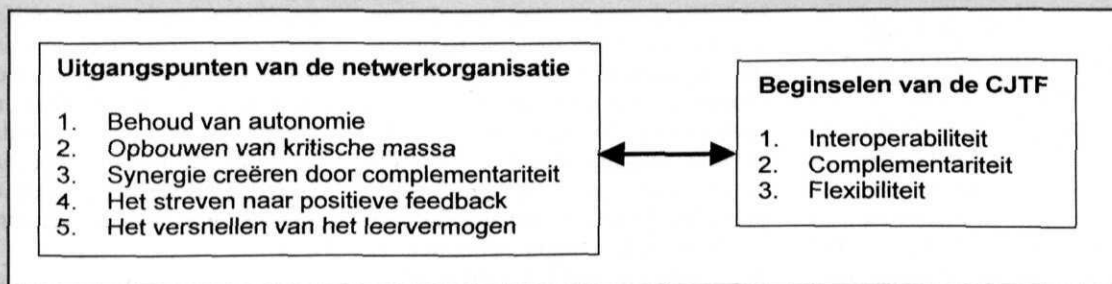
²⁸ Hamel G. & Prahalad C.K., *Competing for the Future*, Harvard Business School Press, Boston, 1994.

²⁹ Doz Y.L. & Hamel G. (1998) a.w.

³⁰ Doz Y.L. & Hamel G. (1998) a.w.

³¹ De Man A.P., Van der Zee H. & Geurts D. (2000) a.w.

³² Harbison J.R. & Pekar Jr. P. (1998) a.w.



BOX 3: Het CJTF-concept in relatie tot de netwerkorganisatie



Een Chinook-transportheli van n7 Squadron RAF stijgt op tijdens operatie Condor in Afghanistan, 2002

(Foto: US Air Force; bron: IMG/KL)

moet ze ook eigen unieke competenties openstellen voor haar netwerkpartners.³³ Het gaat hierbij niet om de complementaire competenties die benodigd zijn voor het behalen van gezamenlijk voordeel, maar juist om competenties die een positieve invloed hebben op de interne bedrijfsvoering van de organisatie zelf. Een belangrijk voordeel hiervan is dat participerende organisaties bepaalde capaciteiten sneller bij zichzelf kunnen verbeteren door al doende van elkaar te leren. De versnelling van het leervermogen wordt door organisaties dan ook gezien als een belangrijke drijfveer voor samenwerking. Doz en Hamel (1998) benadrukken dit door te stellen dat:

—

An alliance with a highly capable partner can offer a wonderful laboratory for a company eager to gain control over critical skills.

—

Het ontstaan van de huidige complexe en dynamische omgeving heeft in het bedrijfsleven aldus geleid tot collaboratiestrategieën met een nieuw karakter, genaamd netwerkorganisaties. Het behoud van autonomie, het

opbouwen van kritische massa, het streven naar positieve feedback, het creëren van synergie door complementariteit en het versnellen van het leervermogen, zijn belangrijke uitgangspunten voor organisaties om de netwerkorganisatie als nieuwe organisatievorm te omarmen. Een soortgelijke ontwikkeling heeft zich voorgedaan binnen de NAVO. Ook de NAVO treedt de dynamische en complexe omgeving tegemoet met een nieuwe organisatievorm gebaseerd op samenwerking, de 'Combined Joint Task Force'.

CJTF-concept in relatie tot de netwerkorganisatie

De vijf uitgangspunten van de netwerkorganisatie vormen de basis van de vergelijking tussen netwerkorganisaties en het CJTF-concept. Ik geef antwoord op de vraag in hoeverre het behoud van autonomie, het opbouwen van kritische massa, het streven naar positieve feedback, het creëren van synergie door complementariteit en het versnellen van het leervermogen ook een rol spelen binnen een CJTF. Verder analyseer ik of de beginselen van een CJTF, complementariteit,

interoperabiliteit en flexibiliteit, zijn terug te vinden in deze vijf uitgangspunten (zie box 3).

Behoud van autonomie

Een kenmerk van een soevereine staat is dat ze kan beschikken over een eigen onafhankelijke krijgsmacht om haar belangen te behartigen. Ten tijde van de Koude Oorlog waren de primaire veiligheidsbelangen van de NAVO-landen grotendeels gelijk. De nieuwe veiligheidssituatie heeft binnen het bondgenootschap echter geleid tot een differentiatie in veiligheidsbelangen. Dit probleem is door de NAVO opgevangen door in het CJTF-concept uit te gaan van een coalitie van *the willing and able*. Het biedt de leden de mogelijkheid een missie te accepteren zonder daarin zelf actief te participeren. Hierdoor lopen ze niet het gevaar meegesleept te worden in operaties die niet stroken met het eigen nationale veiligheidsbeleid. Daarentegen kunnen leden die een bepaalde missie wel steunen, op basis van vrijwilligheid deelnemen aan de CJTF.

³³ Doz Y.L. & Hamel G. (1998) a.w.

Zo is eigenlijk dezelfde uitgangssituatie ontstaan als binnen netwerkorganisaties. Op basis van een gemeenschappelijk doel besluit een aantal NAVO-lidstaten, eventueel aangevuld met niet-NAVO leden, tot een tijdelijk samenwerkingsverband. Vervolgens zien we binnen een CJTF, net als binnen een netwerkorganisatie, dat de verschillende deelnemende landen de eigen belangen zelf bewaken. Zoals eerder aangegeven, zal een land nooit de volledige verantwoordelijkheid over haar troepen overdragen aan de commandant van een CJTF. De nationale regering blijft zeggenschap houden over haar troepen. Indien het gedrag van de CJTF gaande de operatie uit de pas loopt met het nationale belang, kan een overheid daaraan consequenties verbinden. Een sprekend voorbeeld van deze overheidsbemoediging is de handwijze van de Nederlandse overheid tijdens de Golfoorlog (1990). Twee Nederlandse fregatten werden op verzoek van Amerika naar de Golf gestuurd om in internationaal verband de boycot tegen Irak af te dwingen. De commandanten van de schepen behoorden in het geval van mogelijke geweldstoepassing 'via de semafoon' contact met de minister van defensie op te nemen.³⁴

Opbouwen van kritische massa

Bij netwerkorganisaties wordt 'het opbouwen van kritische massa' voornamelijk ingegeven door omgevingsinvloeden zoals het gevaar van machtige concurrenten, liberaliseringsontwikkelingen en de opkomst van nieuwe technologieën. De NAVO is ontstaan vanuit hetzelfde principe. Het naoorlogse veiligheidsbeleid van de West-Europese landen was gericht op het opbouwen van een machtsblok om een tegenwicht te vormen tegen de externe dreiging van de Sovjet-Unie. Met de val van de Berlijnse Muur kwam een einde aan dit beleid. In West-Europa moest herstructurering en verkleining leiden tot professionalisering en flexibilisering van verschillende nationale krijgsmachten. De bezuinigingen en troepenreducties die hierop volgden, hebben

ertoe bijgedragen dat de meeste NAVO-lidstaten op dit moment niet meer over de capaciteit beschikken om zelfstandig het eigen veiligheids- en defensiebeleid uit te voeren. Samenwerking is noodzakelijk geworden voor het genereren van een elkaar aanvullend troepenpotentieel, waarmee kan worden ingespeeld op de toegenomen omgevingsdynamiek. Er heeft zich als het ware een verschuiving voorgedaan, waarbij de externe oriëntatie bij het opbouwen van 'kritische massa' veranderd is in een interne gerichtheid om de vereiste taakflexibiliteit veilig te stellen.

Synergie creëren door complementariteit

Het CJTF-concept is ontstaan naar het voorbeeld van de *Joint Task Forces* van de Amerikaanse krijgsmacht. Volgens de Amerikaanse doctrine is het voordeel van een JTF, dat de operationele effectiviteit van de 'task force' groter is dan de som van de effectiviteit van de verschillende componenten.³⁵ Evenals bij netwerkorganisaties moet dus de optelsom van de complementaire specialismen, die worden ingebracht door de verschillende marine-, luchtmacht- en landmacheenheden, leiden tot synergie. In de vergelijking met netwerkorganisaties komt echter ook een belangrijk verschil naar voren. Met een gezamenlijk doel voor ogen, participeren de bedrijven binnen netwerkorganisaties op basis van gelijkwaardigheid en behouden aldus hun operationele autonomie.³⁶ Eenheden van een CJTF treden daarentegen op als onderdeel van een groter verband en plaatsen zich hiervoor onder bevel van een operationeel militair commando. Niet voor niets stellen de Amerikanen in hun doctrine, dat het synergetisch proces van een JTF in dat geval alleen

bereikt wordt wanneer er sprake is van een specifieke taak en een eenduidige commandostructuur. Binnen de grenzen van één enkel land is deze eis soms al moeilijk haalbaar, laat staan binnen het multinationale karakter van een 'Combined Joint Task Force'.

Streven naar positieve feedback

Oorlogvoering leunt steeds zwaarder op informatie- en communicatietechnologieën, met als gevolg dat de eenduidige sturing, zoals hierboven besproken, meer en meer afhankelijk wordt van deze technieken. De toekomstvisie op oorlogvoeren spreekt zelfs van *network centric warfare*. Deze visie gaat ervan uit dat bij de toekomstige 'hightech' oorlogvoering alle beschikbare sensoren, of ze nu deel uitmaken van een tank, een vliegtuig, dan wel een autonome sensor zijn zoals een radar, via een allesomvattend netwerk met elkaar verbonden worden.³⁷ Dit heeft tot gevolg dat afzonderlijke wapensystemen geïntegreerd raken in het netwerk van de commandovoering. Volgens de theorie van de netwerkorganisatie verdient het de voorkeur om aangesloten te zijn op een groter netwerk, omdat hiermee een positieve feedbackbeweging in gang wordt gezet.

Binnen een CJTF speelt een soortgelijke ontwikkeling een rol. Het grote verschil met een netwerkorganisatie is dat de positieve feedbackbeweging bij een CJTF wederom intern gericht is. Immers, de vereiste eenduidige commandostructuur kan in de toekomstige 'hightech' oorlogvoering alleen worden verzekerd als het interoperabiliteitsbeginsel van de CJTF gericht is op de compatibiliteit van elkaars informatie- en communicatiesystemen. Terwijl netwerkorganisaties gericht zijn op het ontwikkelen van een externe maatstaf waar klanten niet omheen kunnen, moet een CJTF zich richten op de ontwikkeling van een interne maatstaf in de vorm van een gestandaardiseerd commandovoeringssysteem om het beoogde synergie-effect te bereiken. →

³⁴ Klep C. & Van Gils, R., *Van Korea tot Kosovo, De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2000.

³⁵ Gijsbers K.A. (1995) a.w.

³⁶ Harbison J.R. & Pekar Jr. P. (1998) a.w.

³⁷ Possel K., *Inlichtingen, een beleidsvisie?* In *Carré*, 7/8, 2002.



Helikopter aan boord van het Nederlandse marinefregat Van Brakel, dat in het Golfgebied de naleving van het handelsembargo met Irak controleert, 1992

(Foto: CAVDKM; bron: IMG/KI)

Versnellen van het leervermogen

Versnelling van het leervermogen is binnen netwerkorganisaties een belangrijke reden tot samenwerking. Organisaties verwachten van hun

partnerbedrijven dat ze ook eigen unieke competenties openstellen voor het collectief. Zo kunnen ze al doende van elkaar leren. Binnen een CJTF is er sprake van een paradox ten aanzien van leervermogen. Aan de ene kant

staat bij participatie de taakuitoefening centraal en niet het leervermogen. Het inbrengen van (bewezen) expertise is de belangrijkste grond op basis waarvan een land gevraagd wordt deel te nemen in een CJTF. Lan-

den participeren niet om van elkaar te leren, maar om datgene te doen waarvoor ze gevraagd zijn. Aan de andere kant speelt voor het verbeteren van de interoperabiliteit, het leervermogen wel een belangrijke rol. Kennis van en inzicht in elkaars methoden en technieken kunnen gebruikt worden ten voordele van de interoperabiliteit van toekomstige CJTF's. In de Kosovo-evaluatie is de Nederlandse regering tot dezelfde conclusie gekomen. Daarin wordt gesteld dat een geloofwaardige collectieve inspanning vereist dat beschikbare middelen in dienst worden gesteld van het collectief.³⁸ Deze conclusie was gebaseerd op de Amerikaanse *intelligence* capaciteit, die de Europese partners ontbeerden. De uitdaging waarvoor de NAVO staat, is het vinden van een balans in het openlijk delen van kennis ter verbetering van de interoperabiliteit, om zo de algehele effectiviteit van een CJTF te verbeteren en het voorkomen van spionage-achtige activiteiten, zeker wanneer niet-NAVO landen participeren.

Uit het voorgaande blijkt dat alle vijf de uitgangspunten van de netwerkorganisatie van toepassing zijn op het functioneren van een CJTF. Het verschil tussen de twee lijkt te zitten in het feit dat een CJTF meer intern georiënteerd is en een netwerkorganisatie meer extern. Op zich is dat een vreemde conclusie. Een CJTF moet immers kunnen functioneren onder mogelijke of feitelijk dreiging en kan in het uiterste geval zelf een bijzonder lonend militair doel zijn. Externe gerichtheid is onder dergelijke extreme omstandigheden juist een vereiste. Vergaande alertheid met betrekking tot bijvoorbeeld de tegenstander(s), de bevolking, de media, vluchtelingenstromen, het weer en terrein zijn cruciaal voor een CJTF om haar militaire capaciteit effectief te kunnen inzetten. Maar ook het optreden zelf moet afgestemd zijn op extreme situaties. Standaardisatie van de com-

mandovoering en SOP's (*Standard Operational Procedures*) zijn specifieke organisatiekenmerken van een CJTF die de effectiviteit van de troepenmacht in zulke situaties moeten verzekeren.

Het onderscheid tussen een CJTF en een netwerkorganisatie is dan ook niet zozeer gelegen in de oriëntatie maar meer in het aansturingprincipe. Een netwerkorganisatie is een strategisch samenwerkingsverband die haar eigen opdracht formuleert en zichzelf aanstuurt. Het creëren van kansen in de concurrentieomgeving staat centraal binnen de samenwerking. Met een gezamenlijk doel voor ogen participeren de verschillende partnerbedrijven op basis van autonomie en gelijkwaardigheid, zonder daarbij afstand te doen van de zeggenschap over de eigen bedrijfsvoering of te afhankelijk te worden van de interne bedrijfsvoering van anderen. Een CJTF verschilt ten aanzien van haar aansturing in twee opzichten duidelijk van een netwerkorganisatie. Ten eerste opereert een CJTF op basis van een opdracht of mandaat. Zij wordt dus extern aangestuurd. De naam zegt het al: 'task force', oftewel een troepenmacht die een bepaalde taak moet uitvoeren. Een CJTF is slechts een strategisch middel dat ter beschikking staat van het NAVO-bondgenootschap of in de toekomst misschien van de EU. Het is een samenwerkingsverband dat op operationeel-tactisch niveau moet uitvoeren wat op politiek-strategisch niveau is afgesproken.

Het tweede verschil is dat de deelnemende landen binnen een CJTF hun eenheden onder bevel plaatsen van een overkoepelend militair commando. Dus in tegenstelling tot de bedrijven die participeren in een netwerkorganisatie, geven de eenheden van een CJTF hun operationele autonomie op ten gunste van het collectief. Een gevolg van deze aansturingsverschillen is dat de overgang van strategie naar uitvoering, in vergelijking met een netwerkorganisatie, bij een CJTF minder natuurlijk verloopt. Dit ver-

klaart grotendeels de besproken interne gerichtheid. Het politiek-strategisch niveau dat een CJTF initieert, speelt een sleutelrol in het effectief functioneren. De NAVO en haar lidstaten zijn verantwoordelijk voor het scheppen van de interne voorwaarden waarmee een CJTF, evenals een netwerkorganisatie, kan profiteren van synergievoordelen. Het nastreven van een gezamenlijk veiligheids- en defensiebeleid, het delen van kennis en kunde, het creëren van een standaard in informatie-, communicatie- en wapensystemen, het gezamenlijk opleiden, trainen en oefenen van eenheden en ook de collectieve wil om in dergelijke ontwikkelingen te investeren, zijn bepalend voor de langetermijneffectiviteit van het CJTF-concept.

Conclusie

Een CJTF kan beschouwd worden als een netwerkorganisatie. Ook voor een CJTF geldt dat samenwerking de toegenomen omgevingsdynamiek en omgevingscomplexiteit moet opvangen. Het succesvol functioneren valt en staat dan ook met de manier waarop binnen de troepenmacht onderling wordt samengewerkt. Het credo *willing and able* van een CJTF voorspelt weinig problemen op dit gebied. De problemen liggen ook niet zozeer bij de CJTF zelf. Deze, nog in de kinderschoenen staande, nieuwe NAVO-bouwsteen, is primair een uitvoerend orgaan en in deze omstandigheid en hoedanigheid is haar effectiviteit sterk afhankelijk van de manier waarop ze wordt aangestuurd. Het politieke niveau dat verantwoordelijk is voor haar oprichting, inzet en verdere ontwikkeling speelt in deze de sleutelrol. Met de onderlinge spanningen die op dit moment het bondgenootschap parten spelen en het verlagen van de meeste Europese defensiebudgetten op basis van economische overwegingen, rijst echter de vraag of de NAVO en haar lidstaten zelf wel 'willing and able' zijn om de overgang naar een succesvolle netwerkorganisatie te bolwerken. ■

³⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Kosovo-evaluatie*, 22 maart 2000.