

# De commissie-Franssen in een breder perspectief

## Agenda-management in de Nederlandse krijgsmacht

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

### Inleiding

Op 11 september 2001 boorden drie vliegtuigen in de Verenigde Staten zich in de Twin Towers en het Pentagon. Al eerder waren de Amerikanen doelwit van terroristen, maar nog nooit werd op Amerikaans grondgebied een aanslag van deze aard en omvang gepleegd. Deze aanslag bracht een golf van maatregelen teweeg, waarvan het einde nog niet in zicht lijkt. Recentelijk bracht *de Volkskrant* het nieuws dat de FBI gereorganiseerd wordt na kritiek op haar optreden rond 11 september. De FBI zou voor de aanslag al over gegevens beschikt hebben, die op terroristische acties duiden. De reorganisatie houdt in dat het aantal agenten zal worden verhoogd, en dat er binnen de FBI een *intelligence office* zal worden opgericht, dat het inlichtingenwerk over terroristische organisaties moet coördineren<sup>1</sup>. Opmerkelijk hierbij is dat aan het hoofd van dit FBI-bureau een CIA-agent komt te staan, iets wat voor de aanslag bijna ondenkbaar was. Kennelijk hebben de Amerikaanse autoriteiten door 11 september kans gezien om het langs elkaar heen werken van beide organisaties aan te pakken.

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

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

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

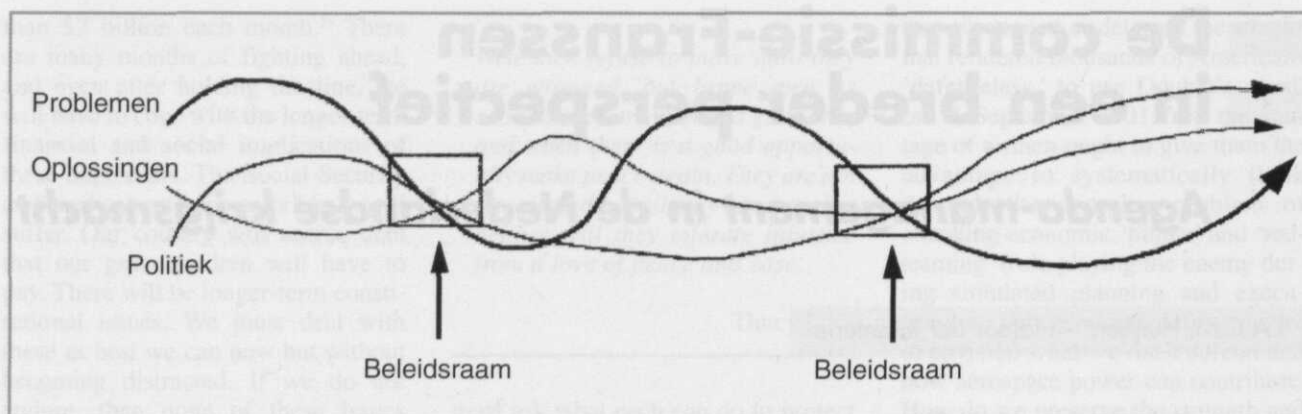
### Agenda-management

De Amerikaanse politicoloog Kingdon ontwikkelde binnen het agenda-

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

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

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



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

fers of door onverwachte gebeurtenissen, incidenten of calamiteiten<sup>2</sup>. Het is dus niet zo dat beleidsramen met zekerheid te voorspellen zijn. Timing voor de belanghebbenden is dus belangrijk. Zij wachten, met hun oplossingen in de hand, tot een probleem zich voordoet waar zij hun oplossing aan kunnen haken, of zij wachten op het moment dat een ontwikkeling zich voordoet in het politieke spel, waarmee zij hun voordeel kunnen behalen. Degene die wachten op zo'n beleidsraam en er bewust gebruik van maken noemt Kingdon *policy entrepreneurs*. Zij moeten zorgen dat hun beleidsalternatief klaarligt als er zich iets voordoet, als zich een *window* opent. Dan presenteren zij hun voorstel als dé oplossing voor hét probleem, zoeken politieke bondgenoten, mobiliseren hun achterban, etc. Daarbij komen ook elke keer weer dezelfde issues bovendrijven, verpakt in een ander jasje. Of zoals in het boek van Kingdon werd beschreven: *'There's nothing new. We're just resurrecting dead old dogs, sprucing them up, and floating them up to the top.'*<sup>3</sup>

### Agenda-management in de Nederlandse krijgsmacht

#### De krijgsmacht begin jaren zeventig

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

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

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

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

#### Het generaalsconflict (1972-1973)

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

(Minister van Defensie Vredeling, Vrij Nederland 1974)

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

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

<sup>3</sup> Agendas, Alternatives and Public Policies. J.W.Kingdon blz. 173-198.

van Toelichting op de defensiebegroting van 1974<sup>4</sup>, waarin de wens tot reorganisatie van de topstructuur werd aangekondigd. Het doel daarvan was te komen tot een minder op de afzonderlijke krijgsmachtdelen toegespitste benadering. Deze reorganisatie had voor de krijgsmacht verstrekende gevolgen. In de jaren na het generaalsconflict werd de matrixorganisatie ingevoerd, met als doel vastere greep te krijgen op de beleidsvoorbereiding en inzicht op de uitvoering ervan<sup>5</sup>. Het aantal staatssecretarissen werd teruggebracht tot één en de Defensiestaf met de Sectie Inlichtingen Defensiestaf (SIDS) werd opgericht. De eerste CDS, luitenant-generaal Wijting, kon in de jaren die volgden slechts een coördinerende rol tussen de krijgsmachtdelen spelen. Van een echte bevelslijn met de bevelhebbers was geen sprake. Ondanks het feit dat inlichtingen onderdeel vormen van het operationele proces, ontwikkelden beide functiegebieden zich van-

<sup>4</sup> De Militaire Inlichtingendienst 1914-2000 blz. 130.

<sup>5</sup> *Militaire Spectator* 159(1990)12 'Vaarwel aan de matrix?'

#### CONCLUSIE

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

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

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

### De ontwikkeling van de Sectie Inlichtingen

#### Ontwikkelingen in de jaren zeventig

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

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

#### De affaire-Valk (1980-1984)

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



De turbulente jaren zeventig (Bron: ANP)

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

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

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



Luitenant-admiraal  
(Generaal)

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

#### CONCLUSIE

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

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

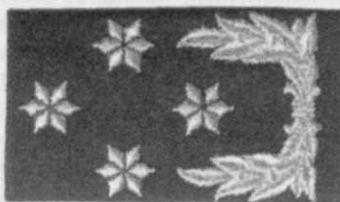
Kamervragen en uiteindelijk tot een onderzoekscommissie. Deze stelde vast dat de onduidelijke positie van de LAMID ertoe had bijgedragen, dat er onduidelijkheid bestond over de verantwoordelijkheden en wijze van rapporteren.

#### Het Fatimadossier (1984)

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

(De Groene Amsterdammer,  
Joeri Boom, juli 1999)

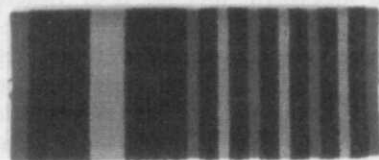
Het tweede incident, dat zich in korte tijd na de affaire-Valk voltrok, had te maken met de veiligheidsafdeling van de LAMID. In 1984 had de antimilitaristische organisatie 'Onkruid' bij een inbraak in een Utrechtse kazerne documenten (Fatimadossier) ont-



Generaal

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

Deze incidenten bleven niet zonder gevolgen. Naar aanleiding van de affaire-Valk en het Fatimadossier achtte minister van Defensie De Ruijter het noodzakelijk de politieke controle op de drie inlichtingendiensten te versterken<sup>6</sup>. Hij stelde in 1985 een commissie in die de mogelijkheden van een betere coördinatie



Generaal

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

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

<sup>6</sup> De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten – sectie 2 TRIS, blz.181.

#### CONCLUSIE

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

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

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

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

#### Val van de Muur (1989)

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

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

#### Ontslag MID-top (1999)

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

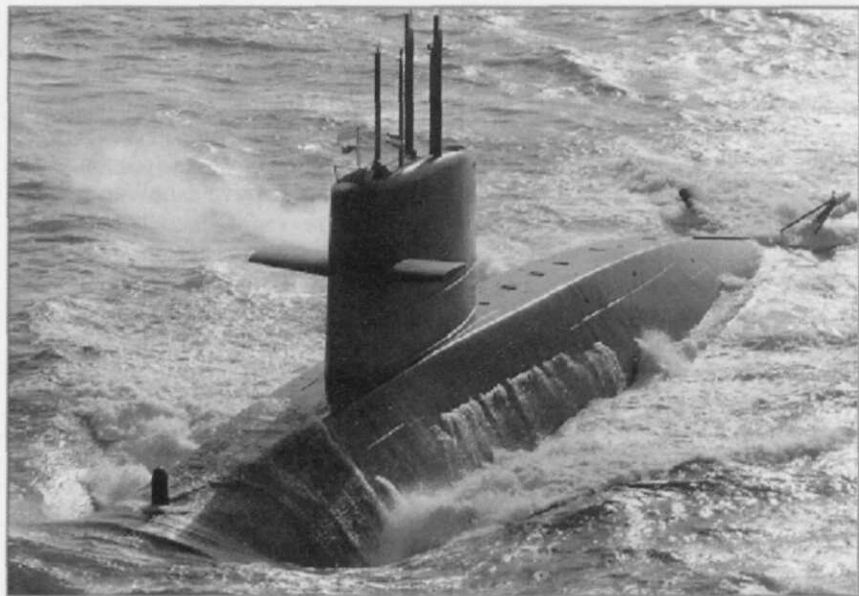
(D66-er Van 't Riet, juli 1999)

De val van Srebrenica in 1995 liet ook de MID niet ongemoeid. Zo werd een filmrolletje met mogelijk bewijsmateriaal abusievelijk vernietigd en werden rapporten van vermeend rechts-extremistisch gedrag van Dutchbatters niet doorgestuurd. De militairen zouden zich schuldig hebben gemaakt aan racisme en discriminatie. Volgens de MID-top was de zaak niet ernstig genoeg om de minister en diens voorganger Voorhoeve te informeren<sup>7</sup>. Hierop dwong minister De Grave het hoofd van de MID en zijn plaatsvervanger hun functie neer te leggen. Op 13 juli sprak De Grave in het NOS-radiojournaal over ernstige taxatiefouten van de MID, en stelde hij de Tweede Kamer 'een grootscheepse reorganisatie' in het vooruitzicht. In feite betrof het een extra impuls voor een reorganisatie die door de Directie Organisatie en Informatie (DOI) in



Politieke topambtenaren binnen het departement misten grip op de krijgsmacht delen

<sup>7</sup> ANP Nieuws, 13 juli 1999.



**De Walrusaffaire: één van de beleidsramen**

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

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

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

### **De rol van de chef defensiestaf**

#### **Ontwikkelingen in de jaren zeventig**

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

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

#### **De Walrusaffaire (1985)**

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

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

Zonder dat de politieke leiding op de hoogte was gebracht, waren de kosten voor twee onderzeeboten van de Walrusklasse opgelopen van 460 in 1978 tot 980 miljoen gulden in 1984<sup>8</sup>. In feite was de Koninklijke Marine al die tijd bezig geweest – door telkens nieuwe technologische ontwikkelingen in het ontwerp op te nemen – een geheel nieuw type onderzeeboot te bouwen. De Algemene Rekenkamer schreef in haar rapport een aantal

<sup>8</sup> Algemene Rekenkamer, Het Walrusproject, blz. 138, 1985.

#### **CONCLUSIE**

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

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

tekortkomingen toe aan de marine<sup>9</sup>. Zo zou de Admiraliteitsraad informatie binnenskamers hebben gehouden of onvolledig aan de politieke leiding hebben doorgegeven.

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

**CONCLUSIE**

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

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

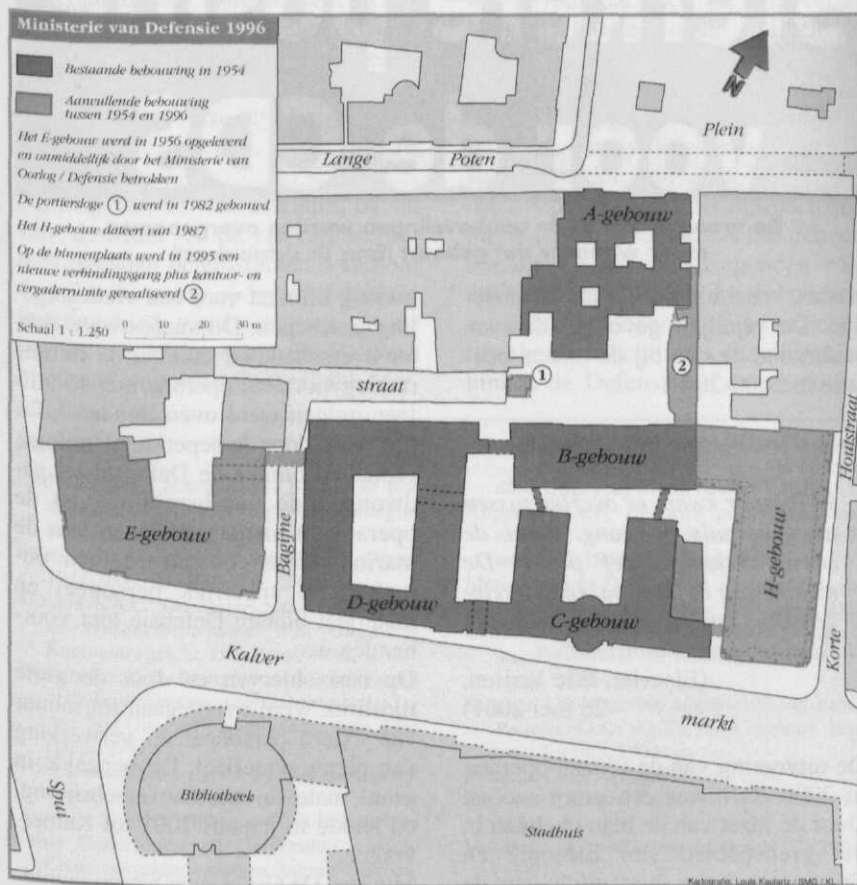
(Commissie-Franssen – Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie, blz. 40)

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

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

#### Val van de Muur (1989)

Dan valt 'de Muur' in 1989 met revolutionaire gevolgen voor de krijgsmacht. Het gevecht op de Noord-Duitse laagvlakte maakte plaats voor het tijdperk van de vredesoperaties. Het besef groeit dat de matrixorganisatie nooit ontworpen was voor het besturen van een complexe crisisorganisatie<sup>10</sup>. De matrix wordt in 1992 vervangen door de concernstructuur. Met de verschuiving van de inzet van de Nederlandse krijgsmacht naar deelname aan crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire hulpoperaties, kwam de vraag aan de orde of de combinatie van centrale regie en decentrale uitvoering nog steeds een bruikbaar en evenwichtig sturingsconcept was<sup>11</sup>. Tot in het midden van de jaren negentig bestond binnen de defensieorganisatie echter geen



De cds zetelt in het A-gebouw

<sup>9</sup> Rapport het walrusproject, besluitvorming en uitvoering, 1985.

<sup>10</sup> Defensienota 1990, blz.217.

<sup>11</sup> Advies commissie-Franssen, blz. 13.

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

#### De val van Srebrenica (1995)

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

(Rapport Van Kemenade, september 1998)

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

<sup>12</sup> Eindevaluatie UNMEE par. 2,12,3.

<sup>13</sup> Brief aan de Kamer 01-05-01.



COMMISSIE FRANSSEN:

## Sterkere positie voor de CDS

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

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

#### De UNMEE-operatie (2000-2001)

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

(Elsevier, Eric Vrijzen, 26 mei 2001)

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

gunstig klimaat voor een vredesregeling geschapen. Dit succes werd echter overschaduwed doordat de initiële raming van deze operatie met 40 miljoen gulden werd overschreden<sup>12</sup>. De CDS werd door de beperkte planningscapaciteit binnen de Defensiestaf gedwongen de voorbereiding van de operatie in handen te geven van de marine. Deze constateerde ten onrechte dat specifiek personeel en materieel binnen Defensie niet voorhanden was.

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

Minister De Grave nam hierop onmiddellijk maatregelen<sup>13</sup>. De mandatering van vredesoperaties aan een krijgs-



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

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

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

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

## Conclusies

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

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

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

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

## Literatuur

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

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