

EEN HEET VOORJAAR?

De komende maanden zijn uiterst belangrijk voor de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht. In het kader van de begrotingsvoorbereiding 2004 zullen immers stappen moeten worden gezet voor een krijgsmacht die niet alleen op korte termijn, maar ook in de toekomst op effectieve wijze haar taken moet kunnen vervullen. Een proces dat natuurlijk niet nieuw is, maar door de ontwikkelingen van het afgelopen jaar wel een bijzondere dimensie krijgt. In dit editoriaal wordt stilgestaan bij deze ontwikkelingen.

Deze maand één jaar geleden, in april 2002, heeft de Adviescommissie Opperbevelhebberschap (beter bekend als de commissie-Franssen) haar advies heeft uitgebracht. Tijdens haar werkzaamheden constateerde de commissie onder meer de volgende bevindingen: de krijgsmachtdeelbelangen wedijveren met het algemene defensiebelang, de integrale defensieplanning komt onvoldoende van de grond omdat de chef defensiestaf te weinig instrumenten heeft om hier invulling aan te geven, de aansturing van operaties verloopt soms gebrekkig en aan de 'control'-functie is nog geen inhoud gegeven. Er heerst geen eenduidige visie; noch op politiek, noch op militair en ambtelijk niveau.

De commissie stelde voor de defensieorganisatie aan te passen. De operationele staven van de krijgsmachtdelen zouden overgeheveld moeten worden naar de defensiestaf, waarmee de chef defensiestaf (CDS) de eenhoofdige leiding krijgt over de voorbereiding en uitvoering van de operaties. De bevelhebbers zijn in dit model verantwoordelijk voor instandhouding, beheer, gereedstelling en nazorg van de eenheden. Ook zou de chef defensiestaf zeggenschap moeten krijgen over het investeringsbudget.

De aanwending van deze middelen moet worden gebaseerd op een periodiek bijgestelde Strategische Visie, die onder verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal en in samen-

spraak met de CDS wordt opgesteld. De samenwerking tussen de krijgsmachtdelen onderling en met de centrale organisatie moet worden versterkt door een aanpassing van het personeelsbeleid.

Minister De Grave kwam er niet meer aan toe een begin te maken met de uitvoering vanwege de ontwikkelingen rond het tweede belangrijke rapport voor Defensie die maand, het NIOD-onderzoek naar Srebrenica. Het advies van de commissie-Franssen werd derhalve een dossier ten behoeve van de formatiebesprekingen.

De slechte vooruitzichten voor de begroting van het land en de prioriteiten die maatschappelijk werden gesteld aan beleidsterreinen als veiligheid, onderwijs en zorg, resulteerden in een enorme financiële aanslag op het budget van Defensie. Onder het motto 'ontstaffen en ontbureaucratiseren' werd een personele taakstelling deel van deze bezuinigingen. Daarbij zal het advies van de commissie-Franssen mede hebben bijgedragen aan de beslissing tot deze taakstelling.

Na de zomer is op de centrale organisatie hard gewerkt aan plannen om de bezuinigingen vorm te geven. Probleem daarbij was het gebrek aan ideeën over de toekomst van de krijgsmacht, onder andere tot uitdrukking komend in de halve pagina die in het Strategisch Akkoord aan de buitenlandparagraaf is besteed.

Uit de Najaarsbrief die minister Korthals in november naar de Kamer stuurde, bleek dat de voorgenomen bezuinigingen op de staven onvoldoende waren om de personele taakstelling uit het Strategisch Akkoord te kunnen invullen. Dit is verklaarbaar, omdat de taakstelling gebaseerd is op de totale omvang het Defensiepersoneel. Dit in tegenstelling tot andere ministeries, waarbij het personeel werkzaam bij uitvoerende diensten niet zijn meegeteld.

Defensie ontkwam er dus niet aan om ook te snijden in haar operationele capaciteiten. Dat gebeurde volgens sommige commentatoren op een visieloze manier. Inderdaad valt veel af te dingen op de maatregelen. Echter, bij gebrek aan de hoogst noodzakelijke politieke richtlijnen

en keuzes is de gehanteerde kaasschaafmethode ook de meest voorzichtige. Doel van de maatregelen was het overeind houden van een zo breed mogelijk, paraat instrumentarium dat kan worden aangewend voor uiteenlopende operaties. Bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn met name de ingrepen in de parate component ter discussie gesteld. Aangezien het parlement toen niet tot een eensluidende visie kon komen, heeft het genoeg genomen met de toezegging van de minister om een (integraal) Defensieplan af te wachten dat in 2003 moet verschijnen. In dat plan kunnen de aangekondigde operationele maatregelen worden herzien.

Eén van de belangrijke thema's van het Strategisch Akkoord was 'ontstaffen en ontbureaucratiseren'. In meer alledaags taalgebruik: minder beleids-/stafcapaciteit en minder regelgeving. Een ook binnen de krijgsmacht toegejuicht streven, want impliceert dit motto niet rust en meer handelingsvrijheid? Minder beleids-/stafcapaciteit zou kunnen leiden tot minder nieuwe plannen en minder reorganisaties. Naast het feit dat beleid nogal eens ontstaat uit incidenten die in de media aandacht krijgen, komt het in een overgeorganiseerd land als het onze nogal eens voor dat beleid wordt gemaakt waarvan de toegevoegde waarde uitermate gering is of onbekend is.

Evaluaties van beleid en ook reorganisaties vinden vervolgens vaak plaats voordat de realisatie van een verandering goed is uitgevoerd en leiden dus (uiteeraard) tot nieuwe aanpassingen. Daar tussendoor komen nieuwe ontwikkelingen die ook tot veranderingen leiden. Bovendien is de communicatie naar het personeel over veranderingsprocessen ook niet altijd even optimaal, zeker niet als dit gaat in het jargon ('product units', 'service units') van de organisatieadviseurs die zijn ingehuurd voor deze klussen. Binnen de krijgsmacht is een vorm van 'reorganisatiemoehheid' te constateren.

Regelgeving kan leiden tot minder handelingsvrijheid. Een voorbeeld daarvan is de arbeidstijdenwet, die in enkele delen van de organisatie heeft geleid tot tamelijk ingrijpende wijzigingen,

en die door de medewerkers lang niet altijd als positief zijn ervaren.

Regelgeving kan echter ook uitbreiding van de overhead veroorzaken. De invoering van ARBO-en milieuverplichtingen leidden tot stafcapaciteit om hieraan invulling te geven. En waar dit niet gepaard gaat met uitbreiding van het budget, leidt het tot inkrimping van de operationele capaciteit. Hetzelfde geldt voor allerlei richtlijnen voor de inrichting van financieel en materieel beheer, VBTB (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording), et cetera. De vraag is of bij het vervaardigen van dit soort regelgeving wel steeds integraal over de gevolgen is nagedacht.

In de Najaarsbrief zijn ideeën verwerkt om de taakstelling voor 'ontstaffen en ontbureaucratiseren' in te vullen. Dat hiervoor het advies van de commissie-Franssen als uitgangspunt is genomen, valt te begrijpen. Ook hier geldt echter weer dat de definitieve keuzes nog gemaakt moeten worden. De projectgroep SAMSON werkt de ideeën 'vanaf scratch' uit onder de noemer bestuursvernieuwing. Het zou wenselijk zijn als de projectgroep bovenstaande noties meeneemt in die uitwerking.

De komende maanden moeten dus knopen worden doorgehakt. Mocht voor het gebrek aan keuzes in de Najaarsbrief nog een excuus worden gevonden in de beperkte tijd versus de reeds ingeboekte kortingen ('snel geld vinden'), dan gaat dat nu niet meer op. Krijgsmachtdelen zullen in het algemeen belang moeten gaan denken. Zeker in het licht van extra bezuinigingen die op Defensie af dreigen te komen. Nu moeten fundamentele keuzes worden gemaakt die de basis zijn voor een effectieve en gezonde krijgsmacht in de toekomst. Daar horen afwegingen bij, zoals een breed instrumentarium versus voortzettingsvermogen, het kunnen opereren in het gehele of in een deel van het geweldsspectrum, taakspecialisatie, wel/geen opperbevelhebber, ondersteuning zoveel mogelijk 'paars', etc. Afwegingen die qua fasering ook reëel rekening houden met het absorptievermogen van de organisatie. Dit alles binnen een door de politiek goedgekeurde visie.

En wellicht kan dan ook de notie dat de kost voor de baat uitgaat, duidelijk worden gemaakt.