

Een integrale aanpak: cruciaal voor de effectiviteit van de krijgsmacht

Drs. I. Piepers*

Inleiding

De effectiviteit van de krijgsmacht dient te worden vergroot om haar relevantie in de meest brede zin des woords te kunnen blijven waarborgen. Zowel organisatiestructuren als processen in de krijgsmacht bieden bruikbare aangrijpingspunten om de effectiviteit te verbeteren.

In dit artikel richt ik mijn aandacht op de organisatiestructuur van de top van de krijgsmacht en daarmee samenhangend het besluitvormingsproces over toekomstige defensiecapaciteiten.

De huidige structuur van de top van de krijgsmacht creëert niet de juiste voorwaarden voor de Chef Defensiestaf (CDS) en de bevelhebbers om effectief te kunnen functioneren: het ontbreekt aan *unity of command*, eenheid van beleid of kortweg eenhoofdige leiding.¹

Dat er wat valt aan te merken op het functioneren van de top van Defensie is al (vanuit een andere invalshoek)

* De auteur was officier bij het Korps Mariniers van 1980-1998. Tegenwoordig is hij werkzaam als directeur strategie en integratie bij DHL Express, en publiceert daarnaast onder meer in het NRC Handelsblad.

¹ Ik zal de term 'unity of command' gebruiken en niet 'eenhoofdige leiding', ondanks dat beide termen min of meer synoniem zijn. Eenhoofdige leiding zou te beperkt kunnen worden opgevat.

geconstateerd door de heer Franssen in het rapport van de Commissie Opperbevelhebberschap en bevestigd in de reactie hierop van de minister van Defensie in o.a. zijn brief aan de Tweede Kamer (Brief gedateerd 10 oktober 2002).

Unity of command is niet alleen één van de grondbeginselen van de oorlogvoering, maar ook een belangrijk begrip in de bedrijfs- en organisatiekunde.

Als eenheid van beleid en management ontbreken dan wordt de bestuurbaarheid van een organisatie aangetast. Dat geldt in het bijzonder voor de krijgsmacht, gelet op haar specifieke taakstelling en de omstandigheden waaronder zij moet opereren.

De noodzaak voor *unity of command* geldt zowel voor de planning en uitvoering van militaire operaties, de besturing van beleids- en bedrijfsmatige processen bij Defensie, als de bestuurbaarheid van de krijgsmacht vanuit een politiek perspectief.

In dit artikel zal ik aan de hand van een aantal uiteenlopende definities van effectiviteit, de organisatiestructuur van de (militaire) top van de krijgsmacht beoordelen.

Ik kom ook vanuit deze invalshoek tot de conclusie dat de krijgsmacht niet

effectief wordt aangestuurd en dat een aantal maatregelen noodzakelijk is.

De effectiviteit van de krijgsmacht kan ook worden verbeterd door besluitvormingsprocessen te 'depolitiseren', dat wil zeggen te ontdoen van oneigenlijke politieke overwegingen en argumentatie die slechts gericht is op de behartiging van deelbelangen, bijvoorbeeld van specifieke krijgsmachtdelen. Dit geldt met name voor het besluitvormingsproces voor toekomstige defensiecapaciteiten.

Het één (de organisatiestructuur van de top van de krijgsmacht) houdt nauw verband met het ander (besluitvorming op basis van een integrale visie en zakelijke argumenten).

Door een dergelijk gedepoliteerd proces worden de krijgsmachtdelen namelijk gestimuleerd om vanuit een integrale visie behoeften en prioriteiten te stellen: hierdoor wordt suboptimalisatie voorkomen en krijgt ontschotting daadwerkelijk gestalte.

Bovendien wordt door een dergelijke verzakelijking de politiek 'gedwongen' vanuit een visie op defensie keuzes te maken en niet slechts op basis van budgettaire overwegingen te rea-

geren, waardoor roofofbouw op de krijgsmacht uiteindelijk onvermijdelijk is.

Ik zal beide onderwerpen, de topstructuur van de krijgsmacht en het besluitvormingsproces voor toekomstige defensiecapaciteiten nader uitwerken. Doelstelling is de effectiviteit van de krijgsmacht te verbeteren.

De effectiviteit van de top van de krijgsmacht

De organisatie van de top van de krijgsmacht is zoals gezegd van invloed op haar effectiviteit. Deze structuur bepaalt mede het vermogen van de top van de krijgsmacht om toekomstige capaciteiten te definiëren, te verwerven, in stand te houden en in te zetten.

In deze paragraaf wordt de effectiviteit van de top van de krijgsmacht nader onderzocht.² Ik zal dit doen vanuit een organisatiekundig perspectief. Tot de top reken ik: de Chef Defensiestaf, de bevelhebbers en hun respectievelijke staven.

Effectiviteit is de mate waarin een organisatie haar doelen realiseert.³ De doelen vertegenwoordigen de bestaansredenen van de organisatie en de nagestreefde resultaten. Voor de krijgsmacht zijn dit de drie doelen zoals vastgelegd in de grondwet, kort gezegd:

- verdediging van het Koninkrijk der Nederlanden,
- bescherming van de belangen van het Koninkrijk, en
- bevordering van de internationale rechtsorde.

Dit is echter 'slechts' de doelbenadering van effectiviteit. Problematisch

is dat de realisatie van de doelen van de krijgsmacht vaak lastig is vast te stellen. Hiervoor is een aantal redenen aan te wijzen:

- De krijgsmacht is een non-profit organisatie die een maatschappelijke functie vervult. Kwantitatieve prestatie-indicatoren als winstgevendheid, groei, marktaandeel en rendement op investeringen hebben geen betekenis;

- De wijze waarop door de krijgsmacht invulling moet worden gegeven aan haar grondwettelijke doelstellingen is een politieke keuze. In beginsel wijzigt de interpretatie van deze doelen telkens als een nieuwe regering wordt geformeerd. Ook is soms sprake van tussentijdse aanpassing van de operationele doelstellingen, bijvoorbeeld als bezuinigingen onvermijdelijk zijn.

Voor de krijgsmacht is het problematisch dat het ontbreekt aan een integrale en consistente visie op de rol van de krijgsmacht; beoordeling van haar effectiviteit wordt dan lastig. De prestaties van andere ministeries daarentegen kunnen steeds adequater worden gemeten (voor de gezondheidszorg onder meer door middel van wachtlijstreductie, voor interne veiligheid door het aantal opgeloste zaken), dit levert eveneens een achterstand op in bezuinigingsdiscussies. Kortom: het gebrek aan visie en prestatie-indicatoren doet afbreuk aan de effectiviteit van de krijgsmacht en de meting hiervan;

- De beoordeling van de feitelijke doelrealisatie is eveneens een politieke afweging (keuze) en dus per definitie subjectief;

- Effectiviteit in enge zin (dat wil zeggen in militaire zin op het gevechtsveld) levert niet per definitie effectiviteit in ruimere zin op (vanuit een politiek perspectief). Een goed voorbeeld is de Vietnamoorlog, waar militaire successen geen of weinig politieke gebruikswaarde bezaten;

- De krijgsmacht vervult meervoudige en soms tegenstrijdige doelstellingen: niet alleen de doelen zoals vastgelegd in de grondwet maar ook werkgelegenheids- en economische doelstellingen.

Verschillende invalshoeken

De doelbenadering van effectiviteit is dus te beperkt om de doeltreffendheid van de top van de krijgsmacht te kunnen beoordelen. Ik zal een aantal andere invalshoeken voor effectiviteit hanteren die een geobjectiverd oordeel mogelijk moeten maken.

Stelsel-middelenbenadering

Bij deze benadering wordt beoordeeld of een organisatie in staat is om voldoende en de juiste middelen te verwerven om zichzelf in stand te kunnen houden en haar taken te kunnen uitvoeren.

Voor de krijgsmacht betekent dit dat er voldoende budget beschikbaar is, regering en parlement de juiste keuzes voor militaire middelen maken en dat deze middelen tijdig beschikbaar zijn.

Concrete indicatoren voor systeem-middelen effectiviteit zijn:

- (1) de onderhandelingspositie van Defensie,
- (2) het vermogen van Defensie om relevante ontwikkelingen in de externe omgeving te onderkennen en correct te interpreteren,
- (3) het vermogen de dagelijkse activiteiten te handhaven, en
- (4) het vermogen van de organisatie om op omgevingsveranderingen adequaat te reageren.

De defensiebegroting, een belangrijke indicator voor de onderhandelingspositie van Defensie, is momenteel ontoereikend (in ieder geval volgens de krijgsmacht zelf). Bovendien wordt er telkens weer bezuinigd; niet vanuit een weldoordachte visie op de rol en de capaciteiten van de krijgs-

² De effectiviteit van de top van de krijgsmacht wordt ook bepaald door de persoonlijke relaties tussen topmilitairen en politici, en de relatie van de top van de krijgsmacht met bijvoorbeeld het ministerie van Buitenlandse Zaken.

³ Daft, R.L. Organisatietheorie en -ontwerp, 1998, blz. 50 e.v.

macht maar om budgettaire redenen. Het ontbreken van een integrale visie en een gebrekkige *unity of command* is hier mede oorzaak van.

Ook kan een vraagteken worden gezet bij de tijdige beschikbaarheid van de juiste middelen voor de krijgsmacht of investeringen daartoe. Dit geldt overigens niet alleen voor de Nederlandse krijgsmacht, maar voor Europa in meer algemene zin: de *capability gap* ten opzicht van de Verenigde Staten is hier het resultaat van.

Mijns inziens laat ook de veranderingsbereidheid van de top van de krijgsmacht te wensen over, waardoor niet adequaat wordt gereageerd op ontwikkelingen in de externe omgeving.⁴

Vanuit deze invalshoek op effectiviteit is de conclusie dat de top van de krijgsmacht niet in alle opzichten even effectief is.

Interne procesbenadering

Bij deze benadering van effectiviteit gaat het om de interne gezondheid van de organisatie, door te kijken naar onder andere productiviteit, efficiëntie en werknemerstevredenheid. Concreete indicatoren zijn: een functionele bedrijfscultuur, teamgeest, onbelemmerde communicatie, ontwikkeling van personeel en de interactie tussen afdelingen en onderdelen van de organisatie.

Vanuit dit perspectief kan ook worden geconstateerd dat de effectiviteit nogal eens te wensen overlaat: van een krijgsmacht ('paarse') cultuur is nog onvoldoende sprake; tussen de krijgsmachtdelen worden kennis en middelen onderling nog onvoldoende uitgewisseld en ook aan de communicatie schort het nogal eens.

⁴ Ingo Piepers, Het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. Fundamentele ontwikkelingen vragen om fundamentele discussie, Militaire Spectator 2003 (1) Jrg. 172, pag. 5-17.

In het rapport 'Missie zonder Vrede' noemt de commissie-Bakker een aantal verklaringen voor de gebrekkige wijze waarop Defensie en politiek Den Haag vóór, tijdens en na de val van de enclave Srebrenica hebben gefunctioneerd. De commissie constateert onder meer dat er sprake was van een patroon van gebrekkige informatievoorziening. Mede hierdoor was er geen sprake van een integrale afweging door het Kabinet en de Tweede Kamer om Dutchbat uit te zenden.

De gebrekkige efficiency en interactie tussen onderdelen van de krijgsmacht bleek eveneens toen de Koninklijke Marine transportondersteuning extern inkoocht voor het mariniersbataljon dat naar Eritrea werd uitgezonden, terwijl de Koninklijke Landmacht hierover beschikte.

Concurrerende waardenbenadering

Bij deze benadering van effectiviteit worden een aantal prestatie-indicatoren gecombineerd. Dit levert een matrix op met twee dimensies: focus en structuur. Vanuit deze optiek is een organisatie effectief als de score op beide dimensies in overeenstemming is met de eisen die de omgeving stelt.

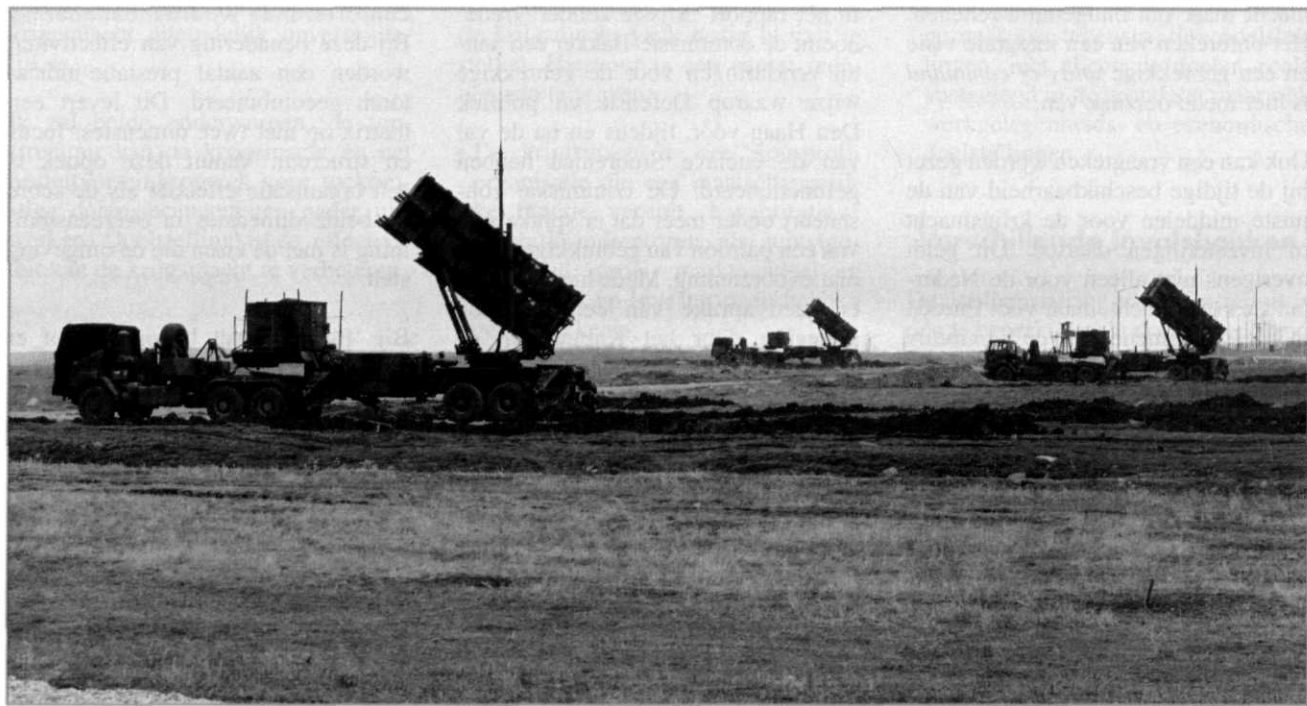
Bij 'focus' wordt beoordeeld of er sprake is van een overwegend interne of externe gerichtheid, respectievelijk een oriëntatie van het management op het welzijn en de efficiëntie van de werknemers of een oriëntatie op externe ontwikkelingen en (nieuwe) eisen die stakeholders stellen.

Bij 'structuur' gaat het om de vraag of stabiliteit of flexibiliteit de voorname overweging bij de structuur-



Patriot-systemen in Turkije

(Bron: Sgt1 A. Schoor, Fotovlucht Vliegbasis Soesterberg)



Patriot-systemen in Turkije (Bron: Sgt I. A. Schoor, Fotovlucht Vliegbasis Soesterberg)

keuze is. In het eerste geval wordt evenwicht en stabiliteit nagestreefd, in het tweede geval aanpassing en innovatie.

Het management zou moeten kiezen welke waarden ze nastreeft en welke minder belangrijk zijn. De doelen van de organisatie dienen hierbij uitgangspunt te zijn.

De nadruk voor de top van de krijgsmacht zou nu moeten liggen op een externe focus en flexibiliteit.

Mijns inziens is hiervan momenteel onvoldoende sprake, zie hiervoor mijn reactie op het commentaar van het Hoofd Conceptuele Zaken van de Defensiestaf.⁵

Overigens zou het interessant zijn de krijgsmachtdelen afzonderlijk te positioneren in deze matrix en hun krijgsmachtdeeleffectiviteit te beoordelen.

De Koninklijke Luchtmacht heeft een relatief sterke externe focus en stelt zich flexibel op, de Koninklijke Marine daarentegen heeft een sterke interne focus en legt de nadruk op stabiliteit.⁶

De organisatiestructuur van de krijgsmachttop

Ik heb getracht vanuit verschillende invalshoeken de effectiviteit van de top van de krijgsmacht te beoordelen. De soms gebrekkige effectiviteit is inherent aan de huidige organisatie-

structuur van de top van de krijgsmacht. De huidige organisatiestructuur van de top van de krijgsmacht (en daaraan gerelateerde besluitvormingsprocessen) ondersteunt onvoldoende de totstandkoming van een effectieve bedrijfsvoering, en een rationeel en transparant besluitvormingsproces. Dat geldt zowel voor investeringsbeslissingen, de aansturing van de krijgsmachtdelen als voor de operationele besluitvorming en aansturing bij daadwerkelijke inzet van eenheden.

De huidige structuur doet afbreuk aan de kwaliteit van de besluitvorming, onder andere omdat 'fragmentering' van besluiten onvermijdelijk is, en voorzover die fragmentering al wordt onderkend, om een disproportioneel grote coördinatie-inspanning vraagt⁷.

⁵ Militaire Spectator 2003 (2) Jrg. 172.

⁶ De effectiviteit van een organisatie kan ook worden beoordeeld met behulp van de zogenoemde stakeholder-benadering. Uitgangspunt voor de beoordeling zijn de belanghebbenden van de organisatie, zoals: eigenaren, klanten, de gemeenschap en crediteuren. Elke stakeholder gebruikt 'eigen' prestatie-indicatoren. Deze benadering heb ik in dit artikel niet uitgewerkt, ze levert namelijk geen nieuwe inzichten op over het functioneren van de krijgsmacht. Bevestigd wordt de meervoudige rol die regering en parlement vervullen.

⁷ De kwaliteit van besluitvorming kan worden beoordeeld aan de hand van een viertal criteria: (1) de integraliteit van het besluit, (2) de systematiek, (3) de mate waarin op ontwikkelingen wordt geanticipeerd en (4) de mate waarin van ervaringen wordt geleerd.

Diffuse verantwoordelijkheid

Als gevolg van de huidige organisatiestructuur van de top van de krijgsmacht is voorts de verantwoordelijkheidsstructuur onnodig diffuus en zijn de communicatielijnen lang en complex. De huidige structuur leent zich verder voor de instandhouding van een gesloten cultuur, hetgeen ongewenst is: de behartiging van specifieke krijgsmachtdeelbelangen wordt bevorderd en prioriteitstelling vanuit een krijgsmachtperspectief wordt juist bemoeilijkt.

De belangrijkste oorzaak van deze gebrekkige effectiviteit is, ondanks een aantal aanpassingen daarin, het ontbreken van de noodzakelijk *unity of command*.

Unity of command^{*} is gewaarborgd als aan twee criteria wordt voldaan: éénhoofdige leiding (voor ieder

^{*}Aken, prof. dr. ir. J.E. van, *Strategievorming en organisatiestructurering. Organiseatiekunde vanuit ontwerpperspectief*, 1994. Van Aken spreekt over bestuurbaarheid.

vraagstuk en/of besluit heeft altijd slechts één persoon het laatste woord) en een ononderbroken bevelsketen. Dat laatste wil zeggen dat er vanaf de hoogste leidinggevende in de organisatie tot op het laagste niveau sprake is van een ononderbroken keten van leidinggevendens.

Voor *unity of command* is verder een vereiste dat er sprake is van een transparante taakverdeling tussen CDS en krijgsmachtdeelbevelhebbers én van consistentie tussen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

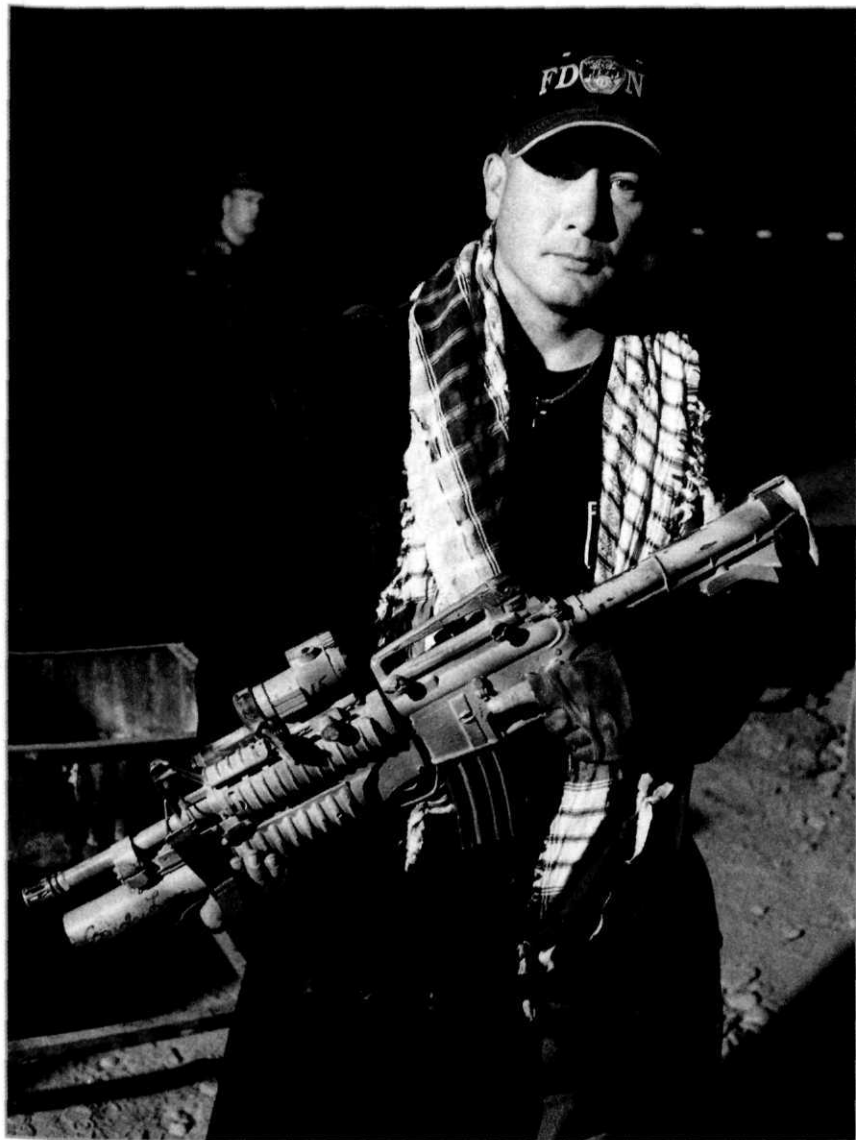
Oplossingen

Er is een relatief eenvoudige oplossing voor deze problemen. Door de CDS de rol van bevelhebber te geven en gelijktijdig de rol van de bevelhebbers van de krijgsmacht delen in te perken, en verder een strikte scheiding te maken tussen beleid en meer op beheer gerichte taken, kunnen de effectiviteit en doelmatigheid van de defensieorganisatie sterk worden vergroot. De onderliggende staforganisaties dienen daartoe op basis van deze taakverdeling tussen CDS en krijgsmachtdeelbevelhebbers te worden ingericht.

Door deze aanpassingen wordt niet alleen de transparantie van Defensie vergroot, waardoor de politieke controle op de krijgsmacht wordt versterkt, maar krijgt ook de samenwerking tussen de krijgsmacht delen een krachtige impuls. Bovendien houden organisatorische doublures dan op te bestaan.

Op deze wijze kan dus worden bespaard, zonder dat daarbij verder wordt gekort op operationele capaciteiten van de krijgsmacht. Dat deze capaciteiten door een gestroomlijnde organisatiestructuur ook nog eens slagvaardiger kunnen worden ingezet spreekt voor zich.

Meer doen met hetzelfde,
misschien zelfs wel
met minder, wordt
een reële optie.



Amerikaanse sergeant van de Special Forces in Afghanistan

(Bron: M. Roemers)

De tekortkomingen in de structuur van de defensieorganisatie waren al eerder gesignaleerd door onder andere de commissie-Franssen. De bereidheid om vanuit een integrale visie en aanpak de krijgsmacht te besturen, schiet nog steeds tekort. Het ontbreekt daartoe klaarblijkelijk nog steeds aan de nodige veranderingsbereidheid.

Deelbelangen blijven helaas prevaleren.

Nederland loopt in dit opzicht in Europa achter; andere landen beschikken namelijk bijvoorbeeld over een 'Joint Headquarters'. Dat Nederland een ongunstige uitzondering is, is overigens niet zo verrassend: de huidige structuur is tenslotte bij uitstek geschikt om zichzelf in stand te houden.

Keuzemodel voor defensiecapaciteiten

Het blijkt telkens weer lastig de discussie en het besluitvormingsproces over toekomstige defensiecapaciteiten te objectiveren. Objectiveren betekent dat dit proces zoveel mogelijk gedepolitiseerd wordt. Ik doel hierbij niet alleen op de noodzaak tot verzakelijking van de besluitvorming over defensievraagstukken door politici (dat wil zeggen: ontdoen van partijpolitieke belangen en opportunistische koppeling van defensievraagstukken aan andere politieke kwesties), maar ook op een verzakelijking intern de krijgsmacht.

Interne verzakelijking betekent dat de behartiging van persoonlijke en krijgsmachtspecifieke belangen achterwege blijft bij de besluitvorming over de organisatie en samenstelling van de krijgsmacht.

Zoals ik al heb toegelicht is de politisering van defensievraagstukken voor

een deel uitvloeisel van de huidige organisatiestructuur van de top van de krijgsmacht. Het model dat ik nu uitwerk kan, naast een aanpassing van de organisatie zoals zojuist beargumenteerd, behulpzaam zijn bij de besluitvorming over toekomstige defensiecapaciteiten.

In feite bestaat dit model uit twee componenten: een kwalitatief en kwantitatief deel. Bij het kwalitatieve deel gaat het vooral om de competenties van de krijgsmacht. In het kwantitatieve deel worden de factoren benoemd die relevant zijn voor de bepaling van het aantal en de omvang van capaciteiten.

Competenties van de krijgsmacht

In het kwalitatieve deel van het keuzemodel onderscheid ik een aantal hoofdcapaciteiten: inlichtingen, bevelvoering, mobiliteit, effectieve inzet, logistieke ondersteuning, effectieve inzet, veiligheid en bescherming.

	Inlichtingen	Bevelvoering	Mobiliteit	Effectieve Inzet (Aanwending gevechts- kracht)	Logistieke Onder- steuning	Veiligheid en bescherming
Strategisch niveau (Politieke doelstellingen/ politic-militaire strategie)	Inlichtingen ter ondersteuning van politieke besluitvorming en militaire strategie	Politieke en militaire aansturing	Verplaatsing naar (of tussen) "theater(s) of operations"	Uitvoering van een zelfstandige strategische inzet	Ter ondersteuning van militaire strategie	Van de nationale infrastructuur
Operationeel niveau (Campaigning)	Inlichtingen ter ondersteuning van een "campaign"	Aansturing van een campaign(s)	Verplaatsing binnen een theater, b.v. in kader van een re-deployment	Uitvoering van een zelfstandige campaign	Ter ondersteuning van een theatre operatie	Van de theatre infrastructuur
Tactisch niveau (Gevechts- handelingen)	Inlichtingen ter ondersteuning van gevechtshandelingen	Aansturing van eenheden en middelen op het gevechtsveld	Verplaatsing op het gevechtsveld	Uitvoering van gevechtshandelingen	Ter ondersteuning van gevechtshandelingen	Van ontplooi-de eenheden in het operatiegebied

Figuur 1

logistieke ondersteuning en veiligheid en bescherming.

De hoofdcapaciteiten kunnen worden vertaald naar meer specifieke capaciteiten. Het model is dus toepasbaar op uiteenlopende niveaus. Ik beperk mij in dit artikel tot het niveau van de hoofdcapaciteiten, tenslotte gaat het om de introductie van een conceptueel kader.

Voor elke afzonderlijke hoofdcapaciteit maak ik onderscheid tussen een strategisch (gerelateerd aan de politiek-militaire strategie), operationeel (niveau van 'campaigning') en tactisch niveau (niveau van gevechtshandelingen in een specifieke operatie).

Deze benadering is weergegeven in figuur 1.

Ambitieniveaus

Voor elke afzonderlijke capaciteit kan op de respectievelijke niveaus een ambitieniveau worden gedefinieerd. Het ambitieniveau wordt gedefinieerd in termen van hoog, middel of laag en heeft vooralsnog alleen betrekking op de competenties.

Een belangrijk uitgangspunt voor de vaststelling van het Nederlandse ambitieniveau is dat te allen tijde in een bondgenootschappelijk verband zal worden opgetreden. Het is niet realistisch en wenselijk dat een land als Nederland zelfstandig een operatie ('campaign') onderneemt.

- Een hoog ambitieniveau betekent dat de Nederlandse krijgsmacht voor die capaciteit op het betreffende niveau over een wezenlijke capaciteit wil beschikken waarmee in politiek en/of militair opzicht een rol van betekenis kan worden gespeeld. Er is ook sprake van een hoog ambitieniveau als een bepaalde mate van autonomie wordt nagestreefd.
- Een middelmatig ambitieniveau betekent dat de betreffende capaciteit van belang wordt geacht, maar in militair en/of politiek opzicht niet

van doorslaggevende betekenis is voor Nederland. Ook is autonomie voor deze capaciteit niet cruciaal.

- Er is sprake van een laag ambitieniveau als betreffende capaciteit geen onderscheidend vermogen bezit, of in militair opzicht van relatief ondergeschikt belang is, bijvoorbeeld omdat bondgenoten desgewenst in betreffende behoefte kunnen voorzien.

Een aantal factoren speelt een rol bij de vaststelling van het ambitieniveau. Ik zal deze factoren kort toelichten.

Relevante ontwikkelingen

Bij de definiëring van het ambitieniveau voor de te onderscheiden capaciteiten zijn de doelen zoals vastgelegd in de grondwet een belangrijke richtsnoer. Verder dienen ontwikkelingen in acht te worden genomen. Relevante ontwikkelingen zijn onder andere:

- (1) de beëindiging van de Koude Oorlog, waardoor de (regionale) instabiliteit is toegenomen en conflicten vaker een etnische lading krijgen,
- (2) schaalvergroting en globalisering, die soms schoksgewijs verlopen,
- (3) een toegenomen dreiging van terreur, waarbij terreurorganisaties veelal opereren in diffuse netwerken,
- (4) technologische ontwikkelingen die de wijze van oorlogvoering ingrijpend beïnvloeden, en
- (5) aantasting van de Transatlantische relatie door het bestaan van een aanzienlijke 'capability gap' en een wezenlijk andere dreigingsperceptie aan weerszijden van de Atlantische Oceaan. Een andere belangrijke constatering is dat militaire macht aan betekenis heeft toegenomen⁹. Ik ben voorstander van intensivering van de

⁹ Ingo Piepers, Het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. Fundamentele ontwikkelingen vragen om fundamentele discussie. Zie noot 4.

transatlantische relatie, niet alleen op bilaterale basis maar bij voorkeur in Europees verband. Europa moet streven naar een zekere autonome capaciteit. Tenslotte is dat een belangrijke voorwaarde voor een geloofwaardig en effectief Europees veiligheids- en defensiebeleid, ook (of juist) gegeven recente ontwikkelingen in rond Irak.

Verder moeten de capaciteiten van de krijgsmacht in overeenstemming zijn met een aantal functionele eisen die kunnen worden afgeleid van genoemde ontwikkelingen: expeditionair vermogen, *power projection*, korte reactietijd en flexibiliteit.

Relevantiecriteria

De voorlopige uitkomst van dit denkproces, met andere woorden de competenties waarover de Nederlandse krijgsmacht dient te beschikken, kan vervolgens worden getoetst aan drie zogenoemde relevantiecriteria. Ik maak hierbij onderscheid tussen politieke, militaire en maatschappelijke relevantie.

- *Politieke relevantie* betekent dat de capaciteiten bruikbaar zijn als politiek instrument.
- *Militaire relevantie* wil zeggen dat de capaciteiten in militair opzicht, op het gevechtveld, effectief zijn. Het is zinvol te beoordelen of de (toekomstige) capaciteiten bruikbaar zijn in het totale geweldsspectrum, met andere woorden, dat capaciteiten beschikbaar zijn voor humanitaire hulpverlening, 'peacekeeping' operaties, 'peace-enforcing' operaties en 'warfighting' waarbij sprake is van een NBC-dreiging.
- *Maatschappelijke relevantie* is aanwezig als er bij 'de burger' draagvlak en begrip is voor de taken en capaciteiten van de Nederlandse krijgsmacht. Hiervoor is onder andere openheid van zaken van de zijde van de krijgsmacht noodzakelijk. →

Consistentie van capaciteiten

Naast een kritische evaluatie van de relevantie zijn consistentie van capaciteiten en de inpasbaarheid in de *defensiebegroting* belangrijke factoren bij de vaststelling van de respectievelijke ambitieniveaus.

Het is overwegenswaardig bij de bepaling van het gewenste competentieprofiel van de krijgsmacht scenario's te ontwikkelen waarbij voor een aantal specifieke capaciteiten wordt gekozen voor een nichestrategie in een Europese context. Ik doel hierbij op het verwerven (of instandhouden) van capaciteiten die uniek zijn in Europees verband, waardoor relatief eenvoudig (bijvoorbeeld goedkoop en met beperkte risico's) een wezenlijke bijdrage kan worden geleverd aan een geallieerde coalitie die wordt geformeerd.

Patriot-luchtdoelraketten waarover de Koninklijke Luchtmacht beschikt zijn een goed voorbeeld van een nichecapaciteit. Deze operationele capaciteit is in Europa uniek, waardoor zowel de militaire als politieke gebruikswaarde groot is. De deployment van Patriot-systemen in Zuidoost-Irak hebben dat bevestigd.

Bij de keuze voor een dergelijke nichestrategie is in meer bedrijfsmatige termen sprake van een hoog onderscheidend vermogen met grote toegevoegde waarde voor de Nederlandse politiek, én voor de geallieerde coalitie in kwestie.¹⁰

¹⁰ Michael Porter onderscheidt drie generieke strategische benaderingen van de concurrentie: kostleiderschap, differentiatie en concentratie. Bij differentiatie is sprake van een unieke dienst of product met een hoog onderscheidend vermogen. Er is dan sprake van een nichestrategie. Dit model is natuurlijk niet zonder nuancering toepasbaar op de bedrijfstak 'defensie' in Europa. Interessant is dat toegevoegde waarde wel een nuttige invalshoek oplevert. Michael Porter, *Concurrentiestrategie. Analysemethoden voor bedrijfstakken & industriële concurrentie* (uitgave 1991), en *Concurrentievoordeel. De beste bedrijfsresultaten behalen en behouden* (uitgave 1993).

Inlichtingen en effectieve inzet

Ter illustratie pas ik dit model (het kwalitatieve deel voor de formulering van competenties) nu toe op de hoofdcapaciteit inlichtingen en effectieve inzet op strategisch niveau. Een hoog ambitieniveau voor de hoofdcapaciteit 'inlichtingen' wil zeggen dat de Nederlandse regering in staat wil zijn om zelfstandig strategische inlichtingen te verzamelen en te interpreteren, dan wel een unieke bijdrage wil kunnen leveren in een Europese of bijvoorbeeld NAVO-context.

De beschikbaarheid van een eigen strategische inlichtingencapaciteit waarborgt een zekere autonomie bij de eigen (Nederlandse) politiek-militaire besluitvorming. Een dergelijk ambitieniveau is noodzakelijk om de doelen te kunnen realiseren die zijn vastgelegd in de grondwet.

Verder past een dergelijke ambitieniveau bij de huidige ontwikkelingen, zoals de terreurdreiging. Eenheden voor speciale operaties behoren onder andere tot deze categorie. Dergelijke eenheden zijn onder andere in staat om risicoanalyses uit te voeren in (mogelijke) operatiegebieden. Deze risicoanalyses zijn relevant voor de politieke besluitvorming over uitzendingen.

Een laag ambitieniveau voor effectieve inzet van gevechtskracht op strategisch niveau lijkt mij passen bij de politieke en militaire ambities van Nederland. Echter, het kan wel degelijk een politieke keuze zijn om over een strategische deelcapaciteit te willen beschikken, die desgewenst aan een coalitie kan worden toegevoegd.

Kwantificering van capaciteiten

Tot dusverre heb ik toegelicht op welke wijze de competenties van de toekomstige Nederlandse krijgsmacht kunnen worden vastgesteld. De volgende stap is de kwantificering van de benodigde capaciteiten.

Bij deze kwantificering spelen onderstaande factoren een rol.

- *Het politieke ambitieniveau op hoofdlijnen.*

In het Strategische Akkoord van Balkenende-I is vastgelegd dat het ambitieniveau voor deelname aan vredesoperaties wordt teruggebracht van maximaal vier naar maximaal drie per jaar. Een dergelijke politieke maatstaf is een belangrijk uitgangspunt voor de kwantificering van capaciteiten van de Nederlandse krijgsmacht. Overigens zou het nuttig zijn een dergelijk maatstaf wat meer te preciseren per (hoofd-) capaciteit, dan ontstaat een ander en genuanceerder beeld dat de discussie over bezuinigingen niet noodloos vertroebeld.

- *Rijksbegroting*

In de Rijksbegroting is vastgelegd hoeveel geld beschikbaar is voor investeringen in en de exploitatie van de krijgsmacht. De financiële ruimte stelt grenzen aan ambities.

- *Schaalvoordelen*

Bij (een combinatie van) bepaalde capaciteiten kunnen schaalvoordelen worden bereikt, dat wil zeggen dat bepaalde capaciteiten bijvoorbeeld dezelfde ondersteuning nodig hebben. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan opleidingen, onderhoud en bijvoorbeeld aan 'command and control' voorzieningen. Vanuit dit perspectief zou het bijvoorbeeld overwegenswaardig zijn de Orion maritieme patrouillevliegtuigen onder te brengen bij de Koninklijke Luchtmacht, zeker gelet op de huidige taakstelling van deze vliegtuigen.

- *Minimale schaalgrootte*

De minimale schaalgrootte is in twee opzichten relevant: vanuit een bedrijfsvoeringperspectief én vanuit een operationele invalshoek. Vanuit een bedrijfsvoeringperspectief dient voor de inzet en de instandhouding van bijvoorbeeld onderzeeboten de organisatie te beschikken over opleidings- en onderhoudsfaciliteiten. Voorts dient te worden

beschikt over een veiligheidsorganisatie en bijbehorende voorzieningen.

Deze voorzieningen zijn noodzakelijk ongeacht het aantal onderzeeboten waarover wordt beschikt. Dit betekent dat de *overhead* bij een kleiner aantal onderzeeboten in feite disproportioneel groot wordt. Hetzelfde geldt voor de luchtvloot van de Koninklijke Luchtmacht: de KLU beschikt over een groot aantal typen vliegtuigen, hetgeen gelet op de aantallen kostbaar is. De relatieve

minimale schaalgrootte – bouwsteen – van een in te zetten capaciteit wordt onder meer bepaald door de invloed die politiek wordt nagestreefd (de relatieve bijdrage bepaalt vaak de politieke invloed), de benodigde ondersteuning voor de (operationele) instandhouding in het operatiegebied, operationele criteria als interoperabiliteit en de (exploitatie)kosten van uitzending. Voor alle (deel)capaciteiten dienen de minimale bouwstenen te worden vastgesteld.

Met behulp van dit model kunnen de toekomstige capaciteiten van de krijgsmacht objectief worden vastgesteld.

Afsluiting

In dit artikel staat de effectiviteit van de krijgsmacht centraal. Ik heb mij geconcentreerd op twee nauw met elkaar verbonden onderwerpen: *unity of command* en het besluitvormingsproces over toekomstige capaciteiten van de krijgsmacht. Zowel de structuur als de besluitvormingsprocessen moet integraliteit bevorderen.

Unity of command is een voorwaarde om het besluitvormingsmodel adequaat te kunnen toepassen, en kan eenvoudig worden bereikt door de CDS de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van 'bevelhebber' toe te vertrouwen. Toepassing van het model levert een integrale visie op en depolitiseert de besluitvorming. Verder zal de toepassing van het beschreven model de politieke willekeur bij besluitvorming over capaciteiten terugdringen: ook de politiek wordt gedwongen een visie te ontwikkelen en doel-middel relaties expliciet te benoemen.



toename van overheadkosten vindt 'sluipend' plaats als bij bezuinigingen de kaasschaafmethode wordt gehanteerd.

Minimale schaalgrootte is ook relevant vanuit een operationeel oogpunt. Uitgangspunt bij de vaststelling van de minimale operationele schaalgrootte is dat de Nederlandse krijgsmacht altijd onderdeel zal uitmaken van een (tijdelijk) internationaal samenwerkingsverband. De

Met behulp van dit model is het mogelijk meerdere scenario's te ontwikkelen. Van elk scenario kan de politieke gebruikswaarde worden beoordeeld, evenals de kosten die daaraan verbonden zijn. Hierbij is het nuttig per scenario en per (hoofd) capaciteit te specificeren wat de (eenmalige) investeringen zijn, de kosten voor instandhouding (waarbij geen sprake is van feitelijke inzet) en de exploitatiekosten van daadwerkelijke inzet.