

Defensieplanning

Ervaringen rondom de Prinsjesdagbrief 2003 in historisch perspectief

drs. F.J.J. Princen MPA en luitenant-kolonel M.H. Wijnen*

Aanleiding

De Prinsjesdagbrief 2003 bevatte voor Defensie ingrijpende keuzes. Honderden miljoenen euro's werden anders toegewezen dan kort voor die brief nog voorzien, deels vanwege bezuinigingen, deels om ruimte te scheppen voor extra investeringen. De maatregelen zijn genoegzaam bekend en als zodanig niet het onderwerp van dit artikel. Hier gaat het niet om *wat* het plan is geworden, maar *hoe* Defensie tot dat plan kwam. Aloude vragen rondom defensieplanning kregen de afgelopen twee jaar opnieuw hoge actualiteitswaarde. Hoe richten we het keuzeprocess in? Hoe ziet de ambtelijke topstructuur van Defensie eruit, die de keuzes voorbereidt? Hoe worden keuzes werkelijk integraal, defensiebreed gemaakt? Het zijn lastige

vragen. Defensieplanners trachten sinds jaar en dag antwoorden op deze vragen te formuleren, in Nederland, maar ook elders. Nu het meeste stof rondom de Prinsjesdagbrief 2003 is neergedaald, is het een goed moment terug te kijken op de totstandkoming van de keuzes, en de betekenis hiervan voor de defensieplanning.

Opzet

Dit artikel telt drie delen. Het eerste betreft de voorgeschiedenis. In die terugblik tonen we hoe ingrijpend de recente besluiten zijn over de topstructuur van Defensie en de inrichting van de defensieplanning. We onderscheiden in onze voorgeschiedenis de wederopbouwfase na de Tweede Wereldoorlog (1945-1974), de jaren van de matrixorganisatie en het Nederlands Defensie Planningproces (1974-1988), de jaren van het Integraal Defensie Planningproces (1988-2002) en de periode rondom de Adviescommissie Opperbevelhebberschap (2002-2003). Deze commissie adviseerde ook over de defensieplanning. We zullen in dit deel aantonen dat in elk van deze tijdvakken het maar in beperkte mate mogelijk was om met het planningproces defensiebrede, integrale keuzes te maken.

In het tweede deel van dit artikel beschrijven we de voorbereiding van de Prinsjesdagbrief 2003 en laten we zien hoe, onder druk van het dreigend onbetaalbaar worden van de krijgs-

macht, de topstructuur van Defensie en de defensieplanning veranderden. Daarnaast geven we in dit deel aan dat het met de nu vigerende defensieplanningssystematiek beter mogelijk is om vraagstukken defensiebreed en integraal af te wegen.

In het laatste deel van dit artikel komen de uitdagingen aan bod die defensieplanners de komende jaren het hoofd moeten bieden.

Deel I: Nederlandse defensieplanning 1945-2003

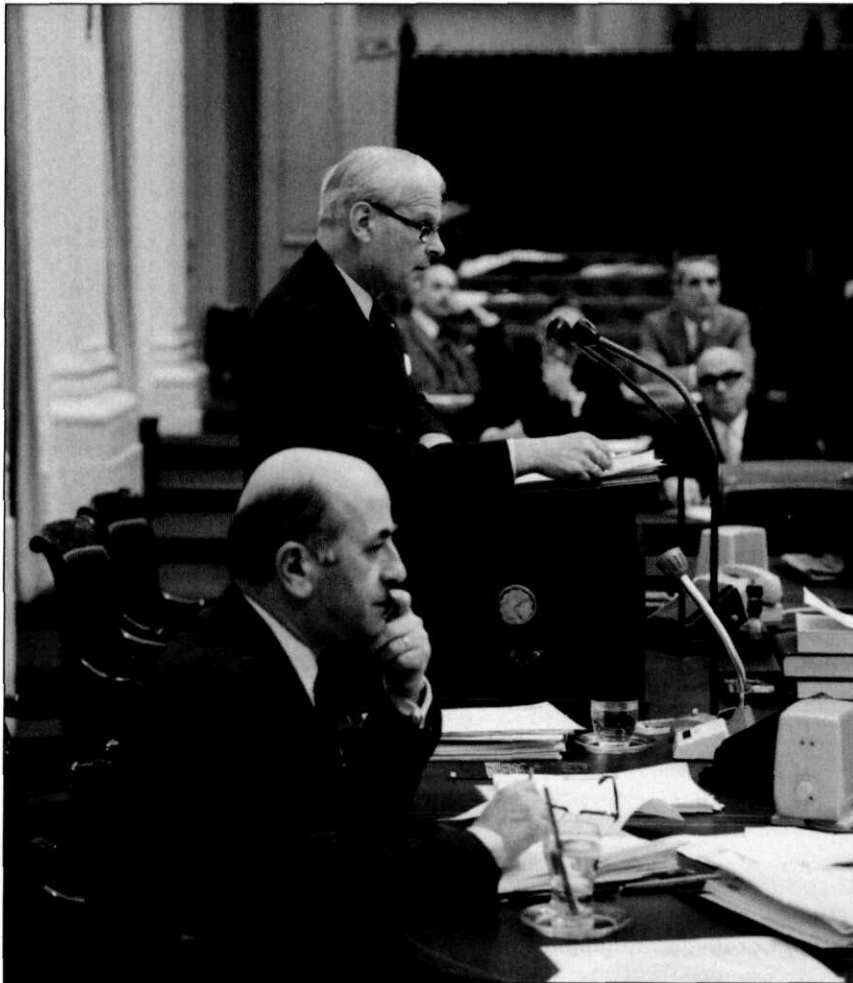
Wederopbouw, 1945-1974

Na de Tweede Wereldoorlog bepaalden eerst Nederlands-Indië en vervolgens de Sovjet-Unie het defensiedebat. De naoorlogse militaire wederopbouw vond plaats in gescheiden organisaties voor marine en landmacht en, later, luchtmacht¹. Van een integraal defensieplanningproces was geen sprake². Defensieplanning kwam in de eerste decennia na de oorlog neer op het binnenhalen van Amerikaanse militaire hulp en het honoreren van verzoeken van de NAVO, tot aan de financiële plafonds die het kabinet meerjarig vaststelde. De precieze in-

* Drs. F.J.J. Princen werkt op het Ministerie van Defensie als hoofd van de Afdeling Beleid van de Defensiestaf. Luitenant-kolonel M.H. Wijnen is werkzaam bij de Afdeling Plannen van die staf. De auteurs danken luitenant-generaal b.d. H.W.M. Satter (o.a. voormalig sous-chef plannen van de Defensiestaf) en drs. H.P.M. Kreemers (o.a. voormalig secretaris van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap) voor hun adviezen en commentaar op ontwerp teksten. Onverhoopte onvolkomenheden komen voor rekening van de auteurs.

1 De Koninklijke Marechaussee kreeg pas later – op 25 maart 1998 – de status van krijgsmachtdeel.

2 Dr. J. Hoffenaar, *De Nederlandse krijgsmacht in historisch perspectief*. In: Muller, E.R. e.a. (red.), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden*. Alphen aan den Rijn, 2004, blz. 63.



Minister van Defensie H.J. de Koster tijdens de behandeling van de defensiebegroting in de Tweede Kamer. Den Haag, februari 1972 (Collectie: IMG/KI)

vulling van de gelden was in hoge mate een zaak van de krijgsmachtdelen. Het parlement liet de opbouw van de krijgsmacht over aan Defensie en stemde tot 1964 in met deze constructie, waarmee het in feite zijn budgetrecht ten aanzien van Defensie grotendeels uit handen gaf.³

In 1963 werd de gaandeweg gegroeide financiële verdeelsleutel voor marine, landmacht en luchtmacht, 1-2-1, formeel vastgelegd⁴. Het ministerie had noch de mensen, noch de behoefte om de budgetverhouding te veranderen; er was 'rust in de tent'⁵. Centraal overleg op het ministerie had het karakter van coördinatie tussen krijgsmachtdelen. Dat voldeed in de ogen

van bewindslieden niet. In 1972 werd 'de beleidsvorming inzake het gebruik en de instandhouding van de krijgsmacht en de middelen daartoe vereist' expliciet in handen gelegd van de Defensieraad onder voorzitterschap van de minister van Defensie⁶. Dit weerspiegelde de sterke wens van toenmalig minister H.J. de Koster om beleidsaangelegenheden te verplaatsen vanuit de krijgsmachtdeelraden naar een krachtige centrale organisatie, die integraal zou plannen⁷. Maar hiervoor was, zo zou blijken, meer nodig dan het instellen van de Defensieraad.

Overigens vertoonde de situatie van de krijgsmacht begin jaren zeventig

belangrijke gelijkenissen met die in 2003. We halen de beschrijving aan van defensiehistoricus Hoffenaar: 'De exploitatiekosten slokten een steeds groter deel van de begroting op, waardoor er onvoldoende ruimte overbleef voor noodzakelijke investeringen. In deze omstandigheden werd het ontbreken van een centraal en geïntegreerd beleidsorgaan als een groot gemis ervaren⁸.' Verder stelde de Commissie Van Rijckevorsel in 1972 vast dat 'de krijgsmachtdelen (...) zodanig zelfstandig (zijn) dat een aantal mogelijkheden voor kostenbesparende samenwerking tussen de krijgsmachtdelen niet wordt benut⁹'. De roep om defensiebrede planning nam toe.

Het Nederlands Defensie Planningproces (NDPP), 1974-1988

De Defensienota 1974 van minister Vredeling bevatte belangrijke veranderingen in de topstructuur van Defensie. Minister Vredeling en zijn voorganger De Koster waren tot de conclusie gekomen dat de oude top-

- 3 Hoogen, Th. J.G. van den, *De besluitvorming over de defensiebegroting, systeem en verandering*. Leeuwarden, 1987, blz 74.
- 4 Dr. J. Hoffenaar, *De Nederlandse krijgsmacht in historisch perspectief*. In: Muller, E.R. e.a. (red.), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden*. Alphen aan den Rijn, 2004, blz. 63.
- 5 Hoogen, Th. J.G. van den, *De besluitvorming over de defensiebegroting, systeem en verandering*. Leeuwarden, 1987, blz 208.
- 6 Rapport van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap, *Van Wankel Evenwicht Naar versterkte Defensieorganisatie*, 19 april 2002, bijlage: *Een verkenning van de ontwikkeling in taken en bevoegdheden van de Chef Defensiestaf*, blz. 2.
- 7 Dr. J.W. Honig, *Defense Policy in the North Atlantic Alliance. The case of the Netherlands*. Londen, 1993. Blz. 120.
- 8 Dr. J. Hoffenaar, *De Nederlandse krijgsmacht in historisch perspectief*. In: Muller, E.R. e.a. (red.), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden*. Alphen aan den Rijn, 2004, blz. 63.
- 9 Commissie van civiele en militaire deskundigen, *De Toekomst van de Nederlandse Defensie. Bevindingen en aanbevelingen*, maart 1972, blz. 51.

structuur geen remedie bood voor de scheefgroei tussen omvang en budget van de krijgsmacht. Zij vonden dat ze onvoldoende greep hadden op de defensieplanning. Vredeling koos echter niet tussen een horizontale of een verticale organisatie, maar wilde beide verenigen: de matrixorganisatie was geboren. De nieuwe topstructuur van Defensie bevatte vier nieuwe topfunctionarissen – de chef defensiestaf en de directeuren-generaal personeel, materieel, en economie en financiën – die elk op hun terrein de krijgsmachtdelen bindende aanwijzingen konden geven. Vijf productgerichte overlegorganen – de Admiraliteitsraad, de Legerraad, de Luchtmachtraad, de Marechausseeraad en de Raad Centrale Organisatie – en vier functionele overlegorganen – de Comité's Chefs van Staven/Bevelhebbers, Personeel, Materieel en Economie en Financiën – doorsneden de organisatie, overkoepeld door de Defensieraad, waarin de bewindslieden zaten, de bevelhebbers, de ambtelijke topfunctionarissen van het Plein en een hoge ambtenaar van Buitenlandse Zaken. De nieuwe organisatie moest minister Vredeling 'vaste greep geven op de beleidsvoorbereiding', en daarmee op de defensieplanning¹⁰. De sterke positie van de krijgsmachtdelen bleef overigens binnen deze matrix grotendeels behouden, wat minister Vredeling zelf al in de Defensienota 1974 beargumenteerde 'vanuit hun gescheiden operationele taken binnen de NAVO en vanuit de eigen identiteit der krijgsmachtdelen (...), hetgeen het gevoel van saamhorigheid van het personeel in de krijgsmacht ten goede kan komen'.¹¹

Het NDPP stelde op de Defensienota 1974 en verwoordde de werkwijze waarmee de matrixorganisatie gestalte zou geven aan de beleidsvorming, -uitvoering en -evaluatie. Nauwe operationele samenhang tussen eenheden van de verschillende Nederlandse krijgsmachtdelen was niet nodig. Elk krijgsmachtdeel leverde immers aan de 'eigen' NAVO-commandant voor zee-, land- of luchteenheden. Het NDPP bracht gedetailleerd



Minister H. Vredeling en staatssecretaris H.J. van Lent lichten voor de pers hun bezuinigingsplannen toe. Den Haag, januari 1976 (Collectie: IMG/KL)

een planningcyclus in beeld. Die cyclus begon met 'Grondslagen voor het Defensiebeleid': een globale beschrijving van doelstellingen en taken van de krijgsmacht. Op grond hiervan werd een Defensie Memorandum opgesteld waarmee de minister directieven – randvoorwaarden – gaf voor de krijgsmachtdeelplannen. Elk krijgsmachtdeel adresseerde in een eigen plan de dreiging, de operationele taken en trends, alsmede de wijze van optreden. Het krijgsmachtdeelplan was de belangrijkste bouwsteen in de defensieplanning. Het defensieplan ontstond vervolgens door bundeling van de drie krijgsmachtdeelplannen, het deelplan van de Koninklijke Marechaussee en dat van de Centrale Organisatie, voorafgegaan door een deel 'Algemeen' met beleidsvoornemens voor de gehele defensieorganisatie. De Defensiestaf sloeg in zekere

zin het nietje door de krijgsmachtdeelplannen. Krijgsmachtdeelraden werden verondersteld 'eigen' problemen binnen het 'eigen' plan en 'eigen' budget op te lossen. Lukte dat niet, dan trad de chef defensiestaf 'coördinerend' op¹².

In 1989 blikte de toenmalige plaatsvervangend chef defensiestaf, luitenant-generaal P. de Weerd, terug op het NDPP. Hij vertolkte gevoelens die al enige tijd leefden bij Defensie en bij het parlement (zie de moties Van

¹⁰ Defensienota 1974, *Om de veiligheid van het bestaan. Defensiebeleid in de jaren 1974-1983*, Handelingen Tweede Kamer zitting 1973-1974 – 12 994, nr. 1., blz 116.

¹¹ Idem.

¹² Defensie, *Handleiding het Nederlandse Defensie Planning Proces*, herziene uitgave, juni 1983, blz. 7-1, paragraaf 7202.

den Bergh/Vos¹³ en Frinking¹⁴ uit 1986). Wij citeren uit de inleiding van generaal De Weerdts tijdens een symposium op de Koninklijke Militaire Academie¹⁵: 'De kwaliteit van de taakuitvoering kwam door een toenemende verkokering tussen functionele deelgebieden, aandachtsvelden en activiteiten en door onvoldoende integratiemechanismen steeds verder af te staan van datgene waar wij bij Defensie allemaal voor staan.' 'Het effect van de verdeelsleutel betekende ook dat eigenlijk de stok achter de deur voor een creatief zoekproces (...) ontbrak; gevolg: het niet altijd kiezen van de meest kosteneffectieve oplossingen en alternatieve taakuitvoersvormen.' 'De rol van de noodzakelijke katalysator, de *corporate planner*, was weinig expliciet.' Kortom, een hard oordeel over de eerdere inspanningen om te komen tot defensiebrede, integrale defensieplanning.

Het NDPP bood, kortom, in de ogen van De Weerdts de minister van Defensie niet het verhoopte instrument van defensieplanning met een integraal karakter. Ook was het NDPP-document 'Grondslagen voor het Defensiebeleid' te globaal en stuurde als zodanig de planning amper of niet. Keuzes voor middelen waren niet op inzichtelijke wijze van aanwijzingen van de bewindslieden af te leiden. Defensieplanning bleef vooral een *bottom-up* proces, waarbij de krijgsmachtdelen veel ruimte en beleidsvrijheid hadden.

De verdeelsleutel werd feitelijk gehandhaafd, waardoor de toedeling van budgetten aan krijgsmachtdelen het begin van de planning markeerde in plaats van het einde. De matrixorganisatie had nieuwe topfunctionarissen in het spel gebracht binnen de staf van de bewindslieden, maar de ingewikkelde matrix-overlegstructu-

ren leidden ertoe dat de relaties tussen stuursignalen en keuzes voor middelen moeilijk waren te herleiden. Ook had de centrale staf de beschikking over slechts summier plancapaciteit, terwijl de krijgsmachtdelen konden beschikken over forse planningsafdelingen, gevuld met hun meest talentvolle officieren. Conclusie: De opdracht uit de handleiding NDPP om de minister 'vaste greep' te geven op de defensieplanning, was niet gehaald.

13 Motie van de leden Van den Bergh en Vos, vergaderjaar 1986-1987, 19 700 nr. 26.

14 Motie van het lid Frinking, vergaderjaar 1986-1987, 19 700 nr. 28.

15 Inleiding luitenant-generaal P. de Weerdts, in: Dam, prof. dr. C. van, PRO-VIP. *Beschouwingen rond het project 'Versterking Integrale Planning'*. Bundel ter gelegenheid van het afscheid van prof. dr. K.A.M. Bogaert, als hoogleraar aan de KMA te Breda op 27 januari 1989.



Minister van Defensie Van Eekelen in een hoorzitting tijdens het parlementaire onderzoek naar de kostenoverschrijdingen bij de bouw van de Walrus, januari 1986 (Foto: H. Keeris; collectie: IMG/KI)

Het Integraal Defensie Planningproces (IDPP), 1988-2002

De onvolkomenheden van het NDPP vormden, aangejaagd door de Walrus-affaire, de aanleiding om in 1987 te beginnen met het 'Project ter Versterking van de Integrale Planning' – PRO-VIP. Het PRO-VIP-team werkte een nieuwe planningsmethodiek uit: het Integraal Defensie Planningproces (IDPP). Minister Van Eekelen zond het op 2 juni 1988 naar de Tweede Kamer. Hij was duidelijk over het doel van PRO-VIP: 'een zódanige inrichting van de planning, dat de bewindslieden optimale mogelijkheden hebben om deze te sturen'¹⁶. Hij sloot zijn brief af met het uitspreken van vertrouwen in het IDPP: 'De structuur van de organisatie wordt duidelijker en de mogelijkheid tot doeltreffend sturen neemt toe. Het nieuwe planningsconcept en de bijbehorende structuur maken de planning doorzichtiger en verschaffen de bewindslieden mogelijkheden om weloverwogen prioriteiten te stellen. Dit alles zal resulteren in een verantwoorde en doelmatige aanwending van het beschikbare budget. De ook door de Kamer gewenste geïntegreerde planning wordt door deze veranderingsoperatie een feit. Bovendien kunnen de staatssecretaris en ik hierdoor onze politieke verantwoordelijkheid beter gestalte geven.'¹⁷ Vooral de verwachting van de minister dat de structuur van de organisatie 'duidelijker' zou worden, getuigde van groot vertrouwen in de kracht van het IDPP, gezien de randvoorwaarde van de bewindslieden dat de matrixstructuur moest worden gehandhaafd¹⁸.

Deze beperkende randvoorwaarde mag overigens niet het zicht ontlenen op de nieuwe elementen die PRO-VIP Defensie bracht met het IDPP. Een nieuwe Toekomstvisie en het Defensie Langetermijnplan besloegen respectievelijk twintig en vijftien jaar, terwijl de horizon van het NDPP beperkt was tot tien jaar. Er werd voorzien in meer momenten voor de bewindslieden om tussentijds aan-

vullende sturing te geven¹⁹. Veruit de meest in het oog springende vernieuwing was de indeling van de krijgsmacht in 'planningseenheden' als uitkomst van de worsteling van PRO-VIP met de vraag hoe de samenhang tussen doelstellingen, taken en middelen inzichtelijk kon worden gemaakt.

PRO-VIP verdeelde de krijgsmacht in Basis Planningseenheden (BPE'n) en Ondersteunende Planningseenheden (OPE'n). De BPE'n bevatten de slagkracht: De Groep Escortescheepen, de Onderzeedienst, het Eerste Legerkorps, het Nationaal Territoriaal Commando, de jachtvliegtuigen en het luchttransport. Elk krijgsmachtdeel had hiernaast eigen OPE'n: opleidingseenheden, logistieke eenheden en andere. Er waren geen planningsseenheden die grenzen tussen krijgsmachtdelen overschreden. In het IDPP zouden afwegingen worden gemaakt tussen BPE'n als 'kleinst mogelijke eenheden die tegen elkaar kunnen worden afgewogen.' Voor de beeldvorming: zo'n 'kleinst mogelijke eenheid' kon toentertijd jaarlijks ruim twee miljard gulden beslaan en tien-duizenden personen. Van de keuzes tussen zulke BPE'n zouden de gevolgen voor de Ondersteunende Planningseenheden worden afgeleid. Elke BPE had in de NAVO-structuur een duidelijk herkenbare operationele taak. Zo had bijvoorbeeld de BPE Eerste Legerkorps een tot in detail uitgewerkte en geoefende taak op de Noord-Duitse laagvlakte.

Hoe ontwikkelde het IDPP zich? De ingrijpende veiligheidspolitieke veranderingen in 1989 en de daarop volgende jaren haalden de uitgangspunten van het PRO-VIP-team in. De kritiek dat BPE'n de bestaande Koude-Oorlogssituatie weergaven en nieuwe ontwikkelingen juist andere capaciteiten zouden vergen, won door de ingrijpende veiligheidspolitieke ontwikkelingen aan gewicht²⁰. Met een vergelijking tussen BPE'n kwam men er dus niet. De toenemende deelname aan vredesoperaties vanaf begin jaren negentig leidde ertoe dat eenheden en individuele militairen van de verschil-



lende krijgsmachtdelen meer gezamenlijk gingen optreden, over de grenzen van de BPE'n heen zonder dat lang tevoren bekend was hoe, waar en

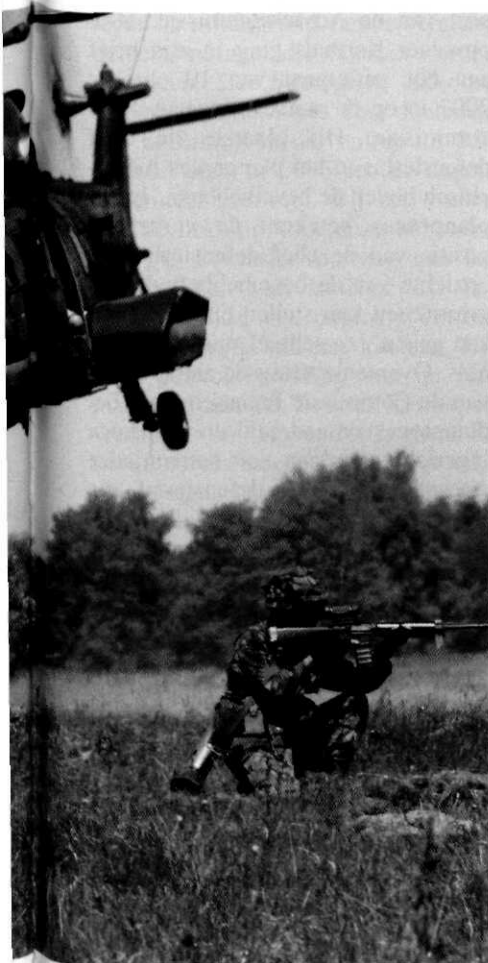
16 Eekelen, Dr. W.F. van, Brief van de Minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer inzake het PRO-VIP-rapport (D86/350/18335), 2 juni 1988, dat in bijlage wordt aangeboden als: Versterken Nederlandse Defensie-planning, Eindrapport PRO-VIP, Den Haag 2 juni 1988, blz. 1.

17 Idem, blz. 5 en 6.

18 Eekelen, Dr. W.F. van, Brief van de Minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer inzake veranderingsoperaties bij Defensie, 29 juni 1987, 19 700 nr. 55, blz. 3.

19 Bongers, R.J.C. en C.G.C.T. Wagenmakers, *Defensieplanning in de steigers. Het Integraal Defensieplanningproces*. In: *Militaire Spectator* (157) (12) (1988), blz. 558.

20 Kuppen, G.A.F., *Defensie Planningproces. Rationeel proces of machtspel?*, HSV 1992-1994, Ypenburg, 10 juni 1993, blz. 30, noot 64.



Defensieplanning betreft het scheppen van de best mogelijke voorwaarden om Nederlandse militaire eenheden hun taken te laten uitvoeren

(Foto: P. Wiezoreck; collectie: IMG/KL)

het IDPP duurzaam te enten op de matrixorganisatie, al tijdens de invoering van hun nieuwe planningsmethodiek kwam de matrix onder grote druk te staan. De dynamische omgeving deed de roep om slagvaardige besluitvorming binnen Defensie toenemen. In de Defensienota 1991 werd vastgesteld dat de matrixstructuur tot trage besluitvorming leidde en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. Na stevige discussies werd de matrixstructuur losgelaten en vervangen door het *concernmodel*: een *concernstaf* – de Centrale Organisatie – en werkmaatschappijen – de krijgsmachtdelen. Het woord ‘integraal’ werd alom gebruikt, maar sloeg toen niet op defensiebrede afwegingen, maar op de greep van de bevelhebbers op hun krijgsmachtdeel. Zij dienden het eigen krijgsmachtdeel ‘integraal’ te besturen²¹. Dit was vooral een reactie op de matrixstructuur, waarbij de mogelijkheid van (civiele) topfunctionarissen op het Plein om bindende aanwijzingen te geven aan functionele directeuren in de krijgsmachtdeelen, bevelhebbers al lange tijd een doorn in het oog was.

De woorden ‘integrale verantwoordelijkheid’ waren daarom niet aan dovemansoren gericht. De directeuren personeel, materieel en economie en financiën vielen voortaan hiërarchisch onder hun bevelhebber. De positie van de chef defensiestaf werd versterkt, maar het plan bleef een resultaat van onderhandelingen met (de staven van) de integraal verantwoordelijke bevelhebbers, die veel meer menskracht tot hun beschikking hadden dan de topfunctionarissen in de Centrale Organisatie en bovendien de ‘eigenaren’ waren van voor de Centrale Organisatie onmisbare informatie. Hoewel de operationele ontwikkelingen steeds meer over grenzen van

de krijgsmachtdelen heen reikten, verbond Defensie hieraan tijdens de jaren negentig voor het defensieplanningproces geen belangrijke consequenties.

De Adviescommissie Opperbevelhebberschap, 2002-2003

De inrichting van de topstructuur van Defensie kwam na 2000 steeds hoger op de politieke agenda en de vraag werd geopperd of een opperbevelhebberschap een oplossing was. Op 28 september 2001 stelden de ministers De Grave van Defensie en De Vries van Binnenlandse Zaken een Adviescommissie Opperbevelhebberschap in om dat vraagstuk te bezien. De commissie vatte haar taak breed op en keek naar de knelpunten bij de aansturing van de defensieorganisatie. Op 19 april 2002 presenteerde voorzitter J. Franssen in het Haagse Perscentrum Nieuwspoor het eindrapport van zijn Adviescommissie Opperbevelhebberschap. De diagnose loog er niet om. De adviescommissie beoordeelde de Nederlandse krijgsmacht internationaal gezien als één van de minst samenhangende. Eerdere initiatieven om die samenhang te verbeteren, zoals PRO-VIP/IDPP, hadden op papier centrale bevoegdheden vergroot, maar daarvan werd in de ogen van de commissie onvoldoende gebruik gemaakt. Vastgesteld werd dat ‘de bevelhebbers taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de planning en operationele inzet *de facto* hadden behouden’. ‘Dat leidt tot overlappings en suboptimalisatie’, stelde het rapport, net als de Commissie Van Rijckevorsel dertig jaar eerder had gedaan. ‘De Nederlandse krijgsmacht lijkt niet méér te zijn dan de rekenkundige optelsom van de vier krijgsmachtdelen’, zo vatte de Adviescommissie Opperbevelhebberschap in 2003 haar bevindingen samen²².

De adviescommissie plaatste een deel van haar observaties onder het kopje ‘De Integrale Defensieplanning’²³.

met wie zou worden opgetreden. Ging het IDPP uit van een beheersbaar, cyclisch proces binnen Defensie, de discussies over inning van het vredesdividend en over de opschorting van de opkomstplicht hadden een eigen, maatschappelijke dynamiek. Kortom, politieke en militaire ontwikkelingen haalden de PRO-VIP-systematiek in.

Ook organisatorisch werd het IDPP voorbij gesnelde. Hadden de PRO-VIP-denkers alles in het werk gesteld

²¹ Defensienota 1991, *Herstructurering en verkleining. De Nederlandse krijgsmacht in een veranderende wereld*. Handelingen Tweede Kamer vergaderjaar 1990-1991, 21 991, nr.2, blz. 218.

²² Rapport van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap, *Van Wankel Evenwicht Naar Versterkte Defensieorganisatie*, 19 april 2002, blz. 18.

²³ Idem, blz. 19.

Daar concludeerde zij onder meer dat er géén defensiebreed richtinggevend document bestond voor de defensieplanning en dat prioriteitstelling tussen en binnen krijgsmachtdeelplannen een onmogelijke opgave leek, omdat deze plannen volledig uitgewerkt werden aangereikt en de kleine staf van de CDS de daarin (impliciet) vervatte afwegingen onmogelijk kon toetsen.

Gezien de demissionaire status van het toenmalige kabinet Kok II, dat was afgetreden naar aanleiding van het Srebrenicarapport van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD), lieten politiek-bestuurlijke keuzes bij Defensie op zich wachten. De periode 2002 – medio 2003 werd een interimperiode. Steeds duidelijker werd dat de Defensienota 2000, gezien het krappe financiële kader, niet als zodanig kon worden uitgevoerd. Daarnaast rijpte het besef dat de bevindingen en aanbevelingen van de door het kabinet zelf ingestel-

de Adviescommissie Opperbevelhebberschap niet zonder grote gevolgen zouden blijven voor Defensie. Decenia lang had Defensie gezocht naar een bestuurlijk model dat gestalte gaf aan de wens de defensieplanning integraal te maken en centraal te leiden. Er begon zich een *window-of-opportunity* af te tekenen om knopen door te hakken.

Deel II: Aanloop naar de Prinsjesdagbrief 2003

Opmaat

In zijn brief van 23 april 2002 verwees minister De Grave naar het volgende kabinet, voor de 'definitieve politieke keuzes (...) inzake het rap-

port van de Adviescommissie.' Zijn opvolger Korthals ging in zijn brief aan het parlement van 10 oktober 2002 in op de aanbevelingen van de commissie. Hij plaatste de chef defensiestaf in het planproces hiërarchisch boven de bevelhebbers. 'In het planproces betekent de versterkte positie van de chef defensiestaf ten opzichte van de bevelhebbers dat hij prioriteiten kan stellen en richtlijnen kan geven', zo schreef minister Korthals. Overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie Franssen werd het planproces omgedraaid en *top-down* ingericht: voortaan zou het initiatief uitgaan van de chef defensiestaf, die de prioriteiten zou stellen, alternatieven zou ontwikkelen en keuzes zou maken. Om deze verantwoordelijkheden waar te maken kreeg de CDS de zeggenschap over de verdeling van het budget voor grote investeringsprojecten.

De bestuurlijke keuzes van minister Korthals moeten worden uitgelegd



De Tweede-Kamercommissie voor Defensie vergadert over de Defensienota. Den Haag, augustus 1974

(Collectie: IMG/KI)

tegen de achtergrond van de vergaande bezuinigingen die moesten worden gevonden. Het Strategisch Akkoord van het kabinet hield voor Defensie een bezuiniging in die opliep tot 250 miljoen euro in 2006 en die daarna structureel zou zijn. Bij het vinden van de dekking voor deze bezuinigingen gaf Defensie voorrang aan het verminderen van staffuncties. Dit weerspiegelde het oogmerk ontbureaucratisering van het kabinet. Tijdens de voorbereiding van de Najaarsbrief aan de Tweede Kamer, in september en oktober 2002, gaven de bevelhebbers aan te kiezen voor snijden in eigen staven en bevoegdheden, om zoveel mogelijk operationeel vermogen overeind te houden. Uiteindelijk bleek ook verkleining van de krijgsmacht onvermijdelijk, maar de ingrepen waren veel groter geweest als niet ook veel geld was gevonden in de reductie van de staven. Bij zijn afscheid als chef defensiestaf bijna twee jaar later blikte admiraal Kroon juist hierop terug:

Een bijzondere rol als leiders hebben ook de bevelhebbers van de krijgsmachtdelen. Voor hen staat het militaire product voorop. Toen het erom ging operationele eenheden overeind te houden, schrappen zij staven, tot en met hun eigen staf. Onder mijn opvolger zullen de functies van bevelhebber der zee-strijdkrachten, de bevelhebber der landstrijdkrachten en bevelhebber der luchstrijdkrachten ophouden te bestaan. Mede dankzij de hiermee bereikte besparingen op staven, kan fors worden geïnvesteerd in modern operationeel vermogen.²⁴

Kort na zijn Najaarsbrief van 8 november 2002, trad minister Korthals af op grond van de conclusies van de enquêtecommissie Bouwfraude over zijn eerder functioneren als minister



Minister De Grave presenteert de Commissie Franssen.
Leden van de commissie: drs. H. van den Bergh, J. Franssen (voorzitter),
luitenant-generaal b.d. R. Reitsma, prof. dr. R. de Wijk
en drs. H.P.M. Kreemers (secretaris) (Foto: P. Wiezoreck; collectie: IMG/KL)

van Justitie. Minister Kamp van VROM nam Defensie 'erbij'. Gezien de demissionaire status van het kabinet was de manoeuvreer ruimte van minister Kamp beperkt, maar hij benutte die tijd om zicht te krijgen op de structurele problemen bij Defensie. Toen hij in het tweede kabinet Balkenende aantrad als missionair minister voelde hij niet voor een beleidsarme gewenperiode; daarvoor waren de problemen te urgent. Langer wachten maakt de problemen groter, niet kleiner, was zijn overtuiging. De minister nam het initiatief en verlegde de discussie over het Defensieplan van de militaire (deel)raden, naar het Politiek Beraad dat hij voorzat. Alleen hierdoor al kreeg de planning een meer defensiebreed karakter. Minister Kamp kon nu de vruchten plukken van het besluit van zijn voorganger Korthals om de chef defensiestaf in het planproces hiërarchisch te plaatsen boven de krijgsmachtdelen.

Keuzes

In de zomer van 2003 bracht de Defensiestaf voor het eerst alle investeringsprojecten uit de deelplannen bijeen in één overzicht. Toen aan de

investeringscijfers ook de cijfers voor de exploitatie-uitgaven van de defensieonderdelen werden toegevoegd, groeide een defensiebreed inzicht in de uitgavenontwikkelingen in de jaren 2004-2013. Duidelijk was dat de exploitatiekosten van de krijgsmacht in toenemende mate de ruimte voor vernieuwing wegvraten. Het zat structureel fout. De Defensienota 2000 was – zeker na de budgettaire kortingen door de kabinetten Balkenende I en II – op korte termijn al niet meer betaalbaar.

De planners van de chef defensiestaf hadden becijferd dat Defensie in totaal zo'n 300 miljoen euro extra per jaar moest ombuigen (lees: verlagen van exploitatie-uitgaven) om een verantwoord investeringsvolume te bereiken. Dit was het beeld dat ten grondslag lag aan de conclusie van minister Kamp in zijn latere Prinsjesdagbrief dat een nieuw evenwicht moest worden gevonden tussen taken en middelen, 'zodat de krijgsmacht betaalbaar blijft en er voldoende ruimte is voor de benodigde investeringen'²⁵.

Begin juni 2003 was de uitdaging voor de defensieplanners in volle

²⁴ www.mindef.nl/nieuws/toespraken

²⁵ Brief aan de voorzitters van de Tweede en de Eerste Kamer, *De Prinsjesdagbrief*, Minister en Staatssecretaris van Defensie, nr 2003002897, 16 september 2003.



omvang duidelijk: plaats kwaliteit boven kwantiteit, verklein de organisatie, verlaag hiermee de exploitatiekosten, en schep zo ruimte voor investeringen. En graag snel, want de resultaten moesten met Prinsjesdag worden gepresenteerd. De drukke zomer van 2003 kon beginnen. De conclusie dat de Defensienota niet langer betaalbaar was, was weliswaar belangrijk, maar niet zo moeilijk te trekken. Veel lastiger was te bepalen welke activiteiten moesten worden beëindigd. In de eerste plaats werd – uiteraard – gezocht naar maatregelen die de operationele componenten van de krijgsmacht niet zouden aan-

tasten. Deze zogenoemde doelmatigheidsmaatregelen – minder staffuncties bijvoorbeeld – leverden echter te weinig op om ingrepen in het operationele deel van de organisatie te voorkomen.

De aanzet voor de reductie van operationele middelen was het inzicht dat niet louter hoofdwapensystemen militair vermogen vertegenwoordigen, maar dat dit voortkomt uit een keten van capaciteiten, waarbij onder meer de inlichtingen, de commandovoering, de zelfbescherming en de logistiek doorslaggevend zijn voor de expeditionaire bruikbaarheid van een-

heden. Aantallen hoofdwapensystemen zouden desnoods worden teruggebracht ten gunste van investeringen in ondersteunende capaciteiten, waardoor aan het uiteindelijk expeditionair militair vermogen zo min mogelijk afbreuk zou worden gedaan en dit zo mogelijk zelfs werd vergroot. Overigens liepen de analyses van de NAVO – in de vorm van de *Defense Requirements Review 2003* – en de EU via soortgelijke lijnen. Vermindering van hoofdwapensystemen schiep ook mogelijkheden om deze op minder locaties te bundelen, waarmee doelmatigheidswinst kon worden behaald. Kwamen beide argumenten samen,



In de zomer van 2003 werd in de eerste plaats gezocht naar maatregelen die de operationele componenten van de krijgsmacht niet zouden aantasten

(Foto: P. Wiezoreck; collectie: IMG/KI)

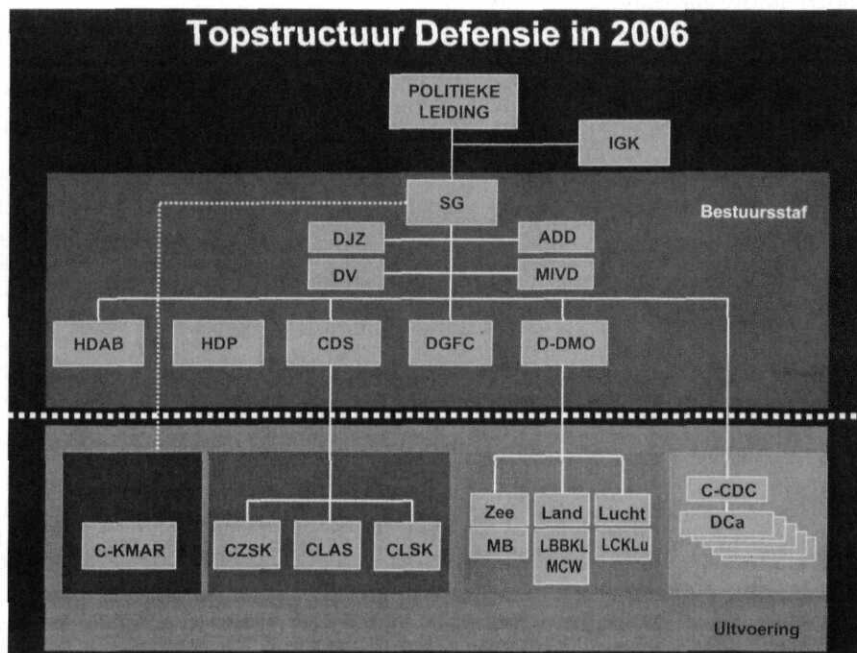
De uiteindelijke keuzes werden gemaakt in een reeks intensieve zittingen van het Politiek Beraad. De directeur algemene beleidszaken en de chef defensiestaf hadden de veiligheidspolitieke en militair-operationele ontwikkelingen in kaart gebracht, zodat de voorstellen daartegen konden worden afgezet. Van deze analyse maakte een beschrijving deel uit van de voorziene ontwikkeling van het militair optreden ter zee, op het land, en in de lucht. De bevelhebbers en hun staven hadden hieraan belangrijk bijgedragen. In het Politiek Beraad werden de mogelijke maatregelen besproken, mede aan de hand van tabellen waarin de financiële gevolgen meerjarig werden getoond. Rond de tafel van de statige zaal A-107 zaten de bewindslieden en de belangrijkste militaire en civiele topfunctio-

narissen. Het waren intensieve sessies waarbij van de deelnemers en van de organisaties die zij vertegenwoordigden offers werden gevraagd in het belang van een perspectiefvolle ontwikkeling van de krijgsmacht als geheel. Uiteindelijk werd het beoogde bedrag gedekt door de lijst van maatregelen die later als de Prinsjesdagbrief 2003 bekend zou worden.

Integrale defensieplanning

Al sinds het Strategisch Akkoord van najaar 2002 was de Centrale Organisatie bezig om afspraken te maken over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende spelers in de topstructuur van Defensie. De conclusie werd getrokken dat de organisatie moest worden aangepast om de nieuwe systematiek goed te verankeren. Defensie zou gaan bestaan uit één Bestuursstaf, uitvoerende operationele commando's voor zee-, land- en luchtstrijdkrachten en voor de Koninklijke Marechaussee, een Commando Dienstencentra en een Defensie Materieelorganisatie. De Bestuursstaf zou voortkomen uit de samenvoeging van het kerndepartement met delen van de staven van de bevelhebbers. De commando's

dan kon dat zelfs leiden tot de afstoting van een volledige capaciteit, zoals de Orion-toestellen en hun basis Valkenburg. Het waren moeilijke keuzes, niet in de laatste plaats omdat ze veel medewerkers hun functie gingen kosten. De aantallen te schrappen functies liepen hoog op. Uiteindelijk stond de teller – na de maatregelen Strategisch Akkoord van september 2002 en de maatregelen Hoofdlijnen Akkoord, zoals beschreven in de Prinsjesdagbrief 2003 – op 11.700. Dat is het offer dat Defensie moet brengen voor een perspectiefvolle, duurzaam betaalbare expeditieaire krijgsmacht.



zouden ressorteren onder de chef defensiestaf en zich volledig richten op hun kerntaak: het gereedstellen van militaire eenheden. De krijgsmachtdeelstaven zouden vervallen. De Bestuursstaf zou één samenhangende procedure krijgen als spil van haar werkzaamheden: de Beleid-, Plan- en Begroting-procedure (BPB-procedure). Hoewel de defensieplanning – als deel van de BPB-procedure – zich dus tijdens de voorbereiding van de Prinsjesdagbrief praktisch al had ver-

nieuwd, was het zaak deze aanpak te formaliseren, als raamwerk voor de volgende planningcycli. De defensieplanning kreeg inmiddels een centraal en integraal karakter. De chef defensiestaf is werkelijk *corporate planner* geworden. De plannings-, operationeel beleids- en (operationele) behoeftestellingsafdelingen van de krijgsmachtdelen worden nu gebundeld in de Directie Operationeel Beleid, Behoeftestellingen en Plannen van de nieuwe Defensiestaf.

Kortom, datgene dat in ruim veertig jaar niet kon worden bereikt, kreeg in de periode 2002-2003 in een snel tempo gestalte.

Om aan te geven hoezeer de huidige veranderingen verder reiken dan eerdere pogingen om defensiebreed te plannen, vergelijken we in het schema de knelpunten in de defensieplanning die de Commissie Franssen constateerde met het antwoord dat Defensie hierop nu geeft.

Knelpunten volgens Commissie Franssen bij integrale defensieplanning, april 2002	Integrale defensieplanning in nieuw besturingsmodel Defensie, stand van zaken, oktober 2004
De chef defensiestaf (CDS) gebruikt zijn bevoegdheden niet of niet voldoende.	Er is als zodanig geen sprake meer van bijzondere 'bevoegdheden' van de chef defensiestaf (CDS) jegens de krijgsmachtdelen, maar van een duidelijke bevelslijn: CDS is de lijnchef van operationele commando's.
Geén defensiebreed richtinggevend document.	Aan het begin van een kabinetsperiode wordt één richtinggevende Beleidsvisie geschreven. Deze wordt jaarlijks geactualiseerd en door de bewindslieden vastgesteld. De Beleidsvisie wordt in het Defensieplan vertaald in de allocatie van investerings- en exploitatiegelden.
Integrale prioriteiten komen pas achteraf aan bod.	Er zijn geen afzonderlijke krijgsmachtdeelplannen meer. Investerings- en exploitatiegelden worden door de Bestuursstaf toegekend op grond van integrale weging van prioriteiten.
Slechts marginale toetsing krijgsmachtdelen.	De capaciteit voor beleid en plannen bij krijgsmachtdeelstaven verdwijnt, terwijl de Defensiestaf belangrijk wordt versterkt. Er is één Defensieplan, waarvan de CDS de coördinator is.
Materieelprojecten geven bevelhebbers te veel ruimte.	De bevelhebbers worden vervangen door operationele commandanten. Niet zij, maar de paarse Defensie Materieelorganisatie, is verantwoordelijk voor de realisatie van materieelprojecten. De CDS is de operationele behoeftesteller.
Relatie CDS-bevelhebbers is scheef.	De functie van bevelhebber verdwijnt. De CDS wordt lijnchef van de operationele commando's.
Geén inzicht in de planningprocessen bij de krijgsmachtdelen.	De plannen voor de operationele commando's worden voortaan op de Defensiestaf gemaakt. De operationele commando's maken nog wel een eigen bedrijfsplan. Over de uitvoering ervan rapporteren de operationele commando's aan de Bestuursstaf door tussenkomst van de CDS, waaronder ze ressorteren.
Onevenwichtige relaties: CDS-secretaris-generaal (SG); CDS-Directie Algemene Beleidszaken (DAB).	De SG heeft de ambtelijke leiding over Defensie. De Directie Algemene Beleidszaken wordt versterkt tot een Hoofddirectie. De CDS is de hoogste militair adviseur van de bewindslieden, de <i>corporate planner en operator</i> en staat hiërarchisch boven de operationele commandanten
Overlap en onvoldoende samenhang tussen processen binnen de defensieorganisatie.	Er is één samenhangende, jaarlijkse Beleid, Planning en Begrotingprocedure waarvan de SG de regisseur is. De Beleidsvisie bepaalt de richting, het Defensieplan vertaalt deze in de inrichting van de krijgsmacht door doelstellingen voor de operationele gereedheid en allocatie van gelden, en is als zodanig de opmaat voor de begroting.

Deel III: Uitdagingen voor de toekomst

Waterscheiding

De periode najaar 2002 - zomer 2003 mag worden beschouwd als een waterscheiding in de ontwikkeling van de Nederlandse defensieplanning. We kennen het nieuwe stroomgebied echter nog maar net. Hoe het water precies gaat stromen zal gaandeweg blijken. De werkwijzen en procedures van het nieuwe besturingsmodel moeten verder worden uitgewerkt, praktisch gestalte krijgen en vertrouwd raken. Dat is altijd wennen. Defensie bevindt zich in een overgangsfase; oude reflexen zullen moeten worden afgeleerd.

Inmiddels is al enige ervaring opgedaan met de nieuwe planningsystematiek: deze maand wordt de bewindslieden het Defensieplan 2006-2015 voorgelegd, dat na de Prinsjesdag-brief en het Defensieplan 2005-2014 van afgelopen januari, alweer het derde-plan-nieuwe-stijl is. Het ligt ten grondslag aan de begroting voor het jaar 2006. Los van de inhoudelijke aspecten die in het plan beschreven staan, is ook op het gebied van transparantie en mate van integratie weer een stap voorwaarts gedaan. Ook wordt in dit plan de relatie tussen beleid, activiteiten en middelen inzichtelijker gemaakt.

Defensie is nooit af

De komende periode biedt nog vele uitdagingen voor de defensieplanning. We lopen de belangrijkste langs.

- Het Besturingsmodel Defensie schetst de nieuwe werkwijze, maar de hierbij passende organisatie is nog in aanbouw. Een goed verloop van de reorganisatie is belangrijk. De ver-

schillende organisatiedelen moeten invulling geven aan hun nieuwe rollen en verantwoordelijkheden en aan de interactie met andere – veelal ook nieuwe – organisatiedelen. Gezamenlijkheid, transparantie en samenhang moeten voorop staan.

- De Bestuursstaf zal een kennisinfrastructuur moeten ontwikkelen die toegang waarborgt tot de expertise elders in de organisatie. Immers, op de capaciteit en het netwerk van de huidige krijgsmachtdeelstaven in Den Haag kan binnenkort niet meer worden teruggevallen. Het verband tussen

beleidsontwikkeling in de Bestuursstaf en de uitvoering in de commando's moet via de lijnrelatie chef defensiestaf-commandanten operationele commando's worden gewaarborgd.

- Integrale planning is meer dan het samenhangend beoordelen van de behoeften van de krijgsmachtdelen. Integrale planning houdt ook in dat verschillende invalshoeken – operationeel, personeel, materieel, informatievoorziening, infrastructuur, milieu – in samenhang worden gezien. Dit vergt dat de beleidsontwikkelaars in



Minister Frank de Grave ontvangt het rapport van de Commissie Fransen uit handen van de voorzitter, april 2002

(Foto: F. Bruys; collectie: IMG/KL)



Verkoop van de Orions maakt deel uit van de bezuinigingen

(Foto: CAVDKM; collectie: IMG/KL)

de Bestuursstaf hun voorstellen op deze terreinen gepaard laten gaan met duidelijke gevolgtrekkingen in termen van meerjarige doorwerking van de benodigde investeringen en gerelateerde exploitatiekosten, zodat de gevolgen van het beleid door de bewindslieden daadwerkelijk integraal kunnen worden beoordeeld.

- Hiermee hangt de ontwikkeling van de exploitatieplanning als nieuw deel van de centrale defensieplanning nauw samen; die was in het verleden vooral toegesneden op de (grote) investeringen. Prominenter dan tevoren zal ook worden gestuurd op de doelstellingen voor de operationele gereedheid. Het is van belang meer inzicht te krijgen in de *cost drivers* achter exploitatie-uitgaven en daarop een samenstel van stuurinstrumenten te ontwikkelen.

- Meerjarige investeringsreeksen zullen in nauwe samenspraak met de nieuwe Defensie Materieelorganisatie en de directeur-generaal financiën en control nadrukkelijker op haalbaarheid worden beoordeeld. Dit om zeker te stellen dat de planbedragen zo goed mogelijk overeenkomen met de mogelijkheden op de markt, zodat de

projecten tijdig kunnen worden gerealiseerd. Die nauwe samenspraak moet zich richten zowel op de planningsfase maar ook tijdens de daadwerkelijke realisatie, alsmede voorzien in goede rapportagesystemen.

- De planning zal gaandeweg verder moeten worden toegesneden op een *joint* (operationeel) eindproduct. Dat is niet eenvoudig, omdat functionarissen zich vaak meer vereenzelvigen met het organisatiedeel waarin zij werken, dan met de uiteindelijke, organisatiedelen overstijgende operationele producten van Defensie.

- Verdere integratie van beleid - plan - begrotingsopstelling - begrotingsrealisatie is noodzakelijk om de stuurmogelijkheden van de Bestuursstaf te versterken en een beheerste realisatie van plan en begroting te garanderen.

Slot

De behoefte aan defensiebrede planning is decenia oud, maar verwachtingen werden lange tijd niet ingelost. Onder de druk van het dreigend onbe-

taalbaar worden van de krijgsmacht en van de harde conclusies van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap, zijn de afgelopen twee jaren knopen doorgehakt die eerder werden gemeden. De waterscheiding van 2002-2003 schiept goede voorwaarden om de uitdagingen van de toekomst aan te gaan.

Het is van groot belang dat de defensieplanning niet wordt gezien als *terra incognita*. Het is de opdracht van degenen die met defensieplanning zijn belast, hun werk inzichtelijk te maken en optimale randvoorwaarden te scheppen voor de operationele eenheden om een zo maximaal mogelijk militair vermogen te genereren.

De precieze betekenis van de gebeurtenissen van de afgelopen periode zal pas gaandeweg blijken als de nu ingezette grote reorganisaties achter de rug zijn. We zijn er echter van overtuigd dat de defensieplanners in de huidige organisatie en met de thans beschikbare systemen, beter in staat zijn defensiebrede afwegingen voor te leggen aan de politieke top van Defensie.