

Groei­stui­pen

Op 14 februari 2017 stelde de minister van Defensie haar lang verwachte visie op de doorontwikkeling van de krijgsmacht bekend aan het parlement.¹ Deze visie moet houvast bieden bij de ontwikkeling van een duurzame, gere­de en snel inzetbare krijgsmacht in een onzekere wereld. Niet geheel onterecht wordt opgemerkt dat versterking en vernieuwing van de krijgsmacht hand in hand moeten blijven gaan. De visie bevat geen besluiten; het meer­jarig perspectief is immers afhankelijk van toekomstige politieke besluitvorming. De visie is een goed leesbaar en gestructureerd document. Geheel volgens de militaire traditie volgt het de stappen van het planproces. Op basis van een analyse van mondiale ontwikkelingen en veranderingen in de veiligheidscontext worden keuzes gemaakt over de gewenste ontwikkelings­richting van de krijgsmacht. Deze richting is vervolgens nader uitgewerkt in zes lijnen van ontwikkeling en geplaatst in een meerjarig perspectief. De laatste lijn van ontwikkeling gaat in op de adaptieve krijgsmacht. Het concept van de adaptieve krijgsmacht was al eerder bekendgesteld aan het parlement.² De adaptieve krijgsmacht richt zich op het vergroten van de flexibiliteit. Daarnaast richt het concept zich op de duurzame samenwerking met andere actoren uit de samenleving, dit alles om de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht te vergroten en het maatschappelijk draagvlak te versterken. De ontwikkelingslijn van de adaptieve krijgsmacht kent een vrij ambitieuze planning, waarbij allerlei onderwerpen zijn benoemd die de komende jaren de revue zullen passeren. Deze

ontwikkelingslijn is geen planmatige blauwdruk, maar slechts richtinggevend.

De personele component is van wezenlijk belang voor het succes van de overige ontwikkelings­lijnen. Na jaren van krimp is de organisatie verleerd hoe ze moet omgaan met groei. Voor een bureaucratische organisatie is het gemakkelijker om te krimpen dan om te groeien. Bij krimp zijn er immers vastomlijnde, concrete keuzes te maken die relatief eenvoudig te rechtvaardigen zijn: er is immers geen geld voor. Bij groei gaat het om andere, vaak onzekere keuzes. Wat krijgt de prioriteit en op basis van welke argumenten? Het geld kan maar één keer besteed worden.

Op het eerste gezicht zijn hiermee de twee belangrijkste strategische plannen voor de doorontwikkeling van de krijgsmacht bij elkaar gebracht. Nadere beschouwing geeft echter een ander beeld. De gevolgde strategie voor de omvorming naar een adaptieve krijgsmacht is incrementeel. De ontwikkeling wordt jaarlijks bijgesteld op basis van de kansen en bedreigingen die zich in de omgeving voordoen. Het is een strategie met een opportunistisch element, wat de nodige flexibiliteit met zich meebrengt. Een benadering die goed toepasbaar is in een onzekere omgeving. De strategie voor de overige ontwikkelingslijnen uit het visiedocument is daarentegen formeel en planmatig. De strategie is hierbij uitgewerkt als een gestructureerd *campaign plan*. En daar wringt de schoen. Beide strategische perspectieven zijn elkaars tegen­overgestelde. Beide perspectieven hebben voor­en nadelen en kunnen beschouwd worden als een paradox.³

Voor een succesvolle implementatie van de ontwikkelingslijnen moeten beide benaderingen goed op elkaar worden afgestemd. Hiervoor zal de strategie voor de ontwikkeling van de adaptieve krijgsmacht wellicht meer moeten opschuiven naar de kant van de meer formele

1 *Houvast in een onzekere wereld*, Kamerbrief minister van Defensie (14 februari 2017).

2 *Plan van aanpak uitvoering Total Force concept*, Kamerbrief ministerie van Defensie (13 januari 2017).

3 Bob de Wit en Ron Meyer, *Strategy Synthesis. Managing Strategy Paradoxes to Create Competitive Advantage* (Andover, Cengage Learning EMEA, vierde editie, 2014).

planmatige benadering. Aan de andere kant zal de strategie voor de doorontwikkeling van de krijgsmacht ook ruimte moeten bieden aan een meer incrementele, op kansen gerichte, benadering.

Gezien de hoge mate van onzekerheid over de ontwikkelingen in de toekomst, moet Defensie er nu voor waken te verzanden in langdurige bureaucratische planprocessen, juist om flexibiliteit te behouden. Flexibiliteit is immers nodig om daadkrachtig te zijn in de doorontwikkeling. Want wie kan de toekomst voorspellen? Wat wordt uiteindelijk het budget van Defensie en voor hoe lang kan Defensie hiervan profiteren? Per slot van rekening had Defensie slechts vier jaar geleden nog een aanzienlijke bezuiniging te verwerken. Is de wereld in vier jaar tijd daadwerkelijk ingrijpend veranderd, of heeft Defensie even de wind mee? Enige terughoudendheid bij de jubelstemming over meer budget is dan ook niet onterecht. Resultaten uit het verleden zijn geen garantie voor de toekomst; zij nopen wel tot enige voorzichtigheid.

In een dynamische, onzekere omgeving is een incrementele strategie per definitie beter in staat om in te spelen op de kansen en bedreigingen die zich in de loop van de tijd voordoen. Een dergelijke strategie is echter wezensvreemd voor de planners binnen de overheid. Het is immers een benadering die met een zeker opportunisme omgaat met de kansen die zich in de toekomst voordoen. Een benadering die in haar zuiverste vorm niet toepasbaar is in de gepolitiseerde wereld van Defensie. Toch zijn elementen van een dergelijke strategie bij nadere beschouwing nog niet zo gek.

Het zal niet verbazen als Defensie binnenkort een ferme projectorganisatie instelt met aan het hoofd een opperofficier om leiding te geven aan de doorontwikkeling van de krijgsmacht. Het zal geen gemakkelijke opdracht zijn. Het eerste dilemma dat zich aftekent is dat Defensie op voorhand moet gaan investeren in wervings- en verwervingscapaciteit om slagvaardig te kunnen optreden. Wervingscapaciteit is nodig om

vroegtijdig het juiste personeel aan te trekken, verwervingscapaciteit om de aanbestedingen daadwerkelijk te kunnen realiseren, om echt te kunnen investeren in vernieuwing en verbreding van de krijgsmacht. Hiervoor moet vooruitgelopen worden op de politieke besluitvorming en dat vraagt bestuurlijke stuurmanskunst en pionierswerk. Deze uitdaging moet wel worden aangegaan. Het is immers onverteenbaar als Defensie niet in staat mocht blijken het extra geld om te zetten in investeringen vanwege aanbestedingsperikelen. Onderbesteding is in deze uit den boze: een dergelijke groeistuip zal niet begrepen worden.

Daarnaast zal de projectleider veel aandacht moeten besteden aan de personele component. Groei brengt nieuwe activiteiten met zich mee, wat zal leiden tot een extra beroep op het personeel, gericht op flexibiliteit en vertrouwen in de toekomst. Dit heeft de defensiemedewerker al vele malen eerder gehoord, maar dan in de context van bezuinigingen. Het personeel is het zo langzamerhand beu om te horen dat het morgen allemaal beter wordt. Ondertussen trekt de economie aan en stijgen de verloopcijfers angstwekkend. Tijdens de zoektocht naar flexibel arbeidspotentieel in het kader van de adaptieve krijgsmacht mag het zittende personeel dan ook niet vergeten worden. Nieuw personeel moet worden opgeleid en de mogelijkheid krijgen om kennis en ervaring op te doen en dat vraagt veel van het zittende personeel. Defensie zal nog veel werk moeten verzetten voordat ze geloofwaardig en gecontroleerd kan uitgroeien tot een ware adaptieve, duurzaam gereede en snel inzetbare krijgsmacht. Daarbij kan zij niet te lang vasthouden aan methodes en werkwijzen die de organisatie gewend was toe te passen in tijden van krimp. De organisatie zal ondernemerschap moeten tonen en de kansen moeten grijpen die zich voordoen. Zij moet er wel voor waken dat de botten niet sneller groeien dan het lichaam, anders ontstaan er onherroepelijk groeistuipen. En dat wil niemand. ■