

Leiderschap gevraagd



De voornaamste vertrekreden van militairen en burgers die in 2019 Defensie verlieten is de wijze waarop de organisatie wordt bestuurd 39%. HR monitor

“Één voor één vallen juist nu de zekerheden weg” 29 April 2020

Pieter Haitsma Mulier en Paul van Campen

Dit artikel gaat uitgebreid in op de veranderende veiligheidscontext voor een fundamentele onzekere toekomst. De maatschappelijke veranderingen, zoals het afnemend vertrouwen in overheden en de kwetsbaarheid van de maatschappij voor desinformatie en kwade beïnvloeding breidt zich uit. Daarentegen zal de ontwikkeling van informatietechnologie doorgaan waarvan de effecten ook in de te ontwikkelen visie moeten worden meegenomen. Wij beschrijven achtereenvolgens het huidige besturingsmodel met een analyse van wat de knelpunten zijn. Vervolgens schetsen wij een strategische context en geven wij oplossingen waarbij de politiek en defensie worden betrokken om, als ultiem geweldsinstrument, weer aan alle grondwettelijke taken te kunnen laten voldoen.

Knelpunten bij het BUT-model

De CDS zit sinds 1 februari 2019 in de Bestuursraad naast de Directeur Generaal Beleid, DGB, nieuw, afkomstig van een ander departement. Naast de Hoofddirecteur Financiën en Control, HDFC, en de Secretaris-Generaal, SG, beiden ook nieuw, ook van een ander departement.

“En dat bij een organisatie waarin alles draait, of beter gezegd hoort te draaien, om het militaire product”

De militairen met een niet-militaire taak, Hoofd Directeur Bedrijfsvoering, HDBV en Hoofd Directeur Personeel, HDP, worden onder de DGB geplaatst, zodat alleen als militaire stem de Commandant der Strijdkrachten (CDS) overblijft. Met andere woorden:

“De uitvoerder die verantwoordelijk is voor het belangrijkste product van Defensie, gevechtskracht, moet het aan de reguliere vergadertafel op het hoogste niveau doen zonder steun van collega’s die het primaire product kennen”

De HDP kan dus zonder de CDS cruciaal beleid voorbereiden en doet dat dan ook. De structuur werkt het in de hand dat zaken rechtstreeks met SG, Staatssecretaris c.q. de Minister van Defensie worden voorgekookt.

Sinds 1 januari 2020 is het BUT-model in de Bestuursstaf ingevoerd. Onder de noemer Beleid, Uitvoering en Toezicht - oftewel BUT - zal de militaire top meer taken krijgen, maar minder beleidsvrijheid. Die wordt namelijk overgeheveld naar de ambtelijke top binnen het ministerie.

Het huidige BUT - model kent een civiele component die 100% gevuld is, en een militaire component die 80% gevuld is, tegenover 8500 vacatures in kwantitatieve gevechtskracht in het operationele domein, dat ook kwalitatief vastloopt door vacatures in knelpunten en gebrek aan onderdeelvorming.

“De huidige ratio civiele defensie ambtenaren en militairen is Krijgsmacht breed 1,5 burger/reservist op 2 militairen. In het Besturingsmodel is die ratio circa 3 burgers op 2 militairen.”

Binnen de NAVO is al aangegeven dat de verhouding militairen en burgers afwijkend is van veel andere landen. Twee voorbeelden ter illustratie: de samenstelling van de 'Inspectie Toezicht' in het BUT-model.

“De structuur van deze eenheid telt 31 man, waarin slechts 9 militairen onder een civiele leiding”

“In de hoogste Bestuursraad hebben 3 civiele topambtenaren en 1 militair (de CDS) zitting.”

In de 2 procent discussie is dit onderwerp, de verhouding militaire versus burger vertegenwoordiging nooit goed ter sprake gekomen. Wordt In feite niet de 2% BNP kunstmatig hooggehouden met de toerekening van de kosten van operationeel niet inzetbare civiel militaire ambtenaren? Omdat dit tot nu toe altijd bij signaleren blijft, wordt er logischerwijs nooit een spa dieper gestoken.

Vanaf het millennium waren politici druk bezig om Defensie draconische bezuinigingen op te leggen waarbij vele duizenden militairen met ontslag werden bedreigd. Tevens kreeg het nieuw opgerichte directoraat-generaal financiën en control een zeer grote macht over de nieuwgevormde afdelingen: beleidszaken, personeel en materieel. Deze weeffout in de besturing kende derhalve een valse start met ver reikende consequenties.

Defensie (de toenmalige Directie Algemeen Beleid) heeft in 2007 een Strategisch Concept geschreven waarin de realiteit in een multipolaire wereld leidde tot politieke adoptatie van de veelzijdig inzetbare Krijgsmacht. Onmiddellijk reageerde de politieke partijen om varianten te schrijven die dit “Zwitserse zakmes” model weer devalueerde.

Visie nooit vastgesteld

Defensie wil een visie en het is onthutsend te zien hoe achtereenvolgende Besturingsmodellen niet in staat bleken die vast te (laten) stellen.

“Zonder het WAT van een visie kan er ook geen coherente meerjarenplanning zijn (het HOE) en die is er dus logischerwijs ook niet”

De succesvolle Directie Operationele Behoeftestellingen Beleid en Plannen is inmiddels ter ziele en daarmee ook een gestructureerde poot die de gewenste beleidseffecten coherent omzet in middelen.

“Dit roept de vraag op of het extra geld voor defensie doelmatig en doelgericht is uitgegeven?”

Dit is uiterst urgent want de huidige materiële investeringen houden onvoldoende rekening met exploitatie, en dat is een groot risico. Structureel komt defensie 1,5 miljard tekort om te kunnen investeren en de bedrijfsvoering overeind te houden. In 2019 is er zelfs sprake van dat er te veel aan materieel/exploitatie is besteed. Los van de drie gegeven voorbeelden wordt 2020 daarom een lastig jaar, omdat alle Operationele Commando's weer moeten bezuinigen, al wordt dat woord niet in de mond genomen. Het personeel weet echter wel beter. Een 10-15-jarenplanning ontbreekt al meer dan 10 jaar, ook na de uitspraken van onze premier in Wales in 2014 is niets gebeurd.

“De huidige pogingen voor een plan 2020-2035 door HDB o.l.v. ambtelijke top is beleidsneutraal en budgetneutraal en er is geen ontwikkelingsfilosofie achter waar Nederland voor wil c.q. moet staan”

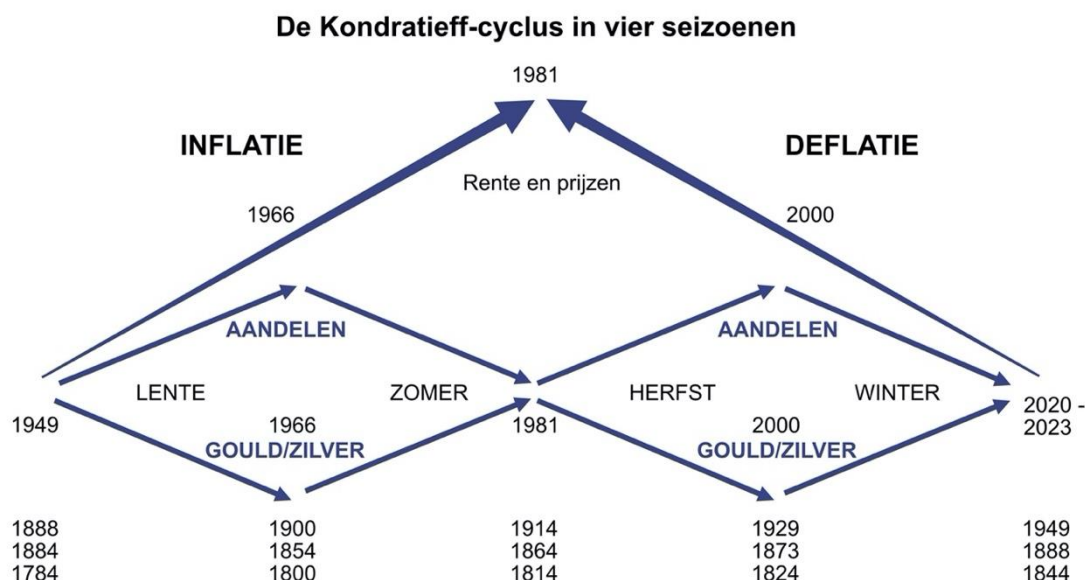
De 10 jaren ervoor is qua visie en planning een verloren decennium

Wij schreven al in april 2019 dat Nederland in een recessie kon komen. Inmiddels is de pandemie een feit met grote economische en sociale gevolgen. De eerste grove schatting voor 2020 komt uit op een tekort van circa 12% van het BBP, een kleine 100 miljard euro. Een recessie is daarmee een feit, een depressie waarschijnlijk. Liggen de oude politieke reflexen van generieke bezuinigingen weer op de loer? De toekomst van de operationele Krijgsmacht staat letterlijk dubbel op het spel. Daarom een schets van de noodzaak om te veranderen.

Strategische context

Hybride oorlogsvoering is niet nieuw. De Sovjetunie maakte reeds gebruik van info-ops, energievoorraden en *deniable* operaties. Na enigszins in de vergetelheid te zijn geraakt gedurende de jaren '90 en '00 is het begrip sinds begin 2014 weer aan een stevige opmars bezig. Eerst in Oekraïne, voorts in Irak en Syrië met Daesh – met effecten tot in Azië en Afrika – en nu ook in steeds grotere mate tegen EU en NAVO als entiteiten. Hier tegenover staat een Grondwet met gedefinieerde veiligheidstaken. Echter, een uitgemergeld defensieapparaat kan daar niet meer aan voldoen en is niet langer onderscheidend. Juist nu is sturing nodig omdat het noodzakelijk is geworden onze veiligheid te borgen vanuit één visie en met één gezamenlijke nationale strategie welke internationaal is ingebed. Politici zijn de term oorlog vergeten en mede daarom ontbreekt een gedegen strategie. Wie weet eigenlijk nog wat oorlog inhoudt?

Het is nu 2020, het jaar van 75 jaar vrijheid. Het bijgevoegde plaatje illustreert de historische strategische schokken.



De Corona Pandemie met een wereldwijde 350 miljoen banen weg, is te kwalificeren als strategische schok in Nederland. De volatiliteit op globaal niveau is momenteel bijzonder groot. Het onvermogen van OPEC-landen om een adequate overkomst te bereiken met Rusland over het verhogen van de productiebeperkingen is een teken aan de wand.

Als een algehele verrassing kwam dit nieuws overigens niet: Rusland heeft herhaaldelijk te kennen gegeven niets te zien in verdere productiebeperkingen. Gewapend met een aanzienlijk Sovereign Wealth Fund zag Moskou de kans schoon om de strijd aan te gaan met de Amerikaanse schalie industrie. Ryadh wilde een sterkere beperking van de productie, maar kon niet lijdzaam toekijken als andere landen de quota's aan hun laars laptten. Het resultaat is bekend: de oliemarkt werd overspoeld en olieproducerende landen betalen hiervoor de prijs.

An sich is het begrijpelijk dat Rusland de Amerikaanse schalie-industrie wil afknijpen. Moskou had echter buiten de gevolgen van de corona epidemie gerekend – die ook steeds meer in Rusland om zich heen grijpt – en betaalt daar nu de prijs voor.

De Turkse dreiging om een miljoen of meer vluchtelingen naar Europa te sturen ondermijnt het aanwezige draagvlak voor immigratie in EU-27 steeds verder. Deze gestage erosie loopt parallel met de opkomst van nieuwe rechtse partijen zonder regeringservaring in Europa (Duitsland, Nederland, België, Zweden, Oostenrijk, Italië, Spanje) en vormt in deze context een potentieel risico dat de EU niet zal versterken. China, als eerste herstelt van Corona “steunt” Afrika, het vergeten continent. Eerder ‘kocht’ het al de haven van Piraeus in Griekenland.

Het Midden-Oosten blijft een kruitvat. Rusland heeft een sterke positie in Syrië en helpt Italië in Coronatijd, koestert *frozen conflicts* en moderniseert zijn wapenarsenaal van hardware tot offensieve cyber, met als doel het verdelen en destabiliseren van EU en NAVO. „Terwijl Hoekstra als botterik de Italiaanse kranten haalde, reden vorige week Russische hulpkonvooien Noord-Italië binnen. Op PR-gebied verslagen door Poetin; dat lukt er niet veel”.

China, als eerste herstelt van Corona “steunt” Afrika, het vergeten continent, eerder ‘kocht’ het al de haven Piraeus. Het Midden-Oosten blijft een kruitvat. Rusland heeft een sterke positie in Syrië en helpt Italië in Coronatijd, koestert frozen conflicts en moderniseert zijn wapenarsenaal van hardware tot offensieve cyber, met als doel het verdelen en destabiliseren van EU en NAVO.

De EU lijkt machteloos, solidariteit in Corona en migratie is ver weg. Het anti Europese sentiment neemt toe in geheel Europa. Een sterk Europa is echter nodig. De NAVO navelstaart op Rusland, weet zich geen raad met Turkije en de VS trekt zich steeds meer terug op zichzelf. Een strategische heroriëntatie lijkt nodig.

In Nederland zal de maatschappelijke onrust in 2021 over het verder verdampen van de pensioenen en het herstel Post Corona sterk toenemen. De Euro krijgt een probleem, inflatie, of deflatie. De EU komt onder druk. De olieprijs heeft de bodem nog niet gezien. Recessie kan makkelijk verworden in een depressie met grote werkloosheid. Doorgaan in de hypes van overvloed vlak voor de pandemie zal niet meer gaan. Triljoenen euro's schuld in de wereld c.q. Europa zijn een tikkende tijdbom, waar Nederland strategische keuzes in moet maken in het belang van Nederland zelf.

Het post-Corona denken in Nederland had al gestart moeten zijn. Kim Putters gaf de eerste aanzet met zijn oproep voor een fundamentele herwaardering van de publieke sector. Hij noemde specifiek de zorg en het veiligheidsapparaat met politie en defensie. Moet de Nederlandse politiek, in de huidige politieke escalatie en de bijbehorende patstellingen, zich niet serieus gaan afvragen of er in Nederland in 2021 nog wel een regering kan worden gevormd? In ieder geval kunnen de oude reflexen de huidige problemen niet oplossen. De huidige bedreigingen kennen vele vormen, zijn complex en tegelijkertijd onderling verweven. Veiligheid is in feite ondeelbaar geworden. Alleen een combinatie van inspanningen sorteert het meeste effect.

De relatie politiek-militair is juist nu aan fundamenteel onderhoud toe

Alles wordt nu gedomineerd door Corona. Echter, de kern van onze vijf stukken (de links zijn bijgevoegd als bijlage) staat als een huis. De recente ontwikkelingen bij Defensie schetsen continu een onthutsend beeld. Men steunt, maar Defensie is niet meer onderscheidend door draconische bezuinigingen en verkeerd personeelsbeleid. Er is nauwelijks meer operationele hospitaalcapaciteit. De gaten in vuurkracht en logistiek die NAVO constateerde, worden groter; op 7 april gaf defensie aan dat de bodem voor geneeskundige steun aan Nederland al werd bereikt. Defensie is niet eens meer in staat om de 100% vulling van de eigen organisatie te betalen. Dit maakt ook deel uit van een totaal gebrek aan Corporate Governance.

Vergelijk defensie met andere ministeries met een sterk uitvoerend karakter, zoals Infra (o.a. Rijkswaterstaat). Daar heeft het uitvoerend orgaan veel meer vrijheid van handelen dan bij defensie, waar politiek en bestuurlijk wordt gemicromanaged.

Oplossingen voor een nijpend Corporate Governance (CG) probleem

Nog steeds is de politieke ambitie gericht op een veelzijdig inzetbare Krijgsmacht voor inzet in een multipolaire wereld. Echter, sinds 2006/2007 is dat het gekozen en tegelijkertijd vanaf de start het gekortwiekte model. Sindsdien is de wereld sterk veranderd c.q. geostrategisch aan het veranderen. De Krijgsmacht kan de drie grondwettelijke taken niet meer uitvoeren en de politiek van de laatste 25 jaren is daaraan collectief schuldig. Er is wat dat betreft geen Corporate Governance, niet op strategisch niveau (politiek) als op operationeel niveau (Defensie).

Hebben de respectieve Ministers van Defensie de respectieve CDS'en opdracht gegeven om zo'n visie te schrijven? Hebben de respectieve CDS'en aan de bel getrokken bij de respectieve MinDefs om het wel te willen. De huidige uitingen van Mindef in het AO van 20 april doen het ergste vrezen.

Het IMF praat niet over een recessie maar een depressie, een groot verschil. Zowel de richting van denken als de timing voor een Grand Review (de Engelse term) is onthutsend. In feite schuift Mindef de bal weer door aan een volgend kabinet. Bij ouderwets en wellicht waarschijnlijk Post Corona bezuinigingsbeleid wordt Defensie regelrecht gedwongen weer een deel te amputeren van een of meer Krijgsmachtdelen. Dit betekent dus een verdere stap achterwaarts in het niet kunnen nakomen van de Grondwettelijke taken.

Visie schrijven, wie kan het nog?

Insiders melden dat er nog maar een paar capabele mensen zijn met het benodigde militair strategische abstractievermogen en ervaring om een coherente visie te formuleren.

De Haagse politieke management termen als budgetneutraal en beleidsarm frustreren een coherente meerjarenplanning (10-15 jaar). Dit is juist noodzakelijk om de effecten van een echte visie om te zetten in materiele en personele investeringen en exploitatie ten behoeve van de slagkracht en het voortzettingsvermogen. De planning horizon ontbreekt, de toetsing aan de Grondwettelijke taken wordt verdoezeld en dit bedreigt een evenwichtige opbouw van de krijgsmacht. De politiek moet Defensie desnoods dwingen de juiste stappen te zetten.

De door ons voorgestelde oplossing om een op Engels voorbeeld gestoelde CG-comité in te stellen kan de spagaat tussen de Premier, Minister van Defensie, Secretaris-Generaal, CDS en de Minister van Financiën elegant oplossen. Het zou verstandig zijn om dit CG-comité snel in te stellen met het mandaat

om de benodigde visie en meerjarenplanning te sturen naar een kabinetsperioden overstijgende borging als een van de instrumenten van (inter)nationale veiligheid.

“In de door burgers overheerste topstructuur van de huidige organisatie is het simpelweg behoorlijk bestuur, de Corporate Governance (CG) dat ontbreekt.”

Vanaf 1971 is sprake van een geleidelijk proces waarin de militaire professionals op steeds grotere afstand van de politieke leiding zijn komen te staan. Moraal is dat de ambtelijke top (gesteund door de politieke leiding) steeds erg druk is geweest met het op afstand houden van de militairen. Dit wordt nog versterkt door ontwikkelingen als 'het op afstand zetten van de politiek' van uitvoerende organisaties. Een dergelijke besturing werkt vooral bij Defensie niet, want Defensie = politiek.

Je kunt het nieuwe besturingsmodel zien als een versterking van de positie van de CDS, als uitvoerder, aangezien hij alle uitvoerende Defensieonderdelen onder zich krijgt. De civiele staf heeft hiermee echter ingestemd vanuit de wetenschap dat inmiddels veel van de processen in SAP zijn ingebouwd. De CDS zal dus veel verloren terrein moeten terugwinnen om werkelijk sterker uit de strijd te komen. De grootste zorg is echter dat de 'B' van 'Beleid' op nog grotere afstand komt te staan van de uitvoering, waardoor het proces van 1971 nog verder wordt doorgezet. Tegelijkertijd is vastgesteld dat binnen die Beleidsstaf onvoldoende aandacht is voor Strategisch Management; i.c. de positionering van Defensie in de maatschappij en in haar internationale omgeving. Tijdens een bezoek aan de president van de Algemene Rekenkamer werd gesteld dat Defensie eigenlijk geen netwerk kent in de maatschappij als geheel, daar waar dat bij de meeste ministeries wel zo is. Daarmee wordt draagvlak gecreëerd in de samenleving, maar ook 'gezonde' kritiek.

Corporate Governance staat hierin centraal

Het gaat erom dat de Defensieorganisatie meer als één geheel optreedt, vanuit een heldere visie op de bijdrage die Defensie wil leveren aan de Nederlandse samenleving en de belastingbetaler.

Defensie zelf is in zijn huidige organisatorische vorm niet in staat tot een dergelijke visie te komen omdat nog steeds erg wordt gehecht aan hiërarchische structuren en sprake is van 'stammenstrijd', zowel tussen de krijgsmachtonderdelen onderling als tussen militairen en civiele bestuurders. Onze visie op Corporate Governance zou zijn dat Defensie wordt gestuurd op samenwerking, zowel binnen de organisatie als met haar omgeving.

Om beeld te geven hoe samenleving en internationale context er in Corporate Governance voor Defensie in Nederland kan uitzien:

Corporate Governance is de combinatie van regels, processen en wetgeving waarmee bedrijven worden geëxploiteerd, gereguleerd of gecontroleerd. De term omvat de interne en externe factoren die de belangen van de stakeholders van een bedrijf of organisatie beïnvloeden.

Voor Defensie betekent dit:

- De aandeelhouders zijn de Nederlandse Staat in casu het Parlement
- De klanten zijn de Nederlandse samenleving, EU, NAVO en VN
- De leveranciers zijn de militairen, inbegrepen reservisten
- De overheidsregulatoren zijn de Ministeries van Buitenlandse Zaken (Veiligheidsbeleid eerste twee grondwettelijke taken) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken (derde grondwettelijke taak Defensie)
- Het strategische management (Besturing Defensie).

Bijlagen

Defensie aan de ketting van financiën

<https://www.vn.nl/defensie-aan-ketting-financien/>

Co Colijn in Vrij Nederland: “Het zou goed zijn om de plannen van Defensie, inclusief de financiële haalbaarheid, te laten toetsen door een onafhankelijk commissie.”

Meer urgency nodig voor vulling defensie begrotings fonds

<http://www.defensieplatform.nl/.../meer-urgency-nodig.../>

Zonder plan het moeras door

<http://www.defensieplatform.nl/.../zonder-plan-het.../>

3 moties om defensie uit het moeras te trekken

<http://www.defensieplatform.nl/.../3-moties-om-defensie.../>

Den vaderland getrouwe

http://www.defensieplatform.nl/2020/02/24/den-vaderland-getrouwe/?fbclid=IwAR3_BYpq8lbMndDcuVTHhYB1i67fo2-jRHSpMpEgj4fuDbWicmw3dc8Y0s

Smoke & Mirrors

<http://www.defensieplatform.nl/2020/02/19/smoke-and-mirrors/>

De Parallellen met de periode 1933 - 1939

<http://www.defensieplatform.nl/2020/03/10/de-parallellen-met-de-periode-1933-1939/>