

Politiek, hier Defensie, over!

Hoe Defensie de dialoog met haar politieke stakeholders kan versterken

KLTZ (LD) Maaïke van Staveren en MAJ Jarno Goosmann*

Op 24 februari 2022 begon de Russische president Poetin aan zijn 'speciale militaire operatie' in Oekraïne om, naar eigen zeggen, het land te demilitariseren en denazificeren. Zijn verwachting was dat het een korte operatie zou worden zonder al te veel bemoeienis van het Westen, dat momenteel veel te druk is met zijn eigen sores. Niets is minder waar. Het Westen sloot onmiddellijk de gelederen. Ook Nederland schaarde zich achter Oekraïne. Zelfs politieke partijen die een traditie hebben om tegen extra geld voor Defensie te pleiten waren eensgezind dat Oekraïne gesteund moest worden en, daarbovenop, dat de Nederlandse krijgsmacht in staat moet zijn om het grondgebied van de NAVO te verdedigen. Dit heeft onder andere geleid tot structureel 5 miljard euro extra voor Defensie. Hierdoor voldoet Nederland in 2024 en 2025 aan de NAVO-norm van 2 procent van het bnp. Onze inschatting is dat dit zonder de Russische invasie niet gelukt was.

Als de rust in Oekraïne terugkeert en het gevoel van urgentie wegebt, zal het verhaal van Defensie op eigen kracht effect moeten hebben. We kunnen de politiek niet veranderen, maar wel onze eigen rol als Defensie en krijgsmacht. Dit artikel heeft een prescriptief karakter, gericht op Defensie en pleit voor het versterken van de dialoog tussen Defensie en haar politieke *stakeholders* om langjarig draagvlak te creëren voor een robuuste en wendbare krijgsmacht.¹

Uit gesprekken met (oud)Kamerleden, (oud)bewindsliden, bestuurders van Defensie, andere departementen en wetenschappers blijkt dat de dialoog tussen Defensie en de politieke stakeholders dringend aandacht nodig heeft: er is een gebrek aan wederzijds draagvlak, begrip en vertrouwen ontstaan, wat een effectieve samenwerking in de weg staat. Dit heeft meerdere oorzaken. Defensie is in het beeld van onze respondenten over het algemeen een

Uit onderzoek blijkt dat de dialoog tussen Defensie en de politieke stakeholders gebukt gaat onder een gebrek aan wederzijds draagvlak, begrip en vertrouwen

FOTO RIJKSOVERHEID



gesloten, naar binnen gerichte organisatie en heeft de neiging om vooral te zenden en niet te luisteren. Hierdoor begrijpt Defensie de buitenwereld niet voldoende en leidt het zenden tot miscommunicatie, onbegrip en wantrouwen bij haar stakeholders. Het gevoel van wantrouwen is wederzijds en lijkt in de formele communicatie tussen de Tweede Kamer en Defensie in een negatieve spiraal te zitten. Een goede dialoog met de politiek-bestuurlijke stakeholders is randvoorwaardelijk om vertrouwen, begrip en draagvlak te krijgen. Door een goede dialoog zal ook de strategische boodschap ten faveure van een goed toegeruste krijgsmacht beter gebracht en begrepen worden.

Dit artikel start met een beschrijving van de recente ontwikkelingen in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Vervolgens plaatsen we dit in een theoretisch perspectief en gaan we in op de conclusie van ons onderzoek en de vijf belangrijkste aanbevelingen om de dialoog tussen de

politiek en Defensie te versterken. We sluiten af met een korte conclusie, een risico en een overpeinzing voor de toekomst.

Recente ontwikkelingen in politiek-ambtelijke verhoudingen

In de afgelopen jaren zijn er verschillende onderzoeken geweest naar de politiek-ambtelijke verhoudingen, die te maken hebben met het ontbreken van een goede dialoog en de consequenties hiervan. Zo gaf de Algemene Reken-



- * De auteurs rondden in 2022 de Hogere Defensievorming af. Dit artikel is een bewerking van hun afstudeeronderzoek in opdracht van het Directoraat-Generaal Beleid, Directie Strategie en Kennis (DGB DSK), dat zich richt op de dialoog tussen Defensie en haar politiek-bestuurlijke stakeholders. Scan voor het adviesrapport *Gooi de luiken open!* de QR-code.
- 1 In dit artikel wordt met politieke stakeholders van Defensie bedoeld de landelijke politieke partijen (zowel oppositie als coalitie), het kabinet, de Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer, de Eerste- en Tweede Kamer en de functionarissen die de politiek ondersteunen, zoals de griffier en de politiek assistent.



AMBTENAREN & PERS

Een bordje in de Eerste Kamer verwijst naar de ambtenaren- en perstribune: volgens het convergentiemodel van Janowitz moet de militair zoveel mogelijk geïntegreerd worden in samenleving en politiek

kamer in het rapport *Inzet Nederlandse Krijgsmacht voor VN-missie in Mali* uit 2018 al impliciet aan dat de lijnen tussen de politieke opdrachtgever en militaire uitvoerder korter moesten worden. Dit rapport stelde: 'Bij de besluitvorming over deelname aan vredesmissies klinkt de gereedheid daartoe van de krijgsmacht onvoldoende door. Hierdoor wordt een zwaar beroep gedaan op het improviserend vermogen van de militairen.'²

Het rapport *Werk aan Uitvoering*, dat onder andere naar aanleiding van de kindertoeslag-affaire is gestart in opdracht van de Ministerraad (29 juni 2019), gaat in op de verstoorde balans tussen wat wordt verwacht van 'de uitvoeringsorganisaties' en wat kan worden waargemaakt.³ Een van de conclusies is dat de lijnen tussen de politiek en uitvoeringsorganisaties korter moeten worden. Ook de krijgsmacht is een uitvoeringsorganisatie, die als uitzondering op de regel nauw verweven is met het departement. Een aantal aanbevelingen uit het rapport heeft een raakvlak met de dialoog tussen de politiek en ambtenaren:

- beoordeel bij belangrijke besluiten de impact op de uitvoering;
- ga uit van vertrouwen en hanteer het 'stewardship-model';⁴
- neem tijd voor elkaar en organiseer goede ondersteuning;
- normaliseer direct contact tussen Kamerleden en uitvoering.

2 *Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali. Goed improviseren vergt goede voorbereiding* (Den Haag, Algemene Rekenkamer, 2018).

3 Het onderzoek, tot stand gekomen door ABDTOPConsult in opdracht van de Ministerraad, richt zich op vier grote uitvoeringsorganisaties: de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs, de Sociale Verzekeringsbank en het uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Het onderzoek kan worden gezien als basis voor de gehele overheid.

4 Het stewardship-model gaat uit van vertrouwen in het resultaat van de gemaakte afspraken, in tegenstelling tot het principaal-agentmodel, dat uitgaat van wantrouwen door ook het proces naar het resultaat te controleren. Zie ook: Sandra van Thiel, *Leren loslaten* (Den Haag, Boom Bestuurskunde, 2020).

De Raad van State constateerde in 2020 in een ongevraagd advies dat het samenspel tussen Kamerleden, kabinet en ambtenaren in toenemende mate is verruwd.⁵ Volgens de Raad van State komt deze verruwing doordat er onzekerheid is over de rol en spelregels tussen ambtenaren en hun ambtelijke meerderen (inclusief bewindspersonen), de verantwoordingscultuur incident-gedreven is en de informatievoorziening door ministers en ministeries aan het parlement niet op orde is. Op dit moment vertroebelt deze verruwing de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een aantal adviezen van de Raad van State raakt de kern van ons rapport over de benodigde versterking van de dialoog tussen Defensie en haar politiek-bestuurlijke stakeholders. Ten eerste is dat het advies om de informatiehuishouding van de overheid op orde te brengen, zodat ook de informatievoorziening aan het parlement verbetert. Het programma-team Defensie Open op Orde (DOO) heeft hier al stappen in gezet. Daarnaast adviseert de Raad van State om afspraken over contacten tussen Kamerleden en ambtenaren helder te maken en daar ontspannen in te zijn en tot slot roept de raad op tot het verbeteren van het inhoudelijk, ambtelijk vakmanschap – voor Defensie vertaald in militair-ambtelijk vakmanschap – en deze vakmensen serieus te nemen.

In opdracht van het presidium van de Tweede Kamer is een werkgroep samengesteld om wetgevende, controlerende en vertegenwoordigende functies van de Kamer te versterken. Het hieruit voortgekomen rapport *Versterking functies Tweede Kamer* uit 2021 gaat in op hoe de Tweede Kamer haar medewetgevende en controlerende taken beter kan uitvoeren. Drie van de vijf kernpunten in het rapport zijn het versterken van het contact met departementen en uitvoeringsorganisaties, het zorgen voor voldoende ambtelijke ondersteuning en het in huis halen van de benodigde expertise'.⁶

De rode draad uit de voorgaande documenten is dat er in de afgelopen jaren een *disconnect* is ontstaan en dat de dialoog tussen Kamerleden, kabinet en ambtenaren verder verruwt. Korte communicatielijnen, transparantie en duidelijkheid zijn noodzakelijk om het samenspel

tussen uitvoeringsorganisaties, ministeries en de politiek te verbeteren, waarbij voor Defensie het militair-ambtelijk vakmanschap meer op de voorgrond mag staan. De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid is onduidelijker geworden en met name voor de relatie tussen de ambtenaren, bewindspersonen en politici zijn nieuwe gedragsregels en omgangsvormen nodig.

Theoretisch perspectief

De civiel-militaire betrekkingen beschrijven de relatie tussen de militaire organisatie en de overheid. De basis hiervan bestaat uit twee theoretische zienswijzen die nog steeds herkenbaar zijn in de bestaande opvattingen en ontwikkelingen. De politicologen Huntington en Janowitz hanteren beiden een eigen perspectief en argumenten voor hun zienswijze en het verklaren van de civiel-militaire paradox.⁷ Huntington pleit voor het divergentiemodel, een normatief model dat het primaat van de politiek vooropstelt en de scheiding van politiek en militaire uitvoering als norm voorschrijft.⁸ Hierbij bepaalt de politiek het beleid en voeren de militairen dit beleid uit zonder publieke kritiek. Defensie heeft het geweldsmonopolie, waardoor het besluit van inzet gescheiden dient te worden van de uitvoerder. Huntington maakt hierbij onderscheid in controle: de objectieve civiele controle met strikte professionele scheiding tussen politiek en militaire uitvoering en daarnaast de subjectieve civiele controle door het juist politiseren van militairen. Bij dit laatste wordt de 'politieke kleur' van militairen meegenomen in het plaatsingsbeleid voor topfuncties.

5 'Samenspel tussen Kamerleden, kabinet en ambtenaren moet beter', Ongevraagd advies Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid (Den Haag, 15 juni 2020).

6 *Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen* (Den Haag, rapport Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, 16 december 2021).

7 De civiel-militaire paradox gaat in op hoe een democratie verdedigd kan worden door een organisatie die in wezen juist ondemocratisch is. Een geweldsorganisatie is immers een hiërarchische bevelsorganisatie waar democratisch overleg in crisomstandigheden aan banden gelegd wordt. Zie: Jörg Noll en René Moelker, *Krijgsmacht en samenleving. Over de inzet van een geweldsinstrument: bestuurlijke, politieke en veiligheidsaspecten* (Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2003).

8 Idem.

TYPE RESPONDENT	AANTAL
Bewindspersoon	1
Ambtelijke top	1
Kamerlid (woordvoerder Defensie)	2
Fractiemedewerker	4
Politiek assistent (PA)	1
Medewerker parlement	1
Lid Adviesraad Internationale Vraagstukken	1
Stakeholder extern departement	4
Directeur/Hoofd/Commandant Bestuursstaf Defensie	7
Beleidsmedewerker Directoraat-Generaal Beleid	2
Wetenschapper	2
Totaal	26

Tabel 1 Overzicht respondenten onderzoek

Janowitz is juist van mening dat de militair zoveel mogelijk geïntegreerd dient te worden in samenleving en politiek: het convergentiemodel. Moelker e.a. stellen dat de Nederlandse militair-gerelateerde besluitvorming verbetert door meer convergentie toe te staan en zowel het parlement als de militaire topambtenaren nauwer te betrekken bij besluitvorming. Democratische politieke controle op de krijgsmacht kan binnen het convergentiemodel worden geëffectueerd door het integreren van politieke en maatschappelijke waarden in de professionalisering van militairen.⁹ Ons onderzoek schetst deze ontwikkelingen en laat zien dat er mogelijk een verschuiving zichtbaar is van het divergentiemodel naar het convergentiemodel.

9 Hans Born en Max Metselaar, 'Politiek-militaire betrekkingen', in: René Moelker en Sjo Soeters (red.), *Krijgsmacht en samenleving* (Amsterdam, uitgeverij Boom, 2003) 76-115.

10 Ons onderzoek is gebaseerd op datasaturatie. Gezamenlijk hebben we zoveel interviews gehouden en observaties gedaan tot we geen nieuwe informatie meer verkregen. We hielden er rekening mee dat door datasaturatie de focus tijdens de interviews kon veranderen en nieuwe stakeholders zichtbaar werden. Na de gesynchroniseerde data-analyse hebben wij conclusies getrokken en negen aanbevelingen gedaan.

11 Er is een *stakeholder engagement*-strategie ontwikkeld en er zijn dialoogmethoden bij gekomen, zoals een bivak om meer gevoel bij het werk van de krijgsmacht te krijgen en een conflict simulatie waarin deelnemers dilemma's ervaren tijdens de politieke besluitvorming in conflictsituaties.

12 Zie: <https://www.denederlandsegrondwet.nl>.

Onderzoek

In ons kwalitatieve onderzoek hebben we met 26 prominente respondenten gesproken met jarenlange werkervaring in de politiek-bestuurlijke omgeving van Defensie. Het gaat om mensen die nog actief zijn in deze omgeving of recent actief zijn geweest. Ook zijn respondenten met wetenschappelijke kennis van het Nederlandse openbaar bestuur opgenomen in het onderzoek (zie tabel 1). Om zo goed mogelijk te waarborgen dat respondenten onbelemmerd hun inzichten konden delen is hen anonimiteit toegezegd.

De conclusie van ons onderzoek¹⁰ is dat Defensie de afgelopen jaren stappen heeft gezet om de dialoog met de politiek-bestuurlijke stakeholders te verbeteren.¹¹ Desondanks hebben Defensie en de politiek-bestuurlijke stakeholders nog steeds een verschillend beeld van elkaars prioriteiten en behoeften. Vooral de dialoog met de politiek vereist dringend aandacht.

Daarnaast nemen alle respondenten Defensie over het algemeen waar als een gesloten, naar binnen gerichte organisatie, die de neiging heeft om vooral te zenden en niet te luisteren. Hierdoor begrijpt Defensie de buitenwereld niet voldoende en dit leidt tot miscommunicatie, onbegrip en wantrouwen bij haar stakeholders. Het gevoel van wantrouwen is wederzijds en lijkt in de formele communicatie tussen de Tweede Kamer en Defensie in een negatieve spiraal te zitten.

Voor dit artikel beperken we ons tot vijf belangrijke resultaten en aanbevelingen die te maken hebben met de relatie tussen Defensie en de politiek.

Aanbeveling 1: open, transparant en klantgericht communiceren

In de grondwet gaat Artikel 68 'Inlichtingenplicht ministers, staatsecretarissen; interpellatie' in op het belangrijkste controlerecht van de Eerste en Tweede Kamer, dat van elk individueel Kamerlid om via vragen inlichtingen te krijgen.¹² Ministers en staatsecretarissen zijn verplicht om mondeling of schriftelijk antwoord te geven. Daarbij is de rol van de griffier en

Kamervoorzitter om vanuit een onafhankelijke en neutrale positie te zorgen voor een gelijke informatiepositie van alle leden van de Kamer.¹³ Ondanks wetsartikel 68 maken recente ontwikkelingen duidelijk dat er zowel binnen de overheid als naar de overheid een breed gevoel van wantrouwen heerst doordat informatie niet open en transparant is. Alle respondenten geven vrijwel unaniem aan dat ze een gesloten cultuur ervaren bij Defensie. De Wet open overheid (WOO), die per 1 mei 2022 in werking is getreden als opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB), is een van de genomen maatregelen om de overheid transparanter te maken. Hierbij is actieve openbaarmaking van verschillende informatiecategorieën verplicht en zal een adviescollege toezien op de informatiehouding. Openheid en transparantie zijn nodig om vertrouwen te winnen.

Tegenstanders van te veel openheid en transparantie zeggen dat Defensie nu eenmaal weinig kan delen in verband met de nationale, operationele of personele veiligheid. Maar soms wordt het label staatsgeheim ook wel gebruikt onder het mom van 'hoe meer we vertellen, hoe meer gedoe we krijgen', in de veronderstelling dat de politiek hier misbruik van maakt om Defensie in een slecht daglicht te stellen. Het tegendeel lijkt echter waar te zijn: vrijwel alle respondenten zijn het erover eens dat het proactief melden van fouten juist vertrouwen creëert. Het geeft aan dat Defensie de zaken onder controle heeft, omdat fouten al in een vroeg stadium zijn onderkend en proactief genomen maatregelen gelijk gemeld kunnen worden. Dit hebben respondenten van Defensie aan den lijve ervaren en ze waren verbaasd dat zo'n incident of gevoelig thema daardoor 'klein' is gebleven. Zo zijn er weleens budgetoverschrijdingen geweest. Doordat dit proactief werd gemeld schepte het vertrouwen, want Defensie ontdekte de fout zelf in plaats van dat zij erop gewezen moest worden. Proactief melden bevordert een eerlijke en open relatie. Informatie die pas achteraf via de media bekend wordt zonder dat de Kamer daar vooraf over is geïnformeerd, is volgens respondenten de grootste ergernis van Kamerleden en zorgt voor ophef en wantrouwen.

Tijdens ons onderzoek gaf een defensiemedewerker in een reactie aan steeds meer bedolven te worden onder de hoeveelheid Kamervragen. Hij gaf aan dat de antwoorden al lang gegeven waren en dat Kamerleden 'vragen om het vragen' en het echt niet begrijpen. Soms zijn het gesloten vragen en sinds kort antwoordt hij gewoon met ja of nee. De dag daarvoor spraken we een politieke respondent die zei: 'Zodra te veel of onduidelijk wordt gecommuniceerd, stel ik gewoon heel veel Kamervragen omdat ik het niet vertrouw'. Respondenten uit de politiek geven namelijk aan dat zij soms het gevoel hebben dat Defensie zaken achterhoudt omdat informatie pas naar boven komt als ze ernaar vragen, Defensie om de hete brei heen draait door grote lappen tekst en technisch vakjargon te gebruiken of omdat de informatie wel via andere bronnen, zoals de media, beschikbaar is. De vicieuze cirkel van wantrouwen, dat elkaar wederzijds versterkt, moet doorbroken worden.

Naast ons advies om 'fouten' meer proactief te delen adviseren we de kwaliteit van de communicatie en informatievoorziening met de Kamer te verbeteren. Open en transparanter communiceren is niet hetzelfde als meer informatie sturen. De honderden ambtenaren en militairen die zich bezighouden met beleid zijn zich vaak niet bewust dat er maar '0,2 tot 1' woordvoerder of fractiemedewerker aan de ontvangende kant zit die alle informatie moet verwerken. In het rapport *Versterking functies Tweede Kamer* wordt wel geadviseerd om meer ondersteuning aan te trekken voor de Tweede Kamer, maar zover is het nog niet. Het overspoelen van de huidige kleine capaciteit met veel informatie werkt juist averechts. Dus naast open en transparant moet ook de kwaliteit van de communicatie omhoog. Er kan dan gedacht worden aan infographics, statistieken of samenvattende *one-pagers*, in plaats van rapporten van honderden pagina's. Dit gaat dan vooral om de geschreven communicatie. Een van de respondenten gaf aan: 'Defensie schrijft saaie rapporten aan Kamerleden. Bedenk dat ze slechts 5 procent van hun tijd kunnen besteden aan de inhoud. Wil je hen overtuigen om een Defensiethema mee te nemen in het volgende debat, dan moet je een one-pager schrijven, liefst met een infographic of andere duidelijke visual erin'. Uiteindelijk zal de dialoog moeten worden gevoerd met de controlerende macht hoe die het

13 Kamerstuk 34 689, *Benoeming van een Voorzitter* (28 maart 2017).

beste kan worden ondersteund zodat zij haar werk het beste kan doen en daar zal de communicatie op moeten worden aangepast. De volgende aanbeveling gaat daar dieper op in.

Aanbeveling 2: lever maatwerk

De informatievoorziening tussen de politiek en Defensie kan gesplitst worden in formele en informele communicatie. Voor de politieke stakeholders bestaat de formele informatievoorziening uit verschillende dialoogmethoden, zoals een technische briefing, een werkbezoek, Kamervragen en Kamerbrieven. De informele communicatie met politieke stakeholders bestaat uit achtergrondgesprekken, een bivak dat Defensie voor hen organiseert, de conflict-simulatie (simulatie van politieke besluitvorming rond Defensie waarin stakeholders politieke dilemma's ervaren bij conflictsituaties) of andere dialoogmethoden die niet zijn geregistreerd bij de griffier.

Het beeld van nagenoeg alle respondenten is dat de politieke fracties en met name de Kamerleden een zeer beperkte inhoudelijke kennis hebben van Defensie. Daarentegen is er ook een respondent die aangeeft dat 'veel kennis' bij politici niet nodig is. De politiek bepaalt wat politiek is en de Kamerleden zorgen zelf dat ze de juiste informatie op het juiste moment hebben. Toch geven veruit de meeste respondenten aan dat in hun ogen de kennis van politici ontoereikend is om juiste besluiten te nemen. De politieke respondenten waren niet tot zeer beperkt in staat om informatie te geven over de prioriteiten van Defensie. Een van de politieke respondenten gaf aan dat als het voor hem al lastig was om te bepalen wat Defensie wil, dat voor de burger al helemaal lastig moet zijn.

Wat opvalt is dat nagenoeg alle respondenten enthousiast zijn over de wijze waarop Defensie de verschillende niet-schriftelijke dialoogmethoden vormgeeft. Naast de werkbezoeken is er ook veel enthousiasme voor de bivak en conflict-simulatie. Dat is niet alleen leuk om te doen, maar levert ook een blijvende indruk en waardevolle kennis op.

De opkomst van Kamerleden bij een technische briefing en werkbezoek daalt al langere tijd. De voornaamste oorzaak hiervan is werkdruk van de Kamerleden door het aantal parlementaire enquêtes en de steeds kleinere fracties. De fractiemedewerkers, maar ook andere respondenten, geven aan dat het daarom waardevol is om ook fractiemedewerkers uit te nodigen voor deze dialoogmethoden, aangezien ze voor een groot deel de input van de Kamerleden bepalen. De keerzijde hiervan kan volgens de respondenten zijn dat Kamerleden zelf niet meer komen als ze fractiemedewerkers kunnen sturen. De politieke respondenten vinden de werkbezoeken wel van toegevoegde waarde vanwege de inhoudelijke boodschap en omdat Defensie in beeld en geluid de boodschap kan laten zien in tegenstelling tot andere departementen. Wij verwachten dat de Kamerleden zullen blijven komen als ze de mogelijkheid hebben.

De werkbezoeken zijn waardevol en geven de mogelijkheid om te sturen in de boodschap die Defensie wil overbrengen. We adviseren daarom om, ondanks de lagere opkomsten, de organisatie en vormgeving van de werkbezoeken te bestendigen. Laat daarbij het minimum van vijf Kamerleden los en nodig ook fractiemedewerkers uit. De bivak en conflict-simulatie adviseren we te intensiveren en daarbij ook te kijken naar de opvolging hiervan: hoe kan Defensie in contact blijven en de stakeholders blijven betrekken bij de dialoog?

Tot slot verschillen politieke fracties van elkaar in capaciteit en belangen. Hierdoor is er een groot verschil in kennisniveau en informatiebehoefte. Nog meer van belang is dat de kennis bij Kamerleden minimaal is en dat kennis nodig is voor besluitvorming. In het algemeen is ons advies om meer maatwerk te leveren aan de politiek en in te gaan op de behoefte van de

Het beeld van nagenoeg alle respondenten is dat de politieke fracties en vooral de Kamerleden een zeer beperkte inhoudelijke kennis hebben van Defensie



Voor Defensie hebben ze veel toegevoegde waarde, maar de opkomst van Kamerleden bij een technische briefing en werkbezoek daalt al langere tijd

FOTO MCD, KEESNAN DOGGER

verschillende fracties. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht biedt de regelgeving, onder meer voor de 'gelijke informatiepositie' en 'externe contacten van Rijksambtenaren' hier voldoende ruimte voor.¹⁴ Met name informele gesprekken, zoals een inwerk- of achtergrondgesprek voor fractiemedewerkers, kunnen de dialoog en transparantie bevorderen en indien nodig ook het onderlinge vertrouwen. In deze gesprekken kan ook bepaald worden welke informatiebehoefte er is bij de fracties.

Aanbeveling 3: stop met zenden, start met luisteren

Sommige respondenten opperen dat het in de aard van de militair zit om meer te zenden dan te luisteren en dat Defensie nu eenmaal een naar binnen gericht departement is. Wat de onderliggende oorzaak ook is, zowel andere departementen, de politiek alsook eigen medewerkers valt het op dat defensiepersoneel niet zo goed luistert en minder begrip heeft van de buitenwereld.

Beter luisteren zal er ook toe bijdragen dat Defensie zich beter kan verplaatsen in de ander. Defensie heeft in haar communicatie de neiging tot tunnelvisie en te veel van zichzelf uit te gaan. Een aantal politieke respondenten geeft

aan dat de geschreven stukken soms erg lang of technisch zijn. Briefings zijn soms vergelijkbaar met wat er op papier staat of kennen veel vakjargon. Dit wekt wantrouwen bij externen, terwijl het er waarschijnlijk meer mee te maken heeft dat Defensie niet begrijpt wat de behoeften van haar stakeholders zijn. Er moet meer in de gedachtegang van de ontvanger geschreven worden.

In *stakeholder engagement* en in het voeren van een dialoog zijn persoonlijke relaties heel belangrijk en daar moet Defensie ook in investeren, niet één of twee keer of tijdens een korte periode, maar continu. We adviseren het van buiten naar binnen denken te incorporeren in de bedrijfsvoering door het bijvoorbeeld standaard agenderen bij vergaderingen en daarnaast meer tijd te maken voor informele ontmoetingen. Een van de respondenten gaf aan: 'Ik verbaas me dat niemand van Defensie lid is van Sociëteit Nieuwspoort. De 'bewoners' willen graag een keer een kop koffie drinken met een militair in uniform. Bijvoorbeeld voorzitters van brancheverenigingen, bestuurders van het Nederlands bedrijfsleven, Kamerleden en journalisten'.

14 'Nieuwe omgangsregeling ambtenaren en politiek', *Binnenlands Bestuur* (17 december 2020).



Het recht op vrije meningsuiting voor defensiemedewerkers is belangrijk en de nieuwe aanwijzing voor externe contacten biedt genoeg ruimte om ook de relatie met de politiek te normaliseren

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

Aanbeveling 4: normaliseer het contact tussen de politiek en ambtenaren

Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid is er sinds de jaren 70 een strikt contactverbod tussen ambtenaren van ministeries en Kamerleden, vervat in de zogeheten Oekaze-Kok.¹⁵ Recente ontwikkelingen geven echter aan dat de politiek-ambtelijke verhoudingen en het direct contact tussen Kamerleden en ambtenaren moet normaliseren.

Vanuit de politieke respondenten komt vrijwel unaniem de wens de politiek-ambtelijke relatie te intensiveren om zo achtergrondkennis te verkrijgen die helpt bij een betere voorbereiding en mogelijkheden voor echt inhoudelijke discussies. Uit ons onderzoek blijkt dat andere departementen, zoals BZK en JenV, het idee hebben dat ze meer contact hebben met Kamerleden en dit proactiever opzoeken dan Defensie.

Het tegengeluid is dat ambtenaren van Defensie beperkt zouden worden om de dialoog met de politiek te voeren door de ministeriële verantwoordelijkheid. Een mogelijke verklaring hiervoor is de in 2020 uitgegeven SG-aanwijzing 978, die veel commotie veroorzaakte bij militairen en de media.¹⁶ De beperkingen die zij in de aanwijzing zagen zouden afbreuk doen aan de meningsuiting van militairen. In 2021 heeft Defensie deze aanwijzing vervangen door de *Aanwijzingen externe contacten Rijksambtenaren*.¹⁷

De ministeriële verantwoordelijkheid wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd en kan over alles gaan, maar legt tegelijkertijd geen directe beperking op aan de politiek-ambtelijke dialoog. De nieuwe aanwijzing voor externe contacten biedt rijksambtenaren genoeg ruimte om het contact met de politiek te normaliseren. Minister Kajsa Ollongren was zelf de penvoerder van deze herziening en is nu de minister van Defensie. Ook daarom is dit een uitstekend moment om het contact tussen ambtenaren en de politiek te normaliseren door bijvoorbeeld een aantal (top)ambtenaren van Defensie die

¹⁵ Zie: kennisopenbaarbestuur.nl.

¹⁶ *Aanwijzing SG A/978 Extern optreden, mediacontacten en publicaties* (Den Haag, ministerie van Defensie, februari 2020); Sadet Karabulut, 'De Aanwijzing van minister Bijleveld brengt vrije meningsuiting in gevaar', bnnvara.nl (30 november 2020); 'Lange arm Defensie blijft lang', afmp.nl (21 april 2021).

werkzaam zijn in het politiek-bestuurlijke domein een doorlopend mandaat te verlenen om de dialoog te kunnen voeren met de politiek. Dit doorlopende mandaat van de minister biedt meer vrijheid en neemt mogelijke drempels weg.

De respondenten binnen Defensie zijn verdeeld over het contact tussen ambtenaren en de politiek. Enkele collega's geven aan dat er geen beperkingen zijn voor het contact en dat desinteresse van Kamerleden de dialoog beperkt. Voorbeelden die ze hierbij geven zijn de beperkte opkomst bij technische briefings of werkbezoeken. De meeste collega's geven aan dat er angstig of terughoudend wordt gereageerd om de 'minister uit de wind' te houden. Vrijwel alle respondenten bij Defensie zijn in de veronderstelling dat de eigen organisatie strikter omgaat met de relatie met de politiek dan de andere departementen. Daarnaast geven vrijwel alle respondenten ook aan dat het van groot belang is hoe de minister hierin staat.

De politieke respondenten lieten vaak horen dat de politiek assistent (PA) de enige mogelijkheid was om in contact te treden met Defensie. Ze waren klaarblijkelijk niet op de hoogte van de functie van de parlementair contactpersoon bij Directie Bestuursondersteuning en Advies (DBOA), die op dit moment als neventaak wordt ingevuld. Daarnaast gaven bijna alle respondenten aan dat de rol van PA heel belangrijk is, maar dat ze het wel lastig vonden dat een assistent een bepaalde politieke kleur heeft. De PA komt uit de partij van de minister of staatssecretaris die hij of zij dient. Sommige partijen geven aan dat het contact daarom zeer stroef kan lopen of dat informatie niet altijd met hen wordt gedeeld. De huidige rol van de PA gaat daarmee ook direct in tegen het model van Huntington, die voorstander is van een strikte scheiding van politiek en krijgsmacht. Ook wordt aangegeven dat het contact met Defensie valt of staat met de persoonlijkheid van de PA; de een is bijvoorbeeld proactiever dan de ander.

Om deze nadelen te ondervangen zou Defensie een fulltime functie van parlementair contactpersoon kunnen creëren, die zich volledig en zonder politieke kleur concentreert op het

contact tussen Defensie en de politiek in nauwe afstemming met de PA. Verschillende andere departementen hebben ook een dergelijke functie, waaronder de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, BZK en Financiën.¹⁸ Mits de functionaris de juiste competenties heeft, zou deze functie zowel door een burger als militair bekleed kunnen worden, met als uitgangspunt de kennis van Defensie en het netwerk met de krijgsmacht te waarborgen.

Aanbeveling 5: ontwikkel een politieke antenne

Volgens luitenant-kolonel Mirjam Grandia, medeoprichter van de projectgroep militaire diplomatie, hebben militairen nog weleens de neiging om militair leiderschap te vertalen in direct, zelfverzekerd en dominant gedrag.¹⁹ Militairen hebben veelal een operationele achtergrond en hierdoor beperkte politiek-bestuurlijke ervaring en sensitiviteit, wat wel nodig is om verschillende belangen, kansen en dreigingen te herkennen bij de stakeholders van Defensie. Politiek-bestuurlijke sensitiviteit – ofwel politieke antenne – betekent het kunnen signaleren en begrijpen van politiek-bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen. Dat laatste is ook belangrijk, omdat politieke belangen voortkomen uit maatschappelijke behoeften. Een persoon met een goed afgestelde politieke antenne is zich bewust van de behoeftes en belangen van anderen en zijn of haar eigen invloed hierop. Hij of zij weet wat er speelt, wat bestuurders drijft en weet zich effectief te manifesteren in complexe krachtenvelden. Naast dit inzicht weet hij of zij hier ook naar te handelen door mensen op de juiste manier te benaderen en punten overtuigend te brengen.

In ons onderzoek komt veelvuldig naar voren dat defensiemedewerkers, en dan vooral militairen, een politieke antenne missen en

17 *Vaststellingsregeling Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2021).

18 De functies hebben verschillende benamingen. Bij het ministerie van Financiën heet deze functie bijvoorbeeld ambtelijk adviseur Kamercontacten.

19 Zie: Alexander Alta en Han Bouwmeester, 'Een Informeel een-tweetje. Mirjam Grandia kritisch over Nederlandse en Britse besluitvorming ISAF-operatie', *Militaire Spectator* 190 (2021) (4) 230-234.

de politieke en bestuurlijke belangen en de informatiebehoefte die daarbij hoort niet aanvoelen. Op het eerste gezicht lijkt dit tegenstrijdig met het militair-ambtelijk vakmanschap dat (weer) op de voorgrond moet staan volgens de eerder beschreven recente ontwikkelingen in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Maar militairen (en burgers) die werken in het politiek-bestuurlijke domein hebben juist inzicht nodig in deze verhoudingen, belangen en krachtenvelden om te begrijpen welke rol ze hierin hebben. Alleen dan kunnen ze op de goede momenten een zuiver militair advies geven.

Een van de wetenschappers uit ons onderzoek stelt: 'Ondanks dat we een wereldrijk en imperiale mogendheid zijn geweest heeft dit niet geleid tot een militaire natie met militaire tradities en parades. Het gevoel heerst dat de krijgsmacht er wel is, maar er niet zou moeten zijn. De symboliek van de krijgsmacht in de samenleving is erg belangrijk om te verklaren in hoeverre we er bijvoorbeeld geld voor over hebben. Stakeholderengagement, lobbyisten, et cetera zijn vieze woorden. Enerzijds moet het zwaarste monopolie terughoudend zijn met verkooppraatjes. Tegelijkertijd moet je ook niet naïef zijn, zoals alle instituties niet vanzelfsprekend zijn. Ongeacht de kleur van de kabinetten is de afgelopen jaren niet veel geld naar Defensie gegaan; hier moet je dus toch laten zien wie je bent en wat je doet'.

Ons advies voor versterking van de politieke antenne is de leergang Politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur breder open te stellen voor defensiemedewerkers met politieke-bestuurlijke ambities. Op dit moment is deze leergang alleen toegankelijk voor defensiemedewerkers die een functie hebben bij de Bestuursstaf. Ook in de Hogere Defensievorming is er aandacht voor politiek-bestuurlijke sensitiviteit, maar dit thema zou ook in een eerder stadium aan bod moeten komen om defensiemedewerkers effectief te kunnen laten functioneren in de politiek-bestuurlijke arena. Politiek-bestuurlijke sensitiviteit zou in verschillende gradaties terug moeten komen in initiële

opleidingen zoals het Koninklijk Instituut voor de Marine, de Koninklijke Militaire Academie en in vervolgoopleidingen zoals de Middelbare Defensievorming. Deze gradatie begint bij het bewustzijn dat de krijgsmacht een onderdeel van de samenleving is en loopt door tot de gradatie 'politieke sensitiviteit in de bestuurlijke context'. Tot slot zouden burgermedewerkers en militairen met langetermijnambities in het politiek-bestuurlijke werkveld de mogelijkheid moeten kunnen krijgen om een keer tijdelijk geplaatst te worden bij een kennisinstituut, een ander departement of misschien wel een politieke partij. Dat vergroot het netwerk en zo krijgt een medewerker door het kijken door een andere lens meer begrip voor de andere stakeholders.

De bovengenoemde integratie van de samenleving en de politiek en het integreren van politieke en maatschappelijke waarden in de ontwikkeling van militairen sluit naadloos aan op het convergentiemodel van Janowitz.

Conclusie

De conclusie en adviezen uit ons onderzoek sluiten aan bij de recente ontwikkelingen en theorieën op het gebied van de politiek-ambtelijke verhoudingen en openbaar bestuur. Defensie zal de hedendaagse dynamiek in de politiek als een gegeven moeten beschouwen en zelf stappen moeten zetten om de dialoog in deze context te versterken. Binnen de civiel-militaire betrekkingen sluiten onze resultaten en aanbevelingen aan bij het convergentiemodel van Janowitz.

Onze adviezen zijn: een open, transparante en klantgerichte communicatie; het leveren van maatwerk aan politieke stakeholders; minder zenden en starten met luisteren; het normaliseren van de politiek-ambtelijke contacten en het (eerder) ontwikkelen van een politieke antenne bij militairen. Op deze wijze kan Defensie de dialoog met de politiek verbeteren en daarmee wederzijds vertrouwen en begrip creëren en een langdurig draagvlak voor een robuuste en wendbare krijgsmacht die haar



Politiek-bestuurlijke sensitiviteit zou in verschillende gradaties terug moeten komen in initiële opleidingen zoals het Koninklijk Instituut voor de Marine, de Koninklijke Militaire Academie en in vervolgoopleidingen zoals de Middelbare Defensievorming

FOTO MCD, HILLE HILLINGA

wettelijke taken kan vervullen. Het risico bestaat wel dat, nu er door de oorlog in Oekraïne een groot draagvlak is met als gevolg een historisch grote investering in Defensie, er nog minder aandacht is voor het voeren van een goede dialoog. Toch zal het gevoel van urgentie op een gegeven moment weer wegebben. Nu is het al een gegeven dat de defensiebegroting na 2025 weer terug zal zakken onder de NAVO-norm van 2 procent. Defensie moet zich daarom niet blind staren op deze hoge extra investering en blijven werken aan een langetermijnrelatie met de samenleving en de politiek door het voeren van een goede dialoog, zodat de politiek op het juiste moment de juiste informatie heeft om afgewogen besluiten te nemen.

De aanhoudende zoektocht naar meer transparantie om zo meer vertrouwen te krijgen lijkt te onttaarden in een behoefte om overdreven veel informatie te vragen en te delen. Onze indruk is dat dit ondertussen averechts werkt, omdat de verschillende ministeries deze hoeveelheid informatie niet kunnen leveren en de politiek die niet kan verwerken. Uit ons onderzoek blijkt dat het zelfs wantrouwen kan wekken, doordat men denkt dat Defensie wat te verbergen heeft onder die hoeveelheid – vaak onduidelijke – informatie. Wat ons betreft zal eerst de dialoog gevoerd moeten worden hoe Defensie de controlerende macht echt kan bedienen. Ook hier verwachten we dat maatwerk een belangrijke rol gaat spelen. ■