

173
/ 12

MS
SINDS 1832

MILITAIRE SPECTATOR

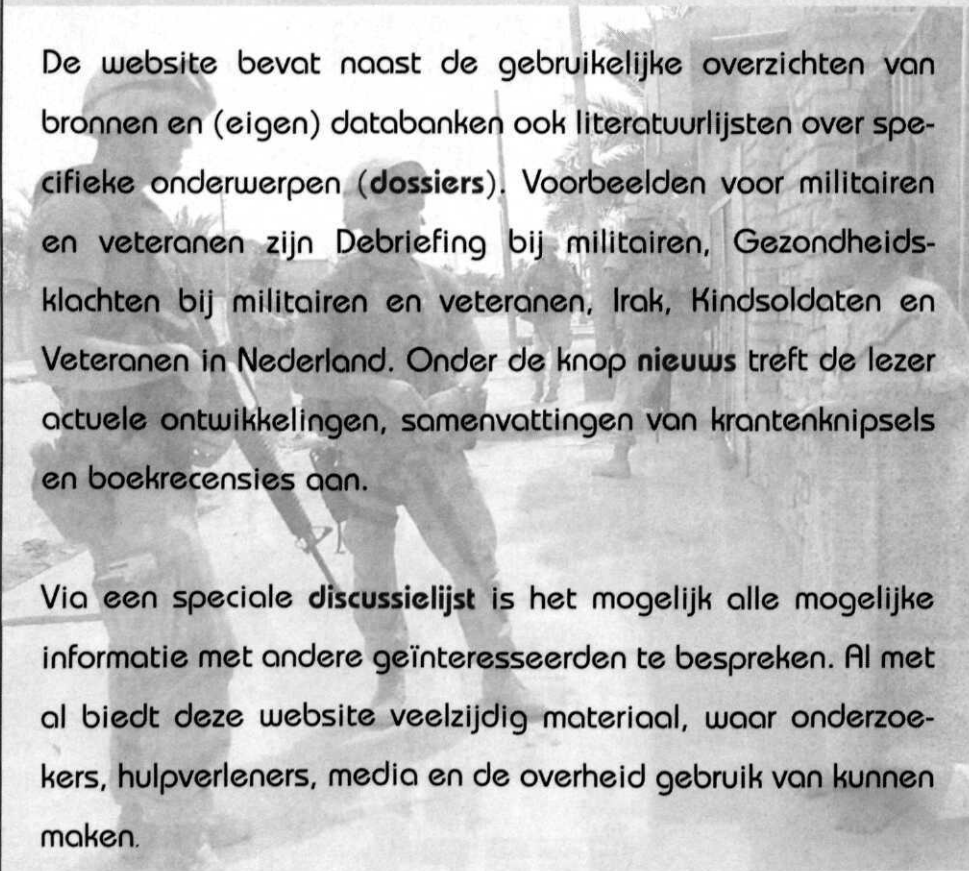
Japan



**o.a. Innoveren
of imiteren?
Defensieplanning**

Oog voor de gevolgen van oorlog

Onlangs is een unieke website www.gevolgenvanoorlog.nl geopend. Hier is een schat aan informatie te vinden wat oorlog en geweld met mensen in deze wereld doet, zowel met burgers, militairen als vluchtelingen. Het betreft een samenwerking tussen de bibliotheek van ICODO te Utrecht en het Veteraneninstituut te Doorn.



De website bevat naast de gebruikelijke overzichten van bronnen en (eigen) databanken ook literatuurlijsten over specifieke onderwerpen (**dossiers**). Voorbeelden voor militairen en veteranen zijn Debriefing bij militairen, Gezondheidsklachten bij militairen en veteranen, Irak, Kindsoldaten en Veteranen in Nederland. Onder de knop **nieuws** treft de lezer actuele ontwikkelingen, samenvattingen van krantenknipsels en boekrecensies aan.

Via een speciale **discussielijst** is het mogelijk alle mogelijke informatie met andere geïnteresseerden te bespreken. Al met al biedt deze website veelzijdig materiaal, waar onderzoekers, hulpverleners, media en de overheid gebruik van kunnen maken.



UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening
van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
info@kvbk.nl

Secretaris:

luitenant-kolonel N.J.E. van der Zee
Telefoon 070 - 318 83 20

REDACTIE

brigade-generaal cav b.d. prof.
J.M.J. Bosch (hoofdredacteur)
Telefoon 076 - 527 32 09
of 015 - 284 42 58
Fax 071 - 542 18 29
E-mail jmjbosch@tiscali.nl

mw. drs. A. Kool (bureauredacteur)
Instituut Defensie Leergangen
Telefoon 015 - 284 47 20

kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker
kolonel KLu J.F.W. van Angeren MA
commodore KLu drs. G.M. Bergsma
drs. P. Donker
luitenant-kolonel MJD mr. drs. P.A.L.
Ducheine
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel KMar mr. M.Th.J.
Messerschmidt
kolonel MPSD drs. F. Matser
brigade-generaal TS ir. R.G. Tieskens
majoor Marns drs. A.J.E. Wagemaker MA

SECRETARIAAT

Kopij zenden aan:

Koninklijke Militaire Academie
Vakgroep MOW / MPC 71 C
Postbus 90002, 4800 PA Breda
mlwa.gurp.brouwers@mindef.nl

Tevens: ledenadministratie KVKB

LIDMAATSCHAP

binnenland € 22,50
studenten € 15,00
buitenland € 27,50

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink

ISSN 0026-3869

NADRUK VERBODEN

Coverfoto: 'White Beach Port Facility',
Okinawa, Japan (2003) (Foto: US Navy,
J.G. McCarter; collectie: IMG/KL)



MILITAIRE SPECTATOR

- 590** Editoriaal:
Meer defensie en minder drempels?
- 592** Mededelingen
- 593** K. Togo:
Time for a change in Japan
The security and defense policy under national debate
- 605** T. Bijlsma, E.J. de Waard:
Innoveren in plaats van imiteren?
Het nieuwe besturingsmodel Defensie
- 616** F.J.J. Princen, M.H. Wijnen:
Defensieplanning
Ervaringen rondom de Prinsjesdagbrief 2003 in historisch perspectief
- 629** Boeken
- 630** F. Matser:
Tegenwicht – De fantast
- 632** Samenvattingen/Summaries

Meer defensie en minder drempels?

Is er een ondergrens aan de omvang van de krijgsmacht?

Onze krijgsmacht kan de territoriale integriteit van het Koninkrijk der Nederlanden niet meer afdoende beschermen tegen een grootscheepse dreiging met militaire middelen. Dit lijkt dramatisch, maar dat is het niet: volgens mensen die het kunnen weten is zo'n dreiging voor het voortbestaan van onze samenleving ook niet waarschijnlijk.

Het exploitatie- maar vooral het investeringsdeel van de Defensiebegroting baart reeds geruime tijd zorgen, die echter pas rondom de formatie van het kabinet Balkenende II volop aan de orde zijn gekomen. De politieke en ambtelijke reactie was voorspelbaar: pijnlijke bezuinigingen en daardoor noodzakelijke reorganisaties, die overigens niet voortkwamen uit een duidelijke, consistente en geïntegreerde visie op een Nederlands buitenlands- en veiligheidsbeleid, afgestemd op NAVO- en EU-beleid. Dit heeft geleid tot een allesoverheersende en veelal van bovenaf opgelegde terugdringing van de kosten uit doelmatigheidsoverwegingen.

Defensie als bureaucratische organisatie is uiteraard voor wat betreft de vredesbedrijfsvoering minder doelmatig dan theoretisch zou kunnen. Maar deze inherente ondoelmatigheid wordt veroorzaakt door de noodzakelijke garantie van operationele effectiviteit. Immers, als het erop aan komt moet de krijgsmacht snel en in een breed spectrum van geweldniveaus kunnen worden ingezet, zonder dat sprake is van onverantwoorde risico's voor het eigen personeel of voor onschuldige der-

den. De mate waarin een zekere ondoelmatigheid geaccepteerd kan of moet worden, blijft natuurlijk aan discussie onderhevig. Anders gesteld: de afweging wat operationeel nog aanvaardbaar is, is een militaire afweging, die echter altijd politieke legitimering behoeft.

De vraag rijst hoe een proces van *ongelimiteerde* bezuinigingen kan worden gestopt of wellicht zelfs kan worden omgekeerd? Een deel van het antwoord op deze vraag ligt in het vergroten van het draagvlak voor de Nederlandse krijgsmacht onder de bevolking, vertegenwoordigd door onze politici. Een ander deel van het antwoord kan gevonden worden in een door het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie opgesteld en gecoördineerd én door de regering vastgesteld integraal, lange termijn veiligheids- en defensiebeleid, dat vervolgens door de Tweede Kamer der Staten-Generaal moet worden gelegitimeerd. Daarna kan dit beleid gelden als basis voor omvang, kwaliteit en inrichting van onze krijgsmacht.

Het laatste deel van het antwoord moet liggen in het ontwikkelen van scenario's waarin onze krijgsmacht moet kunnen optreden. Alleen hiervoor krijgt men dan nog geld, waarvoor slechts middelen kunnen worden aangeschaft die in de voorziene scenario's gebruikt kunnen worden. Het grote voordeel hiervan is dat de zo broodnodige – door bevolking, politici en militairen gedragen – richtinggevende taak/middelen-discussie concreet en (hopelijk)

vrij van politieke, ambtelijke en militaire vooroordelen en bureaupolitieke agenda's kan worden gevoerd, zodat het budget voor het veiligheids- en defensiebeleid langdurig kan worden vastgelegd, waardoor planningszekerheid ontstaat. Hierdoor wordt zeer waarschijnlijk tevens de kans verkleind dat in het verleden noodzakelijk geachte investeringen in militaire middelen en infrastructuur in de nabije toekomst weer moeten worden tenietgedaan door veranderde, korte termijn visies op de inzet van de krijgsmacht.

De Grondwet voorziet in artikel 97 in een krijgsmacht ter verdediging van de belangen van de staat. Wat zijn dan deze belangen? Het antwoord op deze vraag is zo op het eerste oog simpel: bescherming van de territoriale integriteit van Nederland en zijn bondgenoten, bevordering van de (inter)nationale rechtsorde en het verlenen van humanitaire hulp. Maar welke en hoeveel 'krijgsmacht' heb je daarvoor nodig? Beantwoording van deze belangrijke deelvraag is moeilijk, en misschien zelfs onmogelijk geworden door het wegvallen van de door de NAVO gecoördineerde dreiginggeoriënteerde aanpak.

Ook Europese taakspecialisatie lijkt voorlopig nog geen uitkomst te bieden, laat staan een werkelijk geloofwaardige Europese krijgsmacht. Bij een discussie daarover denken sommige (kleinere) Europese landen namelijk nog te vaak dat zij kunnen bezuinigen en dat andere (lees: grotere) landen hun defensietaken zullen overnemen. Hierbij realiseren zij zich blijkbaar onvoldoende dat je internationaal slechts meetelt als je ook bereid bent een evenredig deel van de lasten maar ook de personele risico's te dragen.

Al met al blijft daarmee de omvang van onze krijgsmacht afhankelijk van het nationale politieke ambitieniveau en – zoals we al een aantal jaren hebben gemerkt – biedt dit niet de gewenste en noodzakelijke planningszekerheid. Politieke ambities veranderen immers met de regelmaat van verkiezingen, blijkend uit de veelheid aan elkaar snel opvolgende defensie- en prioriteitennota's van de laatste jaren. Hierdoor zijn deelstudies vaak al verouderd vóórdat Defensie ze kan implementeren.

De belangrijke vraag blijft dus: hoe klein en doelmatig kan en mag een krijgsmacht worden ingericht en georganiseerd om te kunnen blijven beschikken over gegarandeerde effectiviteit in 'het ergste geval'? En hoe wordt deze noodsituatie dan gedefinieerd? Deze vragen kunnen slechts met militaire vakkennis en ervaring worden beantwoord, waarna ze ter besluitvorming moeten worden voorgelegd aan politici.

Als belangrijke stap op weg naar een serieus Europees Veiligheids- en Defensiebeleid lijkt een af te spreken percentage van het bruto nationaal product hierin wellicht uitkomst te bieden. Hierbij zou men dan tevens rekening kunnen houden met een percentage dat vanuit Ontwikkelingssamenwerking komt.

Dit vergt dan wel een bredere maatschappelijke afweging op zoek naar een dynamisch evenwicht tussen risico's en kosten, waarin ook en vooral militairen hun argumenten eerlijk moeten kunnen maar ook durven geven. 'Meer defensie ten koste van minder (verkeers)drempels' moet toch aan het Nederlandse volk kunnen worden uitgelegd?

Time for a change in Japan

The security and defense policy under national debate

prof. K. Togo*

Introduction

On 19 December 2003, the Japanese government decided to revise its National Defense Policy Outline (NDPO), one of the key documents to establish Japan's security and defense policy, by the end of the year 2004 (BH 2004, pp. 415-416). But the debate presently going on in Japan goes deeper than just the revision of this document.

This article first explains the basic structure of the Japanese security and defense policy as it has developed since World War II, and then analyses the three layers of current debate taking place in Japan: the revision of the NDPO, the debates on the Basic Policies, and the revision of Article 9 of the Constitution.

This debate reflects the desire of Japan to play a more pro-active and responsible role in regional and glo-

bal security matters, but also evokes a challenge in redefining the 'pacifist' role which Japan has pursued in the post-World War II era.

Japan's security and defense policy

Article 9 of the Constitution

When World War II ended in August 1945, Japan was engulfed by a torrent of 'pacifism'. This policy was introduced by the US occupying forces, whose major objectives were the demilitarization and democratization of Japan. Idealism governed the initial occupation policy to convert Japan to a non-military, peaceful, democratic and moderate-scale economic power (Murata, p. 19).

The Japanese, who faced the first defeat and occupation in history, were thrown into a huge vacuum and most of them embraced this 'pacifism' without much hesitation.

Article 9 of the Constitution, promulgated in November 1945, became the symbol of this pacifism and since then has strongly determined Japan's security and defense policy:

Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever

Aandacht voor het Verre Oosten

Het Verre Oosten, en dan vooral de driehoek gevormd door de Chinese Volksrepubliek, het Koreaanse schiereiland en het Keizerrijk Japan is volop in beweging. De economische aspecten krijgen in de vaderlandse media de nodige aandacht; aan de veiligheidspolitieke ontwikkelingen wordt echter slechts fragmentarisch aandacht besteed.

Daarom heeft de redactie besloten een serie artikelen over deze regio te plaatsen. Zij heeft daarbij dankbaar gebruik gemaakt van de adviezen en steun van prof. dr. W.R. van Gulik, hoogleraar Japanse taal en cultuur aan de Universiteit Leiden en tevens reserve luitenant-kolonel van het Wapen der Cavalerie. In deze vierde en laatste bijdrage staat Japan centraal.

renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes.

In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state shall not be recognized

The interpretation of Article 9 became one of the most contentious issues in the post-World War II security and defense debate but through this debate, two points have crystallized into

* Mr. Kazuhiko Togo joined the Japanese Foreign Ministry in 1968 and retired in 2002. During his 34 years of service for his country, he spent 17 years on Soviet/Russia-Japan relations, including, Director of the Soviet Union Division (1988-1991) and Director-General of the European Department (1999-2001) and three time services at the Japanese Embassy in Moscow. His works also includes the US, Europe, international law and international economic matters. After his retirement, he came to the Netherlands, where he served as Ambassador (2001-2002), and began a new academic life in Leiden. We thank drs. D.J. Suchard for his translation.

government interpretation: Article 9 does not prohibit Japan's right of self-defense, but this right has to be restricted to 'minimum and necessary'. Also, the right of collective self-defense is constitutionally prohibited, because it goes beyond 'minimum and necessary'.

The Self-Defense Forces (SDF)

The initial period of occupation – governed primarily by idealistic pacifism – did not last long. A critical change in the external parameters occurred in the international arena: the Cold War. US policy toward Japan fundamentally changed.

From the beginning of 1948 onwards Japan moved to the bulwark of democratic camps.

A policy of 'partial peace', to establish diplomatic relations with democratic countries took shape; close security ties with the United States became essential; Japan was urged to maintain minimal security forces; and an orchestrated economic policy to stimulate reconstruction and economic recovery was introduced.¹

The government, generally guided by a conservative leadership, basically concurred with, welcomed and implemented these policies. But inside

1 From February to March 1949 an American economist, Joseph Dodge, visited Japan and recommended to introduce a new policy aiming to stabilize and stimulate Japanese economy (Iokibe, p. 61).

2 In the negotiations leading up to the San Francisco Peace Treaty, Prime Minister Shigeru Yoshida committed to establish *hoantai* (security-forces) of 50,000 troops. After the conclusion of the San Francisco Peace Treaty, the negotiations intensified and the US maintained in 1952 that land forces of 10 divisions and 300,000 troops should be established. Prime Minister Yoshida did not agree to this figure, maintaining that economic reconstruction had a higher priority. He then agreed to establish a security force of 110,000 (Sakamoto, p. 75).



Pearl Harbor, Hawaii, 2004. Three ships assigned to the Japanese Maritime Self-Defense Force arrived in Pearl Harbor for a three-day port visit to broaden mutual understanding and friendship between the U.S. and Japan (Photo: U.S. Navy, R.C. McGinley; source: IMG/KI)

Japan, idealistic pacifism was in full swing from the immediate post-war period onwards.

After the San Francisco Peace Treaty and the Japan-US Security Treaty signed in 1951, a deep rift began to take shape between the realists led by the government and the idealistic pacifists led by the opposition against Japan's security and defense policy.

The first issue discussed was how to establish Japan's Self-Defense Forces (SDF). The constitutional interpretation to justify its establishment by the government was given, as was men-

tioned above. The Japanese government negotiated with the US government about the size of the SDF, and in 1953 Japan proposed the establishment of 10 divisions of 180,000 troops, comprised of land and other forces (Sakamoto, p. 75).² The SDF was formally established in July 1954.

The Basic Policy for National Defense

In May 1957 Prime Minister Nobusuke Kishi established the first concept of Japan's security and defense policy. The document adopted was entitled the 'Basic Policy for National

Defense' and is in effect up to the present day:

The objective of national defense is to prevent direct and indirect aggression, but once invaded, to repel such aggression, thereby preserving the independence and peace of Japan founded upon democratic principles.

To achieve this objective, the government of Japan hereby establishes the following principles:

(1) to support the activities of the United Nations and promote international cooperation, thereby contributing to the realization of world peace;

(2) to promote public welfare and enhance the people's love for the country, thereby establishing the second basis essential to Japan's security;

(3) to incrementally develop the effective defense capabilities necessary for self-defense, with regard to the nation's resources and the prevailing domestic situation;

(4) to deal with external aggression on the basis of the Japan-US Security Arrangements, pending the effective functioning of the United Nations in the future in deterring and repelling such aggression.³

As a document written more than 45 years ago, it is well written and does not seem to be outdated today. In addition to the Basic Policy for National Defense, the Japanese government had in the 1950's and the

1960's established four major principles to guide its security and defense policy, these being other 'Basic Policies':

- exclusively defense-oriented policy;
- not becoming a military power that might pose a threat to other countries;
- adherence to the Three Non-Nuclear Principles of 'not possessing nuclear weapons, not producing them and not permitting their introduction in Japan'; and
- securing civilian control.⁴

During the Cold War period, each of these four principles has had a long history of parliamentary scrutiny and public debates as a result of the rift between the realists and the idealistic pacifists. These debates do have some contemporary significance, as we will see farther.

The revised Security Treaty with the us

The first National Defense Policy Outline

Security relations with the US were strengthened as the result of the revision

of the Security Treaty in 1960, which brought the two countries on a more equal footing. Before the revision, there was an asymmetry in that the US had the right to use the facilities and areas in Japan, but did not have the obligation to defend Japan.

After the revision, the US became obligated to defend Japan in case of an attack, but a new asymmetry emerged, because Japan was not obligated to defend the US even if it was attacked.

This asymmetry in Japan's security relations with the US remains to this day.

The reversion of Okinawa was another issue which brought Japan-US security relations closer. The Three Non-Nuclear Principles became a particular difficulty, but the two sides found a formidable compromise and the reversion was achieved in May 1972.⁵

During the two decades after the adoption of the Basic Policy for National Defense the SDF quietly but steadily increased its capability. In the first half of the 1970's, détente affected the power politics in East Asia.

A Japanese battle tank
(Source: IMG/KI)



³ http://www.jda.go.jp/e/policy/f_work/frame21_htm 2004-07-27.

⁴ http://www.jda.go.jp/e/policy/f_work/frame22_htm 2004-07-27.

⁵ The reintroduction of nuclear weapons was subjected to the prior consultation mechanism of the revised Security Treaty, but how the consultation would end in case it took place was left to the respective interpretation of each government.

More dynamic political relations between the US, China, the Soviet Union and Japan forced Japanese policy-makers to establish a clear reasoning for the necessity of maintaining the steady growth of the defense budget.⁶

In 1976 the Japanese government therefore took an important policy decision by adopting the 'National Defense Program Outline (NDPO)'. The newly adopted Outline was based on the 'Concept of a Basic and Standard Defense Capability':

Japan should possess the minimum necessary defense capability for an independent nation so that it would not become a source of instability in the surrounding region by cre-

*ating a vacuum of power, rather than building a capability directly linked to a military threat to Japan.*⁷

In other words, this new Concept and the newly established Outline gave the conceptual basis on which to strengthen Japan's defense capability, without directly linking it to the changes that might or might not occur in the surrounding political situation.

The Outline specified in its attachment the numbers of units and major weapons to be attributed to each of the ground, maritime and air forces.⁸ The first security Guidelines, to address the cooperation with the US in case of an attack on Japan, were formulated in 1978.

This new framework barely being established, the rising tension in the post-détente era – from the latter part of the 1970's to the first half of the 1980's – provided ample reasons for

6 The defense budget constantly increased and reached 1 trillion yen in 1974. But because the growth of the overall GNP had been greater, the defense budget percentage declined from 2% in the early 50's to over 1% in the early 60's, dropping well below 1% in the late 60's (Tadokoro, p. 121).

7 http://www.jda.go.jp/e/pab/kouho/taikou/made_e.htm 2004-07-21.

8 With a view to control the budgetary growth, a cabinet decision was taken at a time when the NDPO was adopted to limit the defense budget below 1% of GNP. This limitation was formally abolished in 1987 under Prime Minister Nakasone, but Japan's defense expenditure has been kept in reality below 1% of GNP (see BH 2004, p. 377).



White Beach Port Facility, Okinawa, Japan, 2003 (Photo: U.S. Navy, J.G. McCarter; source: IMG/KL)



A Japanese US1 Amphibious Rescue plane soars over the crowd at the Japanese Maritime Self Defense Force Open House, 2004

(Photo: U.S. Marine Corps, D. Revere; source: IMG/KI)

the Japanese government to strengthen the SDF capabilities.

The end of the Cold War

The second National Defense Policy Outline

The end of the Cold War affected Japan's security and foreign policy position more than that of any other country worldwide. Japan was exposed more directly to the reality of international politics: the Gulf War of 1990-91, the North Korean nuclear crisis in 1993-94, and the Taiwan Strait missile crisis in 1995-96. Japan's inability to react more responsibly to the Gulf War led to the enactment of the International Peace Cooperation Law in 1992, which allowed the SDF to participate in the UN peacekeeping operations.⁹

After the 1993-94 North Korean nuclear crisis Japanese and US defense experts realized that if anything critical happened in North Korea, the SDF would not be able to assist US operations even in rear area support, because of the lack of a legal basis. Intense coordination began between the two sides and in February 1995, the US Department of Defense publis-

hed a report called 'East Asian Strategic Review (EASR)', stating the US intent to maintain approximately 100,000 troops in Asia. Likewise in November 1995, the Tomiichi Murayama cabinet adopted a new National Defense Program Outline (NDPO), being Japan's effort to adjust to the new post-Cold War reality.

The new NDPO, while preserving the major characteristics of the previous NDPO, reconfirmed the importance of Japan-US security relations in the post-Cold War arena and enlarged the activities of the SDF to such areas as participation in international peacekeeping operations or large-scale disaster relief (Green, pp. 75-79).¹⁰

The efforts by the two administrations culminated in April 1996 by the adoption of 'The Japan-US Joint Declaration on Security - Alliance for the 21st Century'.¹¹ In September 1997 the new Guidelines for defense cooperation were agreed upon. Although any geographical definition was carefully avoided, the new Guidelines i.a. envisaged a direct US-North Korea clash without involving an attack against Japan. In 1999 Japan enacted the Surrounding Situations Law to implement the new Guidelines.

Thus, through the 1990's, the post-Cold War syndrome resulted in a more realistic, pro-active, and responsible security and foreign policy in Japan.¹²

Post-9/11

The 9/11 of 2001 opened a new era of war against international terrorism. President Bush waged war against Saddam Hussein in March-April 2003, as an extension to this war on global terrorism. Although these were later not identified, weapons of mass destruction (WMD) and links with Al Qaeda were the primary motives for dismantling Saddam.

For Japan, an additional threat came from North Korea.

Particularly after Prime Minister Junichiro Koizumi's visit to Pyongyang in September 2002, the abduction issue overwhelmed Japanese public opinion as a tangible menace from North Korea, and the nuclear crisis which erupted from October 2002 onwards became the final blow in fixating the threat perception emanating from this country. →

⁹ The most notable participation of the SDF was in Cambodia, at the Golan Heights and in East Timor.

¹⁰ The new NDPO also specified in its attachment the numbers of units and major weapons. Taking into account the necessity for higher mobility and the qualitative improvement of weaponry, the numbers of weapons decreased in symbolic areas in comparison to the previous NDPO: tanks from 1200 to 900; escort ships from 60 to 50; and operational aircraft from 430 to 400 (<http://www.jda.go.jp/j/defense/policy/taikou/kaisetu/index.html> 2003-02-16).

¹⁰ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/pdfs/jinteki.pdf> 2003-08-05.

¹² As of March 2002 the Self-Defence Forces numbered 282,795. In addition, there were more than 50,000 in the reserves (<http://www.jda.go.jp/j/defense/jda-sdf/kousei/index.html> 2003-02-16).



The JASDF will support humanitarian missions as part of the coalition forces

(Photo: U.S. Air Force, J.C. Dillard; source: IMG/KI)

Koizumi's reaction was in general realistic, pro-active and responsible. After four decades of strife between the realists and the idealistic pacifists, the Japanese people increasingly felt it to be more natural and comfortable to become a normal partner of the international community and share the responsibility in participating in matters which affect global and regional peace and security.

North Korean threat

Some decisions, particularly in relation to the war in Iraq, were controversial, but Koizumi maintained his policy.

Abduction and the possession of nuclear weapons by North Korea compelled the Japanese people to realize that a real security threat existed in the vicinity of Japan.

The realization that the Japanese security structure was ultimately dependent on the United States and

was based on the above-mentioned asymmetry underpinned Koizumi's decisions.

Thus, Koizumi reacted to 9/11 by enacting the Anti-Terrorism Special Measures Law and by sending the SDF at the end of 2001 to the Indian Ocean and the Arabian Sea to supply fuel to American and British vessels engaged in combat activities in Afghanistan. Regarding the war in Iraq, after the unequivocal statement in support of President Bush on 18 March, the Law concerning the Special Measures on Humanitarian and Reconstruction Assistance in Iraq was approved by the Diet in July 2003 and Koizumi began sending units of the SDF to Iraq from December 2003 (AS, 2004-01-27).¹³

Repercussions

The North Korean threat had, among other things, two direct repercussions on Japan's security and defense policy. First, an issue which had dragged on already from the 1970's, namely to enact laws to respond to an armed attack, was resolved. In June 2003 three laws and in June 2004 seven

laws and three treaties on this issue were approved by the Diet.

Second, Japan began to introduce a new Missile Defense (MD) system. The annual budget approved in the spring of 2004 included surface-to-air missiles, one Patriot Advanced Capabilities-3 (PAC3) missile around Tokyo and one Standard Missile-3 (SM3) on an Aegis destroyer.¹⁴

All these changes gave the government ample reasons to reconsider its basic security and defense policy and, as was mentioned above, the NDPO will be revised by the end of 2004. In April 2004 a consultative council to the Prime Minister headed by Hiroshi Araki of Tokyo Electric Company regarding 'the security and defense capability' began its work.

¹³ The total soldiers deployed amounted to 1,050. (<http://www2.asahi.com/special/iraqrecovery/images/040117b.gif> 2004-07-05).

¹⁴ On 19 December 2003 the cabinet decision to establish the MD system was taken simultaneously with another decision to restrain defense expenditure (BH 2004, pp. 415-416).

The Defense Agency (DA) had already started serious study in their 'Committee to study the state of defense power' established in September 2001 (BH 2004, p. 320) and the Bouei Hakusho (Defense Whitepaper) adopted in July 2004 hinted at several directions which might be included in the revised NDPO.

Concept to be revised

One of the key tasks of the new NDPO is the question of dealing with 'unpredictable and sudden threat which may occur from WMD, missile attacks, terrorist attacks, guerilla and other subversive operations (BH 2004, pp. 326-327)'.

In this entirely new situation, where an attack might occur from non-traditional organizations such as international terrorists, the 'Concept of a Basic and Standard Defense Capability' which requires Japan to maintain adequate forces so that a power vacuum would not be created in and around Japan, has to be seriously scrutinized.

The Araki Consultative Council is preparing a recommendation to revise this basic concept which was the cornerstone of the past two NDPO's of 1976 and 1995 (AS, 2004-07-28).

Greater centrality of the SDF role in international cooperation

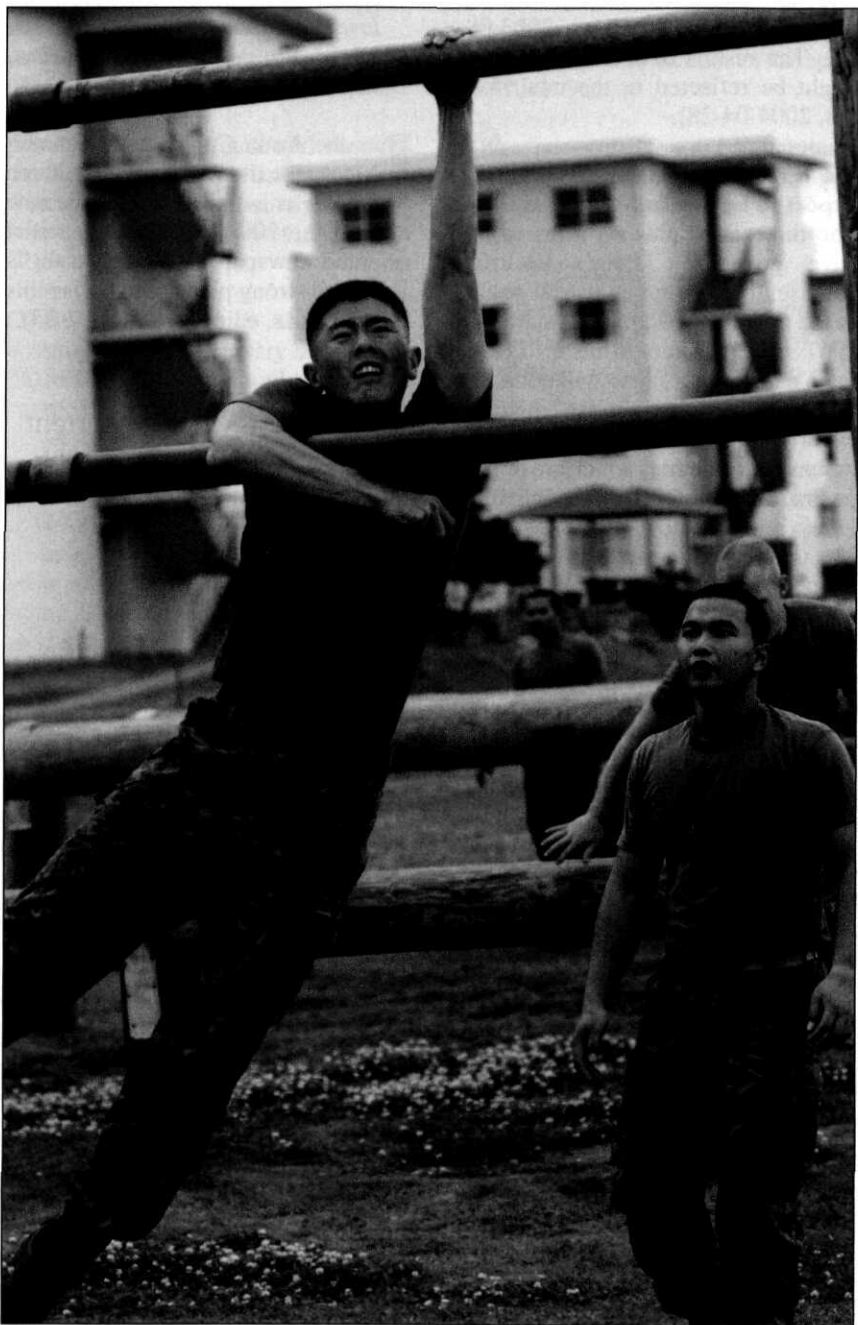
SDF activities, such as the participation in the UNPKO from 1992, anti-terrorist activities from 2001, and humanitarian and reconstruction assistance in Iraq from 2003, exemplify the substantially greater SDF activities in the area of international cooperation.

Japan must support on a continual and prompt basis such activities toward the consolidation of peace and stability of international community as the UNPKO, the international effort to eradicate terrorism, humanitarian and reconstruction

efforts, and the non-proliferation of WMD. Responsiveness, mobility and flexibility are required so as to achieve this purpose (BH 2004, p. 327).

This is an indicative statement which designates a more centric role in

international cooperation in the future activities of the SDF. The new NDPO is expected to redefine the role of international cooperation as one of the centric SDF activities.¹⁵ The Araki Consultative Council is formulating a recommendation toward that direction (AS, 2004-07-28).



An infantry man from the Japanese Ground Self-Defense Force hangs from the double-bar obstacle of the obstacle course, Okinawa, Japan

(Photo: U.S. Navy, R. Walker; source: IMG/KI)

¹⁵ SDF activities in 'international cooperation' were characterized as 'supplementary activities' in accordance with the law establishing the Defense Agency.

Last, the experience of the 2001 Anti-Terrorism Law and the 2003 Iraqi Assistance Law left such an impression that a permanent legal basis would be needed for an expeditious non-combating participation in a UN-based multinational coalition of forces. On 1 August 2003, a special task force had already been established at the Cabinet Secretariat (AS, 2003-08-03). The results of these discussions might be reflected in the new NDPO (AS, 2004-04-28).

The Three Principles on Arms Export to be revised

The three principles on arms export have governed Japan's security, defense, foreign and industrial policy, based on strong pacifism. It started in 1967 under Prime Minister Eisaku Sato, namely that Japan will not allow arms export to communist countries, export-banned countries by UN resolutions, and countries which are or may be involved in international conflicts.

The principles were reinforced by Prime Minister Takeo Miki in 1976 when the government decided to restrain all arms export, and since then arms export has been virtually banned. In 1983 Prime Minister Yasuhiro Nakasone made an exception to these principles by allowing the transfer of arms technology to the United States, but arms transfer itself is still entirely banned.

The Defense Agency (DA) recently observed that weapons with highly developed technologies require multinational cooperation, such as the Joint Strike Fighter or the Medium Extended Air Defense System, where joint development among European and American companies are flourishing.

The DA stated that Japan's policy of banning weapons export is under review, bearing in mind that a successful joint production of Ballistic Missile Defense (BMD) will necessitate Japan's export of weapons to the US, while such basic ideas as a pacifist nation not to export weapons to countries under conflicts should be maintained (BH 2004, p. 346).

Nippon Keidanren, the largest business association in Japan, also made a proposal on 20 July to soften the criteria applied to the policy of banning weapons export, to the extent that:

a categorical ban should not be applied and the modality of export control, technology exchanges, and investment have to be reconsidered based on national interest (AS, 2004-07-21).

Thus the Araki Consultative Council may propose the revision of the three principles as a major pillar of the new NDPO (AS, 2004-07-28). A pacifist oriented newspaper such as Asahi is voicing a strong plea not to revise this principle (AS, editorial, 2004-07-25).

But some revision of current policy of banning 'entirely' weapons export may be revised in the coming NDPO reviewing process.

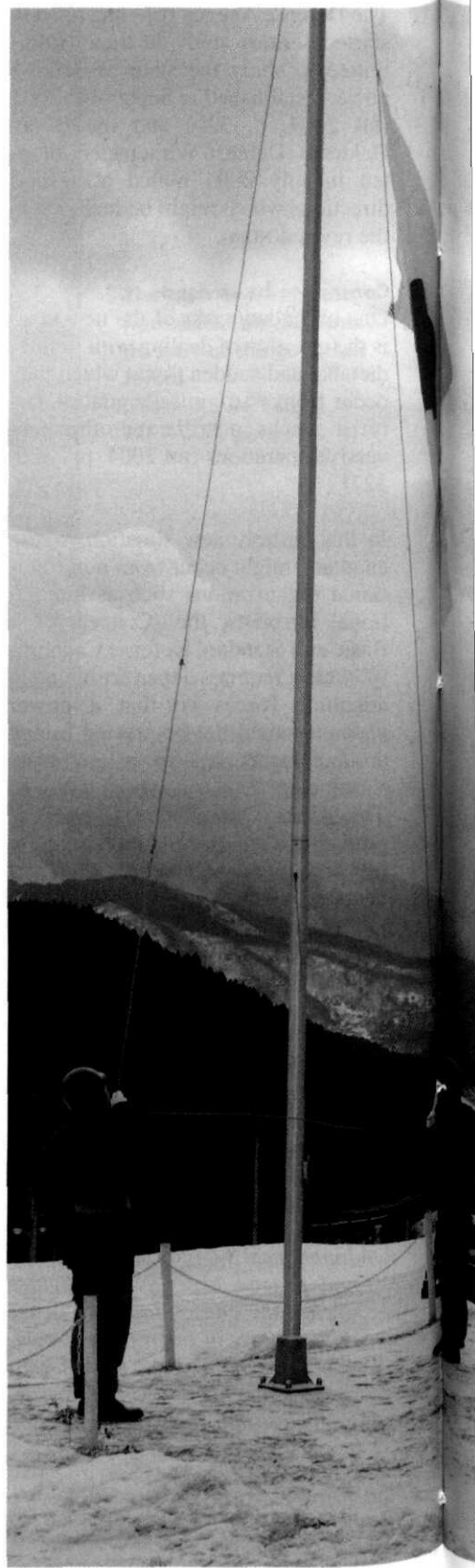
Debates about other Basic Policies

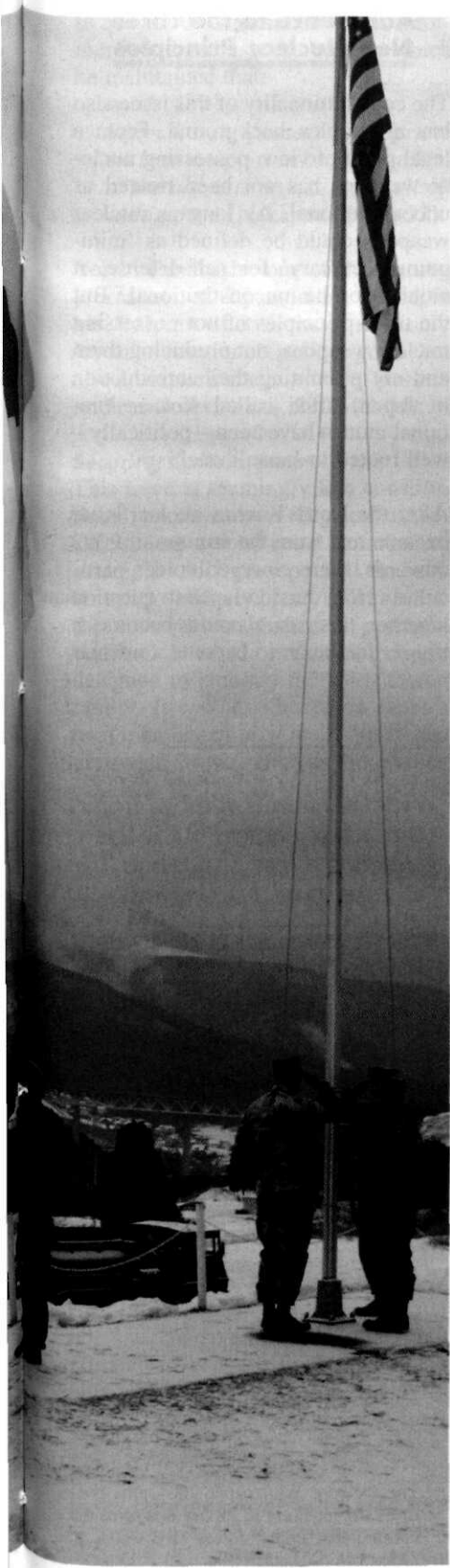
The debates as they have developed around the NDPO seem to be attuned with the general direction of the security and defense policy, seeking a more pro-active and responsible role for Japan. They do not contradict those principles which Japan established as a fundamentally pacifist nation after World War II.

Even the most controversial issue of the revision of the three principles on weapons export seems to be conducted with restraint. But the debates related to the other four Basic Policies evoke more fundamental aspects concerning the pacifist principle Japan has so far adhered to.

Exclusively Defense-Oriented Policy

This principle of *Senshubouei* has been well known by the Japanese people, but in reality it involves com-





While the Japanesed Ground Self-Defense Force raise the flag of their country, Marine Lance Corporals Trinton Shuey, Jeff Bryant, and James Cook render salutes after raising the colors at the Hijudai flagpole in January, 2004 with Corporal Scott Mayer standing post. The colors ceremony marked the beginning of the Hijudai artillery relocation exercise

(Photo: U.S. Navy, A. Brooks; source: IMG/KI)

plicated legal argument and requires detailed knowledge of military hardware. The gist of this principle can be summarized as follows (BH 2004, p. 82):

- (1) Because Article 9 allows only minimal and necessary self-defense forces, Japan should not wage the first offensive and wait until an attack comes from the enemy.
- (2) It does not mean that Japan should wait and be destroyed in case it is attacked by the enemy. If an attack is already 'initiated' and there is no other way to ensure its self-defense, Japan is not prohibited to counterattack the enemy's base.

- (3) The precise point where an attack is actually 'initiated' can in general not be defined beforehand.

Thus, possessing such offensive weapons was not necessarily unconstitutional. But in reality weapons of an offensive nature which could be used in such a counterattack were not possessed by the Japanese government. It was considered to be against the spirit of Article 9.

If the necessity for a counterattack really occurred, it was the US that was expected to act on Japan's behalf.

Japan's role has long been considered to be that of a shield, whereas the role of the US was that of a spear.

In the first half of 2003, however, there has been considerable press coverage about a new and lively discussion that developed around the State Minister for Defense, Shigeru Ishiba, on the possibility of revising the policy of *Senshubouei*.¹⁶ →

¹⁶ On 24 January 2003, Ishiba made a statement at the Budgetary Committee that 'if there is a statement [by the enemies] to put Tokyo in a sea of fire and if the preparation to achieve this objective actually begins, such as filling in fuel [in the missile], it could be defined as 'initiating' an attack,' and 'in such a situation Japan's attack of the enemy base should be possible (AS, 2003-01-25)'. Within the logics traditionally held by the Japanese government, Ishiba introduced a definition a little more precise on the notion of the 'initiation' of an attack.

On 27 March Ishiba, when asked about a possible missile attack from an enemy, made another statement at the Security Committee of the House of Representatives. He stated that 'frankly speaking, I think that it is worthwhile to consider whether Japan should possess a capability of attacking enemy bases (AS, 2003-03-28)'. In suggesting the possibility of possessing weapons of an offensive nature, this statement had something essentially new. It has attracted considerable media attention. Koizumi almost immediately reacted to journalists and said that 'it is alright to study, but Japan's position to adhere to the "exclusively defense-oriented policy" shall not change (AS, 2008-03-28)'. On the following day, 28 March, Koizumi reaffirmed this cautious position at the Budget Committee of the House of Councillors (AS, 2003-03-28).

Ishiba himself might have backed away a little and stated at a press conference on 13 May that "I have no intention to change the 'exclusively defence-oriented policy', but it is necessary to review the state of that policy [within the existing framework] (AS, 2003-05-13)".

Meanwhile experts discussed in the press what kind of offensive weapons would Japan possess, in case the policy changed. Many envisaged that plausible weapons would be Tomahawk cruise missiles. But on that score, Chief Cabinet Secretary Yasuo Fukuda stated on 28 March that 'there is no such fact that we are studying the deployment of the Tomahawk cruise missile. What we cannot base on the interpretation of the Constitution, we cannot do (KD, 2003-03-28)'.
Ishiba's statement backfired in North Korea. On 29 March the Korean Central Broadcasting stated that 'Japanese reactionaries are plainly expressing their desire for a pre-emptive strike' (YS, 2003-03-30). Ishiba rebuffed this statement and stated at his press conference on 11 April that 'I have never mentioned anywhere a pre-emptive strike. That is clear from the current government position (KD, 2003-04-11)'. On 20 May, at the Special Committee for the bills concerning the response to an armed attack, Ishiba once again reiterated that Japan could not implement a pre-emptive strike, based on its Constitution (YS, 2003-05-21).

On 23 June 'the Committee of young parliamentarians who establish the security system for the new century', composed of 103 deputies, announced an urgent appeal, requesting that 'exclusively defense-oriented policy has to be restructured; Japan should maintain an offensive capability to deal with a situation when threats are imminent against Japan; study must begin when Japan could use this capability under the assumption of the revision of Article 9 of the Constitution'.

Ishiba is a member of this committee. So is Seiji Maekawa, a prominent defense specialist in the Democratic Party. Keizo Takemi, a deputy of the House of Councillors who represents the committee stated that he did not expect the government to agree immediately to their views, but that a cool and objective discussion on this subject based on military realism and an understanding of the surrounding countries are necessary (AS, 2003-07-03).

Since then, internal debates in Japan on this issue quietened down for a year, but the 'Committee to study the state of defense power' of the DA has recently concluded that:

Japan [should] study [the desirability] of possessing offensive capability of attacking enemy bases in order to prevent aggression, while US's [primary] role in attacking enemy bases shall be maintained (AS, 2004-07-26).

Concrete weapons quoted in the article included the Tomahawk cruise missile and a light-weight aircraft carrier.

The decision of whether or not possessing certain types of weapons is political rather than legal. This could imply that if the DA could explain – with a compelling logic – that certain weapons, which traditionally were considered as offensive, are compatible with Article 9, the decision to acquire that weapon could well be taken.

Not becoming a Military Power

This brings us to the second principle of the other Basic Policies: Not becoming a Military Power. The constitutional implication of this issue is clear. If the constitution prohibits having defense forces which go beyond 'minimum and necessary', to possess a military power that might pose a threat to other countries is by definition unconstitutional.

But this legalistic argument does not solve the problem, because the gist of the matter is what Japan's capability is compared to outside forces, and how Japan's military capability and intention are perceived by the neighbouring countries.

In this context, the SDF participation in the war against terrorism and in the reconstruction and humanitarian efforts in Iraq has not met with objections by the surrounding Asian countries. The essential character of these activities – namely that Japan is partaking in pro-active and responsible activities to secure global peace and security – is better understood by the surrounding countries.

Japan's decision to start MD has not caused major challenges from these countries either. The North Korean nuclearization threat might have given compelling reasons for these surrounding countries to show understanding towards Japan's growing security and defense concern. Japan's efforts in downsizing the conventional forces such as tanks, escort ships and operational aircraft, to be shown in the new NDPO, must be duly taken into consideration as well.¹⁷

Some credits should also be given to the efforts made by Japanese officials in explaining Japan's intention toward adjacent countries. In addition to the efforts made by the Ministry of Foreign Affairs, the DA has developed a tight network of dialogue and exchanges with the major surrounding countries, including China, Korea, Russia and ASEAN countries (BH 2004, pp. 237-241).

Adherence to the Three Non-Nuclear Principles

The constitutionality of this issue also has a complex background. From a legal point of view, possessing nuclear weapons has not been treated as unconstitutional. As long as nuclear weapons could be defined as 'minimum necessary' for self-defense, it would not be unconstitutional. But the three principles of not possessing nuclear weapons, not producing them and not permitting their introduction in Japan, often called *Kokuze* (national motto) have been – politically – well rooted in Japan's pacifism.

After the North Korean nuclear issue became real from the autumn of 2002 onwards, there emerged voices particularly from outside Japan to question whether this issue could become a trigger for Japan to become a nuclear power.

In reality, the issue of nuclearization is remote from the actual choice, but it has become less of a taboo to discuss it in Japan.

On 13 May 2002 Shinzo Abe, the Deputy Chief Cabinet Secretary, stated in a university lecture that 'minimal, small and tactical nuclear weapons are not necessarily unconstitutional (Nakajima, p. 19)'. On 31 May 2002 Chief Cabinet Secretary Yasuo Fukuda stated that 'depending on the international situation, there may emerge from public opinion such views that Japan should possess nuclear weapons (Nakajima, p. 19)'. Criticism was still strong, but the views expressed by Abe or Fukuda might have contributed to make this issue less emotional.

¹⁷ The Defense Whitepaper 2004 also confirms the intention to further downsize the conventional armed forces (BH 2004, p. 325).

In May 2003 Shoshi Nakajima, a former judge, published a book in which he maintained that:

Japan has to possess appropriate nuclear weapons in order to achieve the ultimate objectives of eliminating them (Nakajima, p. 36-37).

Yoichi Funabashi, one of the leading journalists of Japan today, stated in his column that it was not only Japan's emotional policy goal, but also in Japan's interest not to possess nuclear weapons (AS, 2003-09-04).

Securing Civilian Control

This issue is seemingly less constitutional, because under the pacifist Article 9, there was no room to include a principle which presupposed the existence of 'military' forces. But when the SDF was established, a powerful civilian control mechanism was designed to embody the spirit of Article 9. It was also based on Japan's own memory of how the military had expanded its power over the civilian officials in the government before World War II.

Thus, a strong mechanism of civilian control was introduced. The SDF is

governed first by a group of elected politicians at the top, the Minister of State for Defense and his Senior Vice Minister and Parliamentary Secretary. Then there is a group of civilian officials, who are composed of ten defense counsellors and *Naikyoku* (internal bureaus).

The so-called 'uniforms' are all subordinated to this group of civilian officials. The Defense Whitepaper shows a colourful illustration of the vertical command line of the State Minister for Defense – to defense counsellors and internal bureaus – to 'uniforms'.¹⁸

This system of subordination of 'uniforms' to civilian officials has been a source of dissatisfaction for the 'uniforms' for many years. It is reported that on 16 June, in the 'Committee to study the state of defense power', the Chief of Staff of the Maritime Self-Defense Force, with the agreement of the Ground and Air SDF, proposed that civilian officials and 'uniforms' have to stand on an equal footing and support the political leadership.

The article indicated that civilian officials within the DA were shocked by this sudden proposal and imme-

diately expressed caution from the point of view of civilian control (AS, 2004-07-02).

But the Defense Whitepaper 2004 gives an interesting hint. In the section describing the SDF internal reform, to reorganize the 'uniforms' so that the three Forces can act as a unity, nothing is verbally stated on civilian control. But in the illustration related to this reform, horizontal relations between the 'uniforms' and civilian officials to support the political leadership are given (BH 2004, p. 332).

If the 'uniforms' would be ranked equal to civilian officials in advising the political leadership of the DA, to what extent would it derogate the principle of civilian control?

Whatever the answer to this question may be, if the above-mentioned illustration in the Defense Whitepaper shows a coordinated direction of the whole DA, including civilian officials, a new mechanism where 'uniforms' have greater power may emerge rather soon.

The amendment of the Constitution

The third and most fundamental level of security and defense debates is related to the amendment of Article 9 of the Constitution. The following points may be made as to why these debates are developing:

- (1) Article 9 became the basis of Japan's security, defense and foreign policy for more than half a century after the end of World War II. It underpinned Japan as a peaceloving nation; it considerably decreased Japan's threat



Marines from 'Echo' and Japanese trained side-by-side during a semi-annual, bilateral training exercise

(Photo: U.S. Marine Corps, N.K. LaForte; source: IMG/KL)

¹⁸ http://www.jda.go.jp/e/linkdia_.htm.

image in relation to its neighbouring countries; it helped Japan to develop strong non-military policy initiatives such as ODA; and it enabled Japan to concentrate on post-World War II economic development.

- (2) But during the Cold War rift between the pacifists and the realists, Article 9 has probably been the key factor which prevented Japan to take a pro-active and responsible approach towards regional and global peace and security. People have increasingly preferred pro-active and responsible action, and Article 9 is gradually losing its glamour.
- (3) The Socialist Party, the guardian of Article 9, disintegrated after the end of the coalition government of 1994-1996. The Democratic Party, which became the leading opposition thereafter, fundamentally has a realistic security and defense policy. Idealistic and passive pacifism have rapidly lost their political basis.
- (4) The war against international terrorism and the North Korean crisis made the Japanese people realize more acutely Japan's vulnerability in its security and defense position. There emerged in this context a better understanding of the asymmetry of Japan's security position under Article 9 vis-à-vis the US. That asymmetry added undue dependence on US power and a growing number of Japanese began to feel that this asymmetry should be overcome, if Japan wants to maximize its foreign policy leverage.

In January 2000 a parliamentary research commission was established at the House of Representatives for a designated period of five years. On 1 November 2002, the commission published an interim report to show the dividing views concerning the revision of Article 9 (AS, 2003-11-02). Traditional 'revisionists' of Article 9

like Yasuhiro Nakasone and the new generation of security-oriented deputies such as Shigeru Ishiba (LDP) and Seiji Maekawa (Democratic Party) stated that the revision was necessary in order to specify that Japan could exert not only the individual right of self-defense, but also the collective-right of self-defense. The Komei Party, the Communist Party, and the Japan Socialist Party were in opposition to the revision of Article 9. The Commission is scheduled to finalize the report in 2005.

Prime Minister Koizumi, after he assumed power in April 2001, has made it clear that in the long run he considered that the revision of the constitution was a viable political agenda, but that it was not his immediate political objective (AS, 2003-08-31). On 25 August 2003, however, Koizumi told reporters that he endorsed a plan that the Liberal Democratic Party (LDP) would formulate a proposal concerning the revision by 2005 (AS, 2003-08-26). This idea came from influential party members, with a view to the LDP 50 year anniversary meeting in November 2005.

Taking into account all these elements, one cannot exclude the possibility that the question of the revision of the constitution will become a real political agenda in the years after 2005.

The decision of the revision of Article 9 has to be taken not only with the support of the Japanese people, but also with the understanding from the international community, particularly from the surrounding Asian countries. The realists must play an important role in ensuring that revision of Article 9 only signifies Japan's determination to become a more pro-active and responsible member of the international community, without threatening in any way its neighbouring countries.

Japanese pacifism

In doing so, it is crucially important to examine the notion of pacifism, which has determined Japan's security, defense, and foreign policy for more than half a century, and define its role within the revised constitution. If the revised constitution succeeds in preserving the positive aspects of post-World War II Japanese pacifism, while enabling it to play a pro-active and responsible role in order to contribute to the peace and stability of the region, the newly revised constitution must play a guiding role for Japan's security, defense and foreign policy in the initial decades of the 21st century.

Quoted documents

- Green, Michael J. 'Defense or Security? The US-Japan defense guidelines and China', in: (ed.) Lampton, David M., *Major Power Relations in Northeast Asia: Win-Win or Zero-Sum Game*, Tokyo, 2001.
- Iokibe, Makoto, (also ed.), Chapter 1, *Sengo Nihongaikoushi (Post-War Japanese Foreign Policy)*, Yuhikaku, 2001.
- Murata, Ryouhei, *Naze Gaimushouwa dameni-nattaka (Why did MOFA deteriorate?)*, Fuyousha, 2002.
- Sakamoto, Kazuya, Chapter 2, *Sengo Nihongaikoushi (Post-War Japanese Foreign Policy)*, in: (ed.), Iokibe, Makoto, Yuhikaku, 2001.
- Shoshi, Nakajima, *Nihon Kakubusou (Japan Holding Nuclear Weapons)*, Hamano Shuppan, 2003.
- Tadokoro, Masayuki, Chapter 3, *Sengo Nihongaikoushi (Post-War Japanese Foreign Policy)*, in: (ed.), Iokibe, Makoto, Yuhikaku, 2001.

- AS Asahi Shinbun
BH Bouei Hakusho (Defense Whitepaper)
KD Kyodo Tsushin
YS Yomiuri Shinbun

Abbreviations

(B)MD	(Ballistic) Missile Defense
DA	Defense Agency
LDP	Liberal Democratic Party
NDPO	National Defense Policy Outline
ODA	Official Development Assistance
SDF	Self-Defense Forces
UNPKO	United Nations Peacekeeping Operations
WMD	Weapons of Mass Destruction

Innoveren in plaats van imiteren?

Het nieuwe Besturingsmodel Defensie

drs. T. Bijlsma en drs. E.J. de Waard*

Inleiding

De krijgsmacht als aanjager

De geschiedenis heeft ons geleerd dat oorlogvoeren, dan wel de dreiging hiervan, bepaalde wetenschapsgebieden naar nieuwe inzichten en toepassingen heeft gestuwd. Zo heeft het vliegtuig zijn echte doorbraak gemaakt tijdens de Eerste en de Tweede Wereldoorlog.

De vliegmachine ontwikkelde zich van een trage onbewapende propeller aangedreven tweekitter aan het begin van de Eerste Wereldoorlog tot de Me-163, het eerste vliegtuig met een raketmotor waarover Duitsland tegen het einde van de Tweede Wereldoorlog kon beschikken.

Verder werd tijdens de Tweede Wereldoorlog de penicilline herontdekt en kreeg het radiologisch onderzoek een forse impuls door de ontwikkeling en inzet van de atoombom. Onder druk van de allesomvattende wedloop na de Tweede Wereldoorlog tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie waren het de Amerikanen die als eerste een mens op de maan zetten. Tij-

dens de Tweede Golfoorlog (1990-1991) was superieure elektronica misschien wel de belangrijkste succesfactor. En via de defensie-industrie hebben de computerchips hun weg gevonden naar onze samenleving.

Ook op organisatorisch gebied waren krijgsmachten vaak trendsetter. De lijnorganisatie, de divisie-indeling, het stafelement, standaardisatie en scenarioplanning zijn voorbeelden van militaire inzichten die vervolgens ook hun intrede hebben gedaan in het bedrijfsleven.¹

Toch is van dezevoorbeeldrol al lang geen sprake meer.

Wanneer we de defensieorganisaties van de laatste decennia onder de loep nemen, dan blijkt dat ze zijn verworpen tot organisaties die naar andere grote profit- en non-profitorganisaties kijken en veelal de concepten die daar in de mode zijn, kopiëren.

Ook de Nederlandse krijgsmacht wilde zich laten besturen gelijk een multinational. In plaats van een aanjager voor industrie en wetenschap is het krigsbedrijf op dat gebied nu verworpen tot een responsieve organisatie die haar aandacht en energie meer intern moet richten om de externe belanghebbenden tevreden te stellen.

Opzet van het artikel

Dit artikel nodigt u uit om mee te denken over een andere manier van orga-

niseren. De krijgsmacht kan weer een voorlopersrol gaan vervullen, niet zozeer als een doel op zichzelf maar meer als een noodzakelijke reactie op haar omgeving. In de huidige dynamische en turbulente wereld kunnen organisaties bedreigingen en zwaktes omzetten in kansen en sterktes. Naast historisch besef is hiervoor echter ook visie en, vooral, een bepaald soort durf nodig.

Het historisch perspectief zal in de volgende twee paragrafen aan bod komen. De eerste behandelt de organisatiekundige ontwikkelingen die de Nederlandse defensieorganisatie heeft doorgemaakt vanaf de introductie van de matrixorganisatie in de jaren zeventig tot de invoering van het huidige nieuwe besturingsmodel.

De tweede gaat in op mondiale ontwikkelingen bij grote organisaties, uitmondend in de *process-school*.

Vervolgens wordt in de vierde paragraaf Defensie gerelateerd aan deze school. We geven in deze paragraaf aan dat juist de krijgsmacht uitermate geschikt is om het conceptmatige karakter van bovengenoemde denkschool om te zetten in daden. Het uitgangspunt hierbij zal zijn: processen beter inrichten. Zo komt naar voren waar Defensie voor bedoeld is: een professionele expeditionaire macht, waarbij vredesbedrijfsvoering de inzet niet hindert. Ten slotte sluiten we in de vijfde paragraaf af met een aantal overdenkingen.

* Beide auteurs zijn universitair docent bij de vakgroep Organisatie, Informatie en Economie van de Koninklijke Militaire Academie.

¹ Voor specifieke informatie aangaande historische militair-bedrijfskundige innovaties bevelen wij aan: Ogilvie, R., *Krijgen is een kunst, Omtrent krijgskunde en ondernemingsstrategie*, Addison-Wesley, Amsterdam, 1995.

Ontwikkelingen in de defensieorganisatie

Van matrix naar RVE

Als we ons op de Nederlandse defensieorganisatie concentreren dan valt op dat ze qua organisatiestructuur al een tijd lang kopieergedrag uit het bedrijfsleven vertoont. In 1963 bestond het ministerie uit drie aparte krijgsmachtdelen, elk op het hoogste niveau vertegenwoordigd door een eigen staatssecretaris.²

Van samenwerking tussen de drie krijgsmachtdelen was nauwelijks sprake en integratie bleef beperkt tot het politieke niveau. Om de verstarrende verzuiling te doorbreken werd in 1976, met het bedrijfsleven als grote voorbeeld, de matrixorganisatie binnengehaald.³

Maar daar waar een profit-organisatie de tucht van de concurrentie voelt en wel waakt voor het dichtslippen van de communicatie- en informatiestroom, werd binnen de defensieorganisatie de zogenaamde consensuscultuur van de matrixorganisatie veel te lang geaccepteerd.⁴

Gezien de voorgeschiedenis was dit ook wel te voorspellen bij Defensie. Het geldende gedrag binnen een organisatie wordt immers maar voor een klein deel veranderd met de invoering van een nieuwe structuur dan wel een nieuw organogram.⁵

'Decentraal, tenzij'

Begin jaren negentig vond de volgende aanpassing van het organisatie-model plaats. In lijn met de managementstijl die op dat moment in de private sector opgeld deed, wilde men bij Defensie ook delegeren, afrekenen, *commitment* aangaan en managementcontracten afsluiten.

Centrale regie en decentrale uitvoering werden de leidende beginselen voor de aansturing van de defensieorganisatie. Dit alles onder het motto: 'decentraal tenzij'. De krijgsmachtdelen voerden zodoende het 'RVE-schap' in en de Resultaat Verantwoordelijke Eenheid werd het equivalent van de

Strategische Business Unit (SBU) uit het bedrijfsleven.

Oftewel, het centrale niveau creëert de randvoorwaarden en bepaalt de output; het ressort- en RVE-niveau dragen vervolgens de verantwoordelijkheid voor de inzet van middelen (zogenoemde PIOFAH-factoren: Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Aanschaffing(en) of Administratie en Huisvesting) om de output op een effectieve en efficiënte manier te bereiken.⁶

Dat het wel meeviel met de resultaten en de verantwoordelijkheden had iedere RVE-commandant snel door. Veel van de processen veranderden namelijk niet mee en de dwingende adviezen vanuit de Haagse staven hadden een verstikkende werking op de integrale verantwoordelijkheid van de RVE-commandant.

Nieuwe machtsverhouding

De Chef Defensiestaf (CDS) en de bevelhebbers van de verschillende krijgsmachtdelen zijn sinds de invoering van dit beleid verworpen tot elkaars opponenten in het spanningsveld tussen macro- en meso-niveau.

Pas in 1995, onder druk van het toenomen belang van vredesoperaties, werd een wijziging in de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de CDS en de bevelhebbers bespreekbaar. Dit leidde tot een nieuwe machtsverhouding waarin de CDS de verantwoordelijkheid kreeg over de planning, de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van vredesoperaties. De bevelhebbers namen de instandhouding, gereedstelling en nazorg van de eenheden voor hun rekening.⁷ De Nederlandse inbreng voor de UNMEE-vredesmissie (*United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea*, 2000-2001) vond plaats met deze verdeling van bevoegdheden. Wat UNMEE echter pijnlijk duidelijk maakte, was het feit dat binnen het nieuwe krachtenveld de CDS bij een vredesoperatie alsnog genoodzaakt was een groot gedeelte van zijn bevoegdheden te mandateren aan het leidende krijgsmachtdeel.

De operationele staf van de CDS was gewoonweg te beperkt van omvang om een missie op adequate wijze te kunnen plannen en voorbereiden. De benodigde mensen, middelen en kennis bevonden zich nog steeds bij de verschillende krijgsmachtdeelstaven. Dat een dergelijke gespleten organisatie met een dusdanige centrale aansturing toch nog een aantal uitzendingen min of meer succesvol wist te volbrengen, mag op zichzelf opmerkelijk genoemd worden.

De commissie-Franssen

De commissie-Franssen moet ongeveer hetzelfde gedacht hebben toen ze begin 2002 besloot tot de volgende titel voor haar adviesrapport: *Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie*.⁸ De Nederlandse bijdrage aan de UNMEE-missie in de Hoorn van Afrika maakte duidelijk dat de integratie van de krijgsmacht, benodigd voor crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties, ernstig tekortschoot.

Gezien de taakstelling van de defensieorganisatie was dit een onacceptabele situatie. De commissie-Franssen kreeg tot taak de minister van Defensie te adviseren over de vraag of het wenselijk dan wel noodzakelijk zou

2 Springer, S.H., Departement van Defensie, 'Plus ca change, plus c'est la même chose', in *Carré*, 27e jaargang, nr. 2, februari 2004.

3 Hoffenaar, J. en B. Schoenmaker, *Met de blik naar het Oosten, De Koninklijke Landmacht 1945-1990*, Ten Brink, Meppel, 1994.

4 Hoffenaar, J., De Nederlandse krijgsmacht in historisch perspectief. In Muller, E.R. e.a. (Red.), *Krijgsmacht, Studies over de organisatie en het optreden*, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2004.

5 Bartlett, C.A. en S. Ghoshal, *Managing Across Borders, The Transnational Solution*, Harvard Business School Press, Boston, 1989.

6 Ministerie van Defensie, *BBD 2000; Raamwerk Beleid Bedrijfsvoering Defensie*, DGE&F, Den Haag, maart 1999.

7 Reumer, M.J.C. en B.G.P.H. Wijnen, *Commissie Franssen en herijking IDPP.... match of mismatch?*, afstudeerscriptie KMA, Breda, 2002.

8 Adviescommissie opperbevelhebberschap, *Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie*, Den Haag, 19 april 2002.

zijn een opperbevelhebber aan het hoofd van de bevelstructuur te plaatsen, alsmede de minister te adviseren omtrent de mogelijke vormgeving van het opperbevelhebberschap.⁹

De commissie concludeerde dat ondanks het gezamenlijke, krijgsmachtbrede aspect van de UNMEE- vredesmissie, de krijgsmachtdelen bij de voorbereiding langs elkaar heen werkten en dat deelbelangen prevalen. Maar de commissie stelde daarbij tevens vast dat het installeren van een opperbevelhebber niet als panacee gezien mocht worden voor de samenwerkingsproblemen. Zo moet worden bewaakt dat wijzigingen in de top doorwerken en zodoende effect hebben op de gehele werkwijze en structuur van de defensieorganisatie.

De toch al wankel samenvang tussen de centrale organisatie en de krijgsmachtdelen, zoals de commissie-Franssen het stelsel van *checks & balances* van destijds omschrijft, zal volgens de adviescommissie alleen maar worden verslechterd door het geïsoleerd installeren van een opperbevelhebber.

Imago van de overheid

Verder is het belangrijk om in dit verband stil te blijven staan bij de heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in het algemeen. Het imago van de rijksoverheid is onder zware druk komen staan door onder meer de rampen in Enschede en Volendam en de MKZ-crisis.

De berichten die vervolgens in het nieuws kwamen over de gebrekkige samenwerking en kostenoverschrij-

dingen in relatie tot de Nederlandse UNMEE-missie in Ethiopië en Eritrea bevestigden het beeld van een overheid die de grip op haar ministeries en de maatschappij aan het verliezen was.

Er ontstond een steeds luider roep om een betrouwbare en transparante overheid die tegelijkertijd flexibel zou moeten kunnen reageren op maatschappelijke vraagstukken. De commissie-Franssen had dan ook niet alleen een militaire bestaansgrond, maar kan eveneens worden beschouwd als een onderdeel van het nieuwe overheidsbeleid gericht op meer transparantie en flexibiliteit.

Het versterken en vernieuwen van de bedrijfsvoering van de verschillende departementen vormt een belangrijke pijler van dit nieuwe beleid, met als trefwoorden: richting geven, ruimte bieden en rekenschap (laten) afleggen.¹⁰

Gedwongen door het eindrapport van de commissie-Franssen en de algemene heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid *moest* de defensieorganisatie wel veranderen.

Het Generiek Procesmodel Defensie

Kenmerkend voor het veranderingsproces dat Defensie na UNMEE heeft ingezet, is dat de vraag 'Wie is verantwoordelijk voor welke aansturing?' plaats heeft moeten maken voor een tweetal veel belangrijkere vragen, namelijk: 'Waarom ontleent de krijgsmacht eigenlijk haar bestaansrecht?' en 'Hoe kunnen we onze organisatie hier het beste op afstemmen?'

In het rapport aangaande haar nieuwe besturingsmodel stelt Defensie in dit kader dat zij een operationele en uitvoerende organisatie is, die haar bestaansrecht ontleent aan de gegarandeerde beschikbaarheid van militair vermogen en de daadwerkelijke inzet daarvan.¹¹

Om het primaire proces goed tot zijn recht te laten komen, gaat het besturingsmodel uit van de procesgedach-

te. De processen die cruciaal zijn voor het bereiken van de noodzakelijke output vormen hierbij het uitgangspunt. Want pas als deze processen duidelijk zijn, kan worden nagedacht over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Defensie onderkent na analyse van haar noodzakelijke output drie hoofdprocessen, te weten: het inzetten van militaire capaciteit, het ontwikkelen van militaire capaciteit en het besturen van Defensie. Dit Generiek Procesmodel Defensie is afgebeeld in figuur 1 op de pagina hierna. Het beschrijft deze drie processen en hun relaties als volgt:

In het proces 'inzetten' vindt de daadwerkelijke inzet van militaire eenheden plaats, wat leidt tot de output: 'geleverde militaire bijdrage'. In het proces 'ontwikkelen' worden personele en materiële middelen samengebracht en getransformeerd in inzetgerede militaire eenheden. Deze processen worden vanuit het proces 'besturen Defensie' aangestuurd. De 'kaders' van dit besturend proces worden bepaald door wet- en regelgeving. De 'hoofdtaken krijgsmacht' worden gevormd door de taken die Defensie door de politiek verantwoordelijken krijgt opgedragen. Samen vormen zij de politieke en juridische context waarbinnen het defensieproces wordt uitgevoerd.¹²

Waardeketen

Om haar nieuwe filosofie te benadrukken heeft de krijgsmacht er voor gekozen het totale defensieproces te presenteren in een soort waardeketen (zie figuur 2). Als grondlegger omschrijft Porter de waardeketen in de eerste plaats als een instrument dat organisaties in de analysefase van hun strategische besluitvormingsproces kunnen gebruiken om inzichtelijk te maken welke primaire en ondersteunende processen tezamen de noodzakelijke output tot stand brengen.¹³

In de tweede plaats kan de waardeketen worden toegepast om syste-

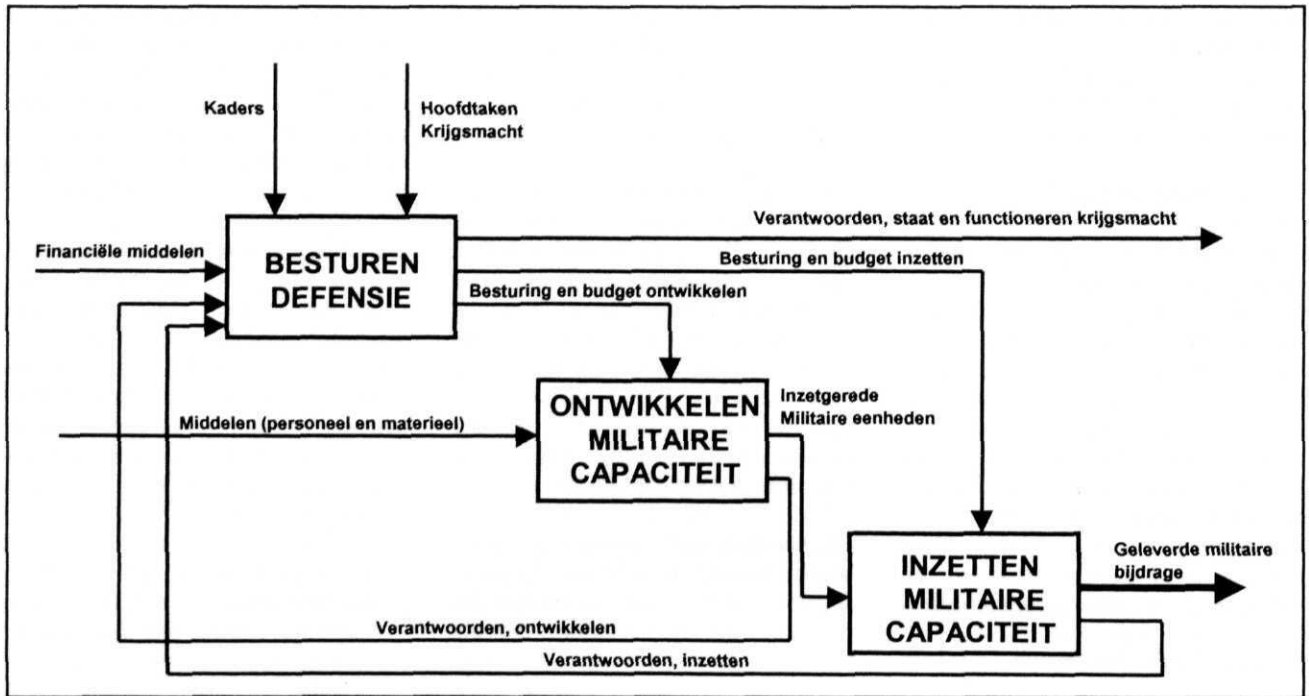
9 Adviescommissie opperbevelhebberschap, 2002, a.w.

10 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Bedreven en gedreven, een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving*, Den Haag, 2001.

11 Besturingsmodel Defensie, *Op weg naar een nieuw evenwicht*, Den Haag, 31 oktober 2003.

12 *Besturingsmodel Defensie*, p. 4, 2003, a.w.

13 Porter, M.E., *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press, New York, 1985.



Figuur 1: Generiek Procesmodel Defensie

matisch te analyseren in hoeverre de onderkende processen ook echt waarde toevoegen. Ten derde is de keten ook van essentieel belang bij het in kaart brengen van de koppelingen tussen de verschillende processen en activiteiten. De aanwezigheid van koppelmechanismen die voor een optimale verbinding zorgen tussen de verschillende processen en activiteiten, stimuleert synergie en beperkt het risico van suboptimalisatie.

Het feit dat de krijgsmacht haar processen door middel van de waardeketen tracht te visualiseren, is goed. Het getuigt van zicht willen hebben op het verband der dingen. Ze wijkt echter op twee punten fundamenteel af van het oorspronkelijke concept. In de eerste plaats deelt Defensie haar keten niet in op basis van het onderscheid tussen primaire en ondersteunende activiteiten. Ten tweede vindt er in de waardeketen een vermenging plaats van strategische uitgangspunten en interne processen.

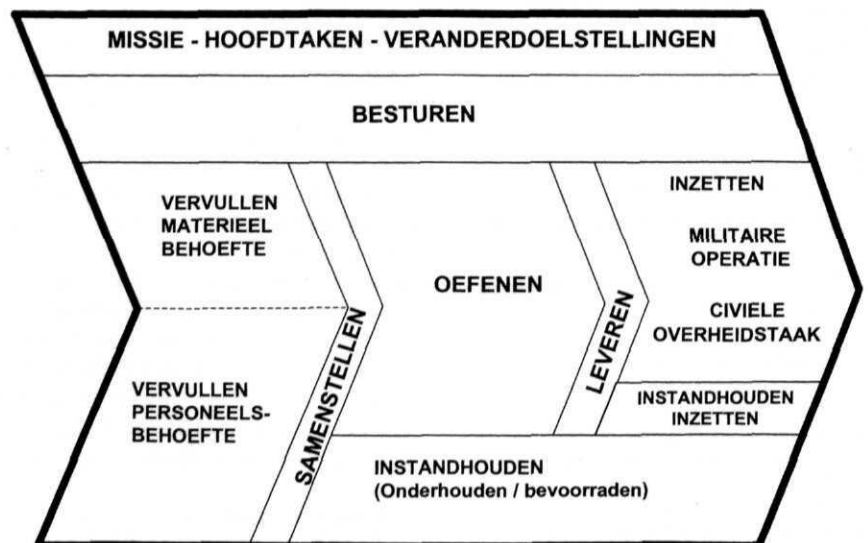
Naast deze twee punten komt daar nog bij dat Defensie zich in vergelij-

king met het oorspronkelijke concept beperkt tot het eerste aspect van de drie hierboven genoemde toepassingsmogelijkheden van de waardeketen. De door Defensie gehanteerde keten omschrijft welke hoofdprocessen leiden tot de noodzakelijke output. De analyseslag in hoeverre (deel)processen ook waarde toevoegen en in hoeverre de diverse koppel-

mechanismen geen kwaliteitslekken zijn, blijft (vooral)snog) achterwege.

Aanpassingen

Voor een verankering van de procesfilosofie in de organisatie heeft de krijgsmacht het bestaande organisatie-model aangepast. De drie hoofdprocessen uit de defensiewaardeketen – inzetten van militaire capaciteit,



Figuur 2: Defensieproces als waardeketen

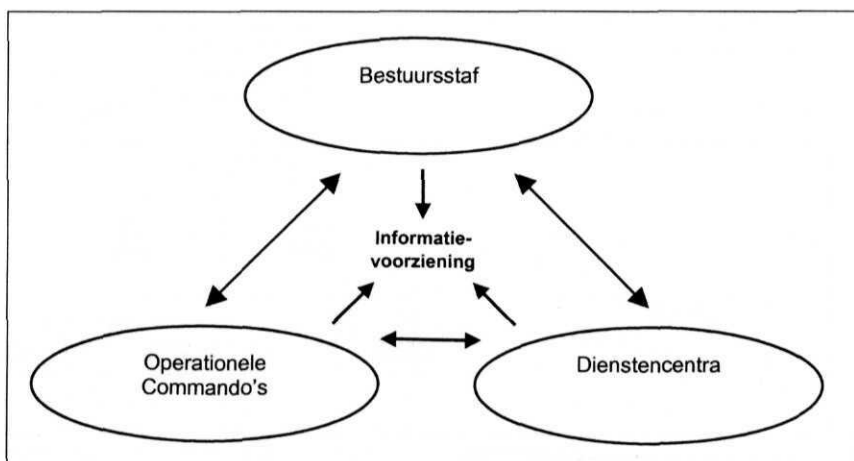
ontwikkelen van militaire capaciteit en besturen van Defensie – vormen de basis van een model waarin de driehoeksverhouding tussen bestuursstaf, operationele commando's en dienstcentra de ruggengraat vormt. (Zie figuur 3 voor een schematische voorstelling.) Defensie zegt hierover¹⁴ het volgende:

De operationele commando's krijgen de ruimte om zich op een doeltreffende manier voor te bereiden op een eventuele inzet. Dit ondersteunt dat de bestuursstaf – namens de bewindslieden – de doelstellingen formuleert en de hierbij behorende budgetten ter beschikking stelt. (p. 8)

De bestuursstaf beperkt zich jegens de dienstcentra in beginsel tot het stellen van beleidskaders en normen. De door de SG te stellen beleidskaders en normen bepalen de afmetingen van het speelveld, waarop de operationele commando's en de dienstcentra vraag en aanbod op elkaar afstemmen. (p. 13)

In de relatie tussen operationele commando's en de dienstcentra bepalen de operationele commando's – binnen de door de bestuursstaf gegeven opdracht en gestelde beleidskaders en normen – de eisen voor wat betreft kwaliteit, kwantiteit en tijdigheid van op te leveren productiemiddelen, zoals personeel en materieel. Deze afspraken tussen klant en leverancier worden vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten. (p. 17)

Uitgaande van de hiervoor beschreven procesgedachte is de krijgsmacht uiteindelijk gekomen tot een nieuw organisatieschema (zie figuur 4 op de



Figuur 3: De bestuursrelaties

volgende pagina), waarmee ze een belangrijke stap heeft gezet in het *Programma Bestuurlijke Vernieuwing* dat binnen de projectorganisatie SAMSON één van de deelprojecten vormt (A 13/14).¹⁵

Mondiale ontwikkelingen bij grote organisaties

Netwerkomgeving

Sinds de jaren tachtig werd het bedrijfsleven geconfronteerd met een concurrentieomgeving die almaar complexer en dynamischer werd. Mondialisering en de trend tot individualisering hebben geleid tot een steeds verdergaande marktsegmentatie, verkorting van de productlevenscycli en een steeds sterkere regionale en lokale georiënteerdheid. Dit alles onder invloed van een wereld die door de toegenomen ICT-mogelijkheden als het ware steeds kleiner lijkt te worden en sneller lijkt rond te draaien.

Organisaties realiseerden zich meer en meer dat om zich staande te kunnen houden, excelleren in hetzij efficiëntie hetzij responsiviteit hetzij innovativiteit niet meer toereikend zou zijn.

Voor succesvol concurreren was een combinatie van alledrie noodzakelijk

geworden. Om dit te bereiken zijn organisaties gaan experimenteren met andere structuurvormen. Hierbij haken semi-zelfstandige organisaties aan op een wereldwijd netwerk, waarbij ze met behoud van autonomie een gezamenlijke strategie nastreven. Deze zelfstandigheid in combinatie met moderne ICT-mogelijkheden stimuleert pro-actief en innovatief handelen. De literatuur heeft het dan over *transnational corporation* (Bartlett en Ghoshal), *multifocal corporation* (Prahalad en Doz), *heterarchy* (Hedlund en Rolander), *horizontal organization* (White en Poynter) en de *multi-center firm* (Forsgren en Johanson).

De onderliggende organisatievormen lopen uiteen maar wat deze nieuwe vormen gemeenschappelijk hebben, is te kenschetsen als een matrixorganisatie functionerend in een sterke netwerkomgeving.¹⁶

Efficiëntie, responsiviteit, innovatie

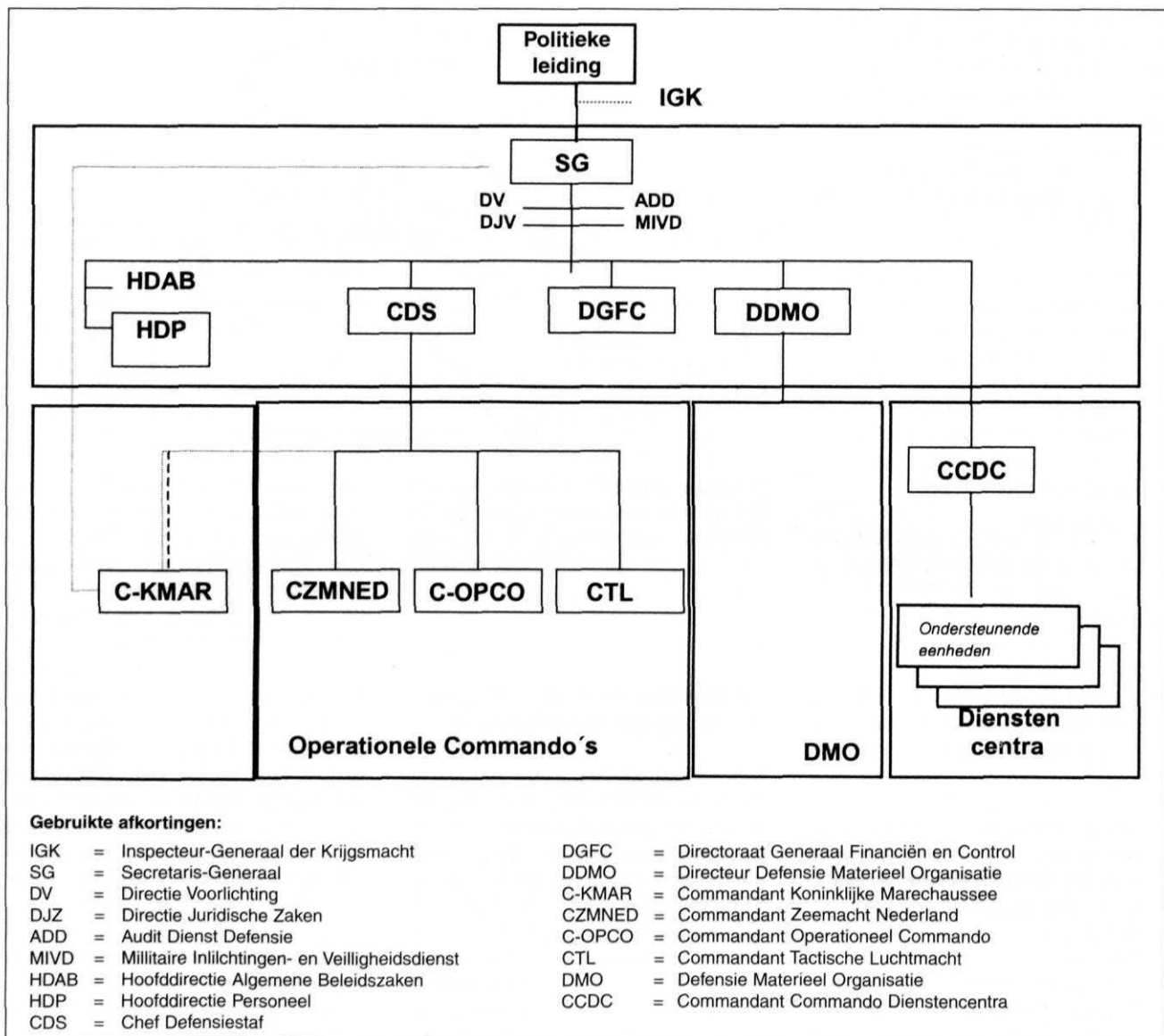
Bartlett en Ghoshal concretiseren hun concept door een selectieve (de)centralisatie voor te stellen. Bepaalde middelen dienen op het hoogste niveau behouden te blijven vanuit efficiëntieoverwegingen of om kerncompetenties te beschermen (bijvoorbeeld financiën en research).

Deze traditionele vorm van centralisatie in de top wordt echter aangevuld met centralisatiemogelijkheden lager

¹⁴ *Bestuursmodel Defensie*, 2003, a.w.

¹⁵ *Masterplan SAMSON, versie 4.0*, Den Haag, 9 december 2003.

¹⁶ Alarik, B., *From M-form to N-form: the structure of Multinational Corporations*, FE-rapport 2000-378, Universiteit van Göteborg, 2000.



Figuur 4: De defensieorganisatie in 2006

in de organisatie. Zo kunnen middelen ook gecentraliseerd worden in een bepaald land of regio. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de productiefaciliteiten in lage-lonenlanden en *research & development*-taken in kennisintensieve landen of regio's. Ten slotte kunnen andere zaken decentraal gepland en uitgevoerd worden door de dochterondernemingen zelf om zo het ondernemerschap te stimuleren waar de huidige concurrentieomgeving om vraagt. Bartlett en Ghoshal omschrijven deze ontwikkeling als volgt:

*Large multinational companies are converging toward a common configuration, in which increasingly specialized units worldwide are linked into an integrated network enabling them to simultaneously achieve strategic objectives of efficiency, responsiveness and innovation.*¹⁷

Efficiëntie wordt verkregen door het alloceren van specifieke middelen en competenties op centraal niveau. Zo staan ze direct ter beschikking van de hele organisatieconstellatie. Niet al-

leen bedrijfskundige maar ook bedrijfseconomische aspecten tellen zwaar mee bij de centraal te integreren activiteiten.

De responsiviteit is gebaseerd op gespecialiseerde bedrijfseenheden die optimaal zijn geëquipeerd om tijdig en passend in te spelen op marktontwikkelingen. De omgeving (qua geografie, product-marktkarakteristieken, technologie en historie) waarin

¹⁷ Bartlett, C.A. en S. Ghoshal, 1989, a.w.

een *business unit* opereert, doorgrondt zij en door haar entrepreneurschap kan zij resultaten boeken.

Innovatie wordt bereikt door te stellen dat processen en producten niet heilig zijn. De organisatie is in staat te leren van successen en fouten. Door de netwerk omgeving hebben andere eenheden hier inzicht in en kunnen ze er hun voordeel mee doen.

Door deze open houding
zijn vernieuwingen
eerder regel
dan uitzondering.

De Process-school: Purpose, Process, People

De hiervoor beschreven ontwikkeling is gebaseerd op een nieuwe organisatie-inrichtingsfilosofie, bekend onder de naam *process-school*.¹⁸ De traditionele zienswijze waarin de strategie de structuur bepaalt en de structuur vervolgens de basis vormt voor de benodigde systemen is ter discussie komen te staan. De rol van de president-directeur als de grote strategische innovator is onder deze omstandigheden steeds minder houdbaar.

Topmanagers beschikken eenvoudigweg niet over alle benodigde kennis en multidisciplinaire expertise om in de huidige gediversifieerde en gefragmenteerde markten een dominante positie in te nemen bij het strategieformuleringsproces.¹⁹ Daarnaast zorgt hun hoge positie, ver van de frontlinie, ervoor dat de benodigde precieze afstemming ontbreekt om adequaat en tijdig in te kunnen spelen op lokale en dringende klantenwensen. In plaats van een strategiegoeroe

18 Alarik, B., 2000, a.w.

19 Ghoshal, S. en C.A. Bartlett, *The Individualized Corporation: A Fundamentally New Approach to Management*, Harper Business, New York, 1997.

20 Ghoshal, S. en C.A. Bartlett, 1997, a.w.

21 Ghoshal, S. en C.A. Bartlett, 1997, a.w.

22 Ghoshal, S. en C.A. Bartlett, 1997, a.w.

23 Ghoshal, S. en C.A. Bartlett, 1997, a.w.

vraagt de organisatie in deze omgeving om een topmanager die een hoofdrol speelt in het uitdragen van het algemene bestaansrecht van de organisatie, een organisatiedoel waar de werknemers zich mee kunnen identificeren en waar ze zich aan willen wijden.

Het integratieproces om de vele dochterbedrijven bijeen en betrokken te houden, komt centraal te staan en niet zozeer de positionering van de Strategische Business Unit-portfolio. Ghoshal en Bartlett spreken in dit kader over de trend '*Beyond Strategy to Purpose*'.²⁰

Deze nieuwe integrerende en faciliterende rol van het topmanagement maakt tevens de weg vrij voor een andere kijk op organisatie-inrichting, waarbij het denken in processen het denken in vaste, formele structuren moet vervangen. Vaste structuren zijn te statisch en rigide geworden voor een omgeving die vraagt om ondernemerschap.

Organiseren moet veel meer
gezien gaan worden als
het vormen van het gedrag
van mensen en het creëren
van een klimaat waarin
initiatief nemen, samen-
werken en leren
wordt gestimuleerd.

Deze nieuwe filosofie heeft tot doel de processen waar de huidige concurrentieomgeving om vraagt – het entrepreneurproces, het integratieproces en het innovatieproces – op te roepen en te ondersteunen op het organisatie-niveau waar het ertoe doet. Ghoshal en Bartlett noemen dit de '*Beyond Structure to Process*'-ontwikkeling.²¹

Maar een progressieve benadering ten aanzien van strategie en organisatie-inrichting vraagt vervolgens ook om bijpassende besluitvormings- en informatiesystemen. Een strategische top die de prioriteiten stelt en het ope-

rationele niveau bestuurt en beheerst met behulp van allerlei geavanceerde informatie-, planning- en controle-systemen is volgens Ghoshal en Bartlett uit de tijd.²²

De focus op actieve controle
blokkeert het juist zo
noodzakelijke zelfstandig
initiatief nemen,
samenwerken en leren.

Het uitvoerend management moet binnen een systeem gaan functioneren dat grotendeels is gebaseerd op zelfsturing. Prioriteiten stellen en anticiperen op kansen en bedreigingen in de omgeving zijn aspecten die veel lager in de organisatie moeten komen te liggen om zo adequater de concurrentieomgeving tegemoet te treden.

Natuurlijk behoudt het topniveau op de achtergrond zijn controlerende rol, maar op de voorgrond is het heel actief bezig een context te scheppen waarbinnen de business-units autonoom kunnen functioneren. Deze laatste van de drie verschuiving noemen Ghoshal en Bartlett '*Beyond Systems to People*'.²³

Defensie en de 'process-school'

Defensie lijkt uitermate geschikt om de procesfilosofie verder vorm te geven. Op een bepaalde manier voelt de organisatie dat zelf ook aan. Het nieuwe besturingsmodel is niet voor niets gebaseerd op de vraag naar haar bestaansrecht (lees: *purpose*). En de organisatie heeft er bewust voor gekozen om niet in de eerste plaats in termen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden te redeneren maar veel meer vanuit de processen te denken en te doen.

Daar komt nog bij dat het expeditie-naire karakter van de krijgsmacht gefragmenteerd optreden en decentralisatie oproept. Het is dan ook zaak

om een organisatievorm te omarmen die deze uitgangspunten ondersteunt.

Critici

Het risico van uiteenvallen van het geheel, één van de belangrijkste gevaren waar de critici van de *process-school* voor waarschuwen²⁴, zal binnen de defensieorganisatie nauwelijks een rol spelen. In de eerste plaats gaat de Nederlandse overheid bij het inzetten van haar krijgsmacht uit van maatwerk door *combined* (multinationaal) en *joint* (multi-service) modulair optreden. Dus daar waar business-units uit het bedrijfsleven volledig autonoom een specifieke markt moeten bedienen, hebben de krijgsmacht delen, wapens- en dienstvakken elkaar, operationeel gezien, gewoonweg nodig bij de uitvoering van hun primaire taak.

Ten tweede zijn de bezuinigingen van de laatste decennia en de eisen die de inzetgebieden stellen dusdanig ingrijpend geweest dat geen van de krijgsmacht delen meer in staat is een vredesoperatie volledig zelfstandig uit te voeren. Samenwerking is noodzakelijk geworden om de benodigde functionaliteiten, uitrusting, *command-and-control* systemen en logistieke ondersteuning te garanderen.

In de derde plaats roept het nieuwe besturingsmodel samenwerking expliciet op. De klant-leverancierrelatie tussen de operationele commando's en de dienstcentra speelt een sleutelrol in de totstandbrenging van een doelmatige en doeltreffende militaire inzet. Ten slotte kan ook de sterk homogene cultuur van Defensie tegenwicht bieden tegen het fragmentatiegevaar.

Natuurlijk bestaan er cultuurverschillen tussen de krijgsmacht delen. Maar de remmingen en blokkades situeren zich veelal in de tussenlagen en stafafdelingen omdat daar de politieke dimensie de overhand krijgt. Tijdens een missie heerst juist een taakcultuur waarbij eenheden en functionarissen van verschillende krijgsmacht delen, wapens- en dienstvakken alles in het werk zullen stellen om gezamenlijk

de klus zo goed mogelijk te klaren.²⁵ De inhoudelijke kritieken op de *process-school* lijken voor de defensieorganisatie dus niet op te gaan. Deze benadering is de krijgsmacht eigenlijk op het lijf geschreven. Wij vinden dan ook dat Defensie nu haar kans moet grijpen om twee vliegen in één klap te slaan. Allereerst door het bij de *process-school* behorende bedrijfsmodel een serieuze kans te geven. Op de tweede plaats kan Defensie de wetenschappelijke kritieken doen verstommen door concreet invulling te gaan geven aan de vooralsnog vaag gebleven concepten en zo opnieuw een voorbeeldrol vervullen voor de maatschappij en andere organisaties. Maar dat betekent wel dat de basis goed moet zijn en dat de Nederlandse defensieorganisatie zich dus niet door haar bureaucratisch erfgoed moet laten verleden om te snel te vervallen in het tekenen van 'harkjes' en organogrammen.

Is dit een te grote wending ineens?

Het onderbrengen van de belangrijkste primaire, ondersteunende en bestuurlijke processen in een waardeketen en dit als uitgangspunt nemen van het concern-unit model is hoopgevend. Maar de *process-school* is meer dan het identificeren van de hoofdprocessen en deze weergeven in een waardeketen. In de laatste paragraaf willen we dan ook met de 'purpose-process-people' filosofie als basis een kritische, frisse blik werpen op het nieuwe besturingsmodel en zijn inbedding in de defensieorganisatie.

Nieuwe kansen voor defensie

De huidige situatie is voor Defensie eigenlijk een *window of opportunity*. Druk van buiten en stromingen van binnen, nationale en internationale ontwikkelingen: Defensie staat wederom op een kruising.

Het is niet te hopen dat zij besluit de geijkte paden in te slaan, onder het motto: 'Gelukkig hebben we meer verstand van oorlogvoeren'.

Onze hoop is erop gevestigd dat de krijgsmacht dit keer echt besluit zich diepgaand te reformeren om zo meer ruimte te bieden aan niet-lineair denken. Complexiteit moeten we gaan zien als een gegeven, en niet als een vijand die met organogrammen, management-control systematieken en functionarissen bestreden moet worden.

Niet alleen bij de uitoefening van haar primaire taak moet een defensieorganisatie om weten te gaan met complexiteit. Immers, Sun-Tzu en Von Clausewitz beschreven oorlogvoeren al als een proces van voortdurende verandering en frictie, waarbij door de veelheid en intensiteit van interacties tijdens de strijd ook andere dan strikt mechanische wetten de afloop bepaalden.²⁶

Ook moet onze krijgsmacht zich realiseren dat ze deel uitmaakt van, en functioneert binnen een complex en gevarieerd sociaal systeem.

Beheersing van deze (inter)nationale politieke en organisatorische arena is een utopie.

²⁴ Melin, L., Internationalization as a Strategy Process, in *Strategic Management Journal*, 13 (winter), 1992.

²⁵ Ministerie van Defensie en ministerie van Buitenlandse Zaken, *Eindevaluatie Nederlandse militaire bijdrage aan United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea 2000-2001 en het Nederlandse Apache detachment in Djibouti*, p. 38, Den Haag, september 2001.

²⁶ Princen, F.J.J. en M.H. Wijnen, 'Defensie in beweging: constante verandering door veranderende constanten', in *Militaire Spectator*, jrg 173, 4-2004.

De maakbare organisatie noch de maakbare wereld bestaat. Het accepteren van en omgaan met de complexiteit zullen, veel meer dan nu het geval is, de leidende beginselen moeten worden. De drie kerncompetenties die een organisatie volgens de *process-school* in zich moet verenigen – responsiviteit, efficiëntie en innovativiteit – kunnen voor Defensie richtinggevend zijn.

Responsiviteit

De responsiviteit is voor Defensie de laatste tien jaar noodgedwongen sterk toegenomen. In dit kader is het zinvol stil te blijven staan bij de politieke gevoeligheid van vredesoperaties. Kort gezegd, er staan tijdens een vredesoperatie niet alleen levens van de militairen ter plaatse op het spel maar ook ambities en reputaties van ministers, regeringen en andere politici.

Daarnaast is er een ontwikkeling gaande waarin veiligheidsorganisaties als de NAVO, VN en EU hun optreden steeds meer organiseren rondom multinationale coalities van *the willing and able*. Dit betekent voor Nederland dat zijn eenheden op basis van het 'maatwerkprincipe' onder operationeel bevel worden gesteld van een multinationale troepenmacht.

Ten derde heeft dit 'maatwerkprincipe' ervoor gezorgd dat er meer en meer belang wordt gehecht aan *joint* optreden, oftewel samenwerking tussen twee of meerdere krijgsmacht-delen.

De traditionele organisatiegrenzen tussen de luchtmacht, landmacht, marine en marechaussee worden hierdoor steeds transparanter.

Als laatste punt vormt samenwerking met niet-militaire actoren een steeds belangrijker aspect. Tijdens internationale vredesoperaties werkt men veelal nauw samen met verschillende niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en lokale civiele autoriteiten. Dit alles heeft ertoe geleid dat er veel

meer van de commandant in het uitzendgebied wordt verwacht. Ondernemerschap en initiatief op een veel lager niveau in de organisatie zijn een voorwaarde geworden om de complexiteit van de omgeving het hoofd te bieden en dus voor het succes van het huidige optreden.

Efficiëntie

Het aantoonbaar efficiënt omgaan met overheidsmiddelen is nu al opportuun en wordt de komende jaren met een krimpemde of stilstaande Europese economie alleen maar belangrijker. Niet voor niets is vanuit pure efficiëntieoverwegingen al een beweging ingezet om meer *joint* en *combined* te organiseren. (Internationale) samenwerking wordt steeds vaker gezien als het middel om onze veiligheidsambities af te stemmen op het nationale begrotingsbeleid. Een doelmatige besteding van financiën is bij Defensie dus van essentieel belang.

Toch is nog wel het één en ander aan te merken op de manier waarop dit tot op heden gebeurt. Redeneren vanuit de logica van het eigen wapen, dienstvak of krijgsmachtdeel is strijdig met de holistische benadering waar de huidige complexe omgeving om vraagt. In dit verband stellen Princen en Wijnen²⁷ dat de binnen Defensie vaak gehoorde scheiding tussen rationele en emotionele besluiten een valse is. Ze stellen dat in niet-lineaire processen elke speler vanuit zijn eigen perspectief een eigen rationaliteit gebruikt.

Het is dan ook maar de vraag of we ons besluitvormingsproces op basis hiervan beter kunnen organiseren. Het gaat er misschien veel meer om de neuzen dezelfde richting op te laten wijzen en gestoeld op een gezamenlijk *doel* de processen veel meer de vrije loop te laten.

Innovativiteit

Als derde is het opbouwen van innovativiteit van belang. Echter, voor de één betekent innovatie vernieuwing en vooruitgang, voor de ander bete-

kent het afstand doen van het goede en vertrouwde, en misschien ervaart men het zelfs als destructie. De minister van Defensie behoort gelukkig tot de eerst genoemde groep.

Onder de titel 'Op weg naar een nieuw evenwicht: De krijgsmacht in de komende jaren', heeft hij in zijn Prinsjesdagbrief de deur voor innovatie wijd open gezet. In dit beleidsstuk stelt hij duidelijk een voorstander te zijn van kwaliteit boven kwantiteit. Een trend die na de val van de muur is ingezet, waarbij verkleining van de krijgsmacht opgevangen wordt door professionalisering en technologische vernieuwing, zet hij hiermee voort.

De impuls die de ontwikkelingen op ICT-gebied hebben gegeven aan het concept van *Network Centric Warfare* (NCW) speelt hierbij een sleutelrol. En NCW is slechts het begin. Robotica, nanotechnologie en gentechnologie zullen spoedig volgen. We bevinden ons momenteel dan ook aan de vooravond van grote technologische en (dus?) organisatorische veranderingen.

Maar vernieuwing roept ook achterdocht en angst op. De kans is groot dat de traditionele denkers binnen de defensieorganisatie niet onvoorwaardelijk hun schouders onder deze innovatieve koers zetten. Onder het mom 'We moeten het kind niet met het badwater weggooien', zullen ze blijven vasthouden aan het oude vertrouwde.

Zo valt er bijvoorbeeld voor hen niet te tornen aan de brigade als bouwsteen voor de krijgsmacht, wordt zelfsturing en -controle binnen de hiërarchische defensieorganisatie beschouwd als vloeken in de kerk en staat men slechts zeer beperkt open voor meningen van 'cultuurvreemde' externen.

Waardesysteem

Het moge duidelijk zijn dat het simultaan omarmen van deze drie kerncompetenties geen eenvoudige opgave voor Defensie zal zijn. Een breed gedragen toekomstvisie ontwikkelen, omgaan met belangentegenstellingen,

27 Princen, F.J.J. en M.H. Wijnen, 2004, a.w.

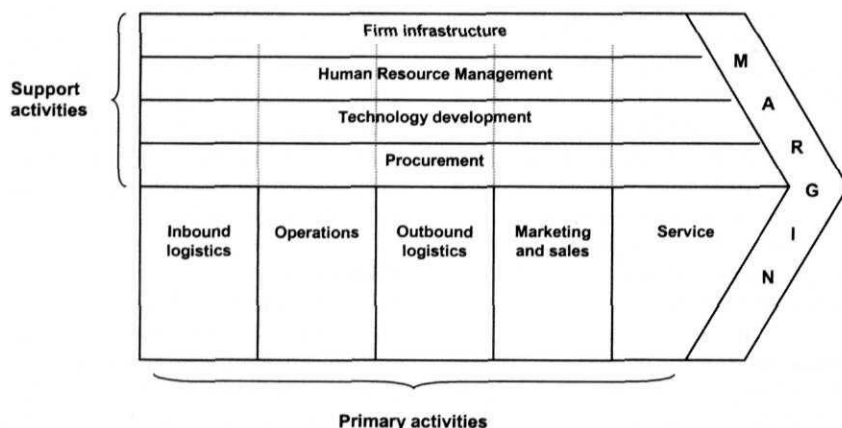
nieuwe doctrinevorming nastreven, het doorbreken van traditionele organisatiegrenzen en meer en hechtere samenwerking verwezenlijken, zijn sleutelfactoren die niet zomaar komen aanwaaien.

Maar besluit de krijgsmacht om zich dit keer echt diepgaand te reformeren, dan zijn dit aspecten die niet veronachtzaamd mogen worden. Ze is er dan niet met het op schrift stellen van een nieuw besturingsmodel gebaseerd op de waardeketen. De 'Purpose-Process-People' filosofie biedt ons inziens wel de noodzakelijke holistische benadering.

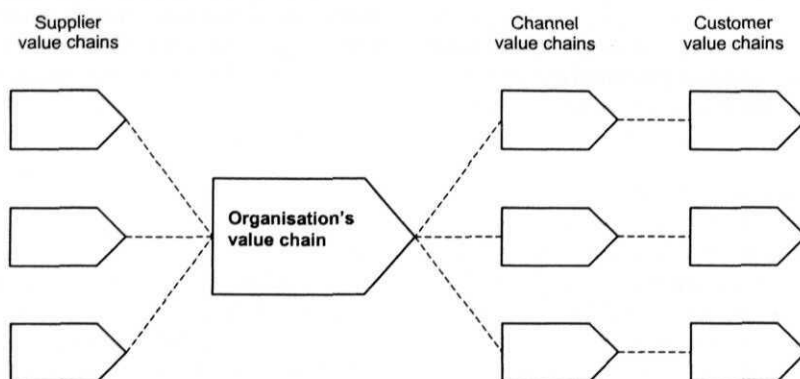
Als we de *purpose* zoals die nu door Defensie geformuleerd is, tegen het licht houden, dan valt daar nog wel het een en ander op aan te merken. Zelfs met eenvoud, als een van de grondbeginselen van de oorlogvoering, in het achterhoofd is het omschrijven van de output als 'een geleverde militaire bijdrage' een te simpele voorstelling van zaken.²⁸

Zeker wanneer vervolgens het complexe systeem waarbinnen de krijgsmacht functioneert in het nieuwe besturingsmodel wordt afgedaan als een krachtenspel tussen de operationele commando's, de dienstencentra en de bestuursstaf.

Daar komt nog eens bij dat het vandaag de dag voor geen enkele organisatie toereikend is om te denken in termen van alleen een waardeketen. Men moet rekening houden met een veelheid aan intra- en interorganisatorische relaties. Deze relaties zijn veelal dermate complex dat ze in onderlinge samenhang bezien moeten worden. Een enkele waardeketen schiet hierin tekort. In het bedrijfsleven spreekt men dan ook veel eerder over een waardesysteem. Diensten en producten maken immers deel uit van een groter geheel van toeleveranciers, afnemers, consumenten en partners (figuur 5a en 5b). Het waardesysteem maakt de bestaande en/of gewenste koppelingen duidelijk en geeft inzicht in de toegevoegde waarde van de



Figuur 5a: De waardeketen (Porter, 1985)



Figuur 5b: Het waardesysteem (Porter, 1985)

eigen diensten of producten voor de hele keten.

Hetzelfde geldt voor de Nederlandse krijgsmacht. In het vorig decennium vond een heroriëntatie van de doelstelling en taken van de Nederlandse Defensie plaats. Door de uitbreiding van het bondgenootschap en de EU vindt dit ook internationaal binnen de NAVO en EU plaats. Niet haar strategie maar de doelstelling van de (defensie)organisatie is van belang: welke toegevoegde waarde kan zij hebben binnen welke waardesystemen? Systemen waarin Defensie participeert zijn bijvoorbeeld handhaving van de internationale rechtsorde, (inter)nationale terrorismebestrijding, bescherming van de nationale en NAVO-grenzen, *nation building* en civiel-militaire samenwerking (CIMIC).

Uit de diversiteit en complexiteit van deze korte, incomplete opsomming valt al af te leiden dat men op topniveau nooit passende en actuele strategieën hiervoor kan opstellen. Defensie kan analyseren welke rol zij wil, kan en moet spelen binnen de waardesystemen en kan op grond hiervan doelen opstellen. De betrokken eenheden kunnen deze doelen omzetten in passende processen en hun benodigde netwerken opzetten. De eenheden richten, in onderlinge afstemming (eventueel uiteraard *joint*) hun waardeketen in en brengen de externe koppelingen aan.

Binnen een waardesysteem als de nationale terrorismebestrijding moet

²⁸ Besturingsmodel Defensie, p. 4, 2003, a.w.

bijvoorbeeld worden gedacht aan de toegevoegde waarde die bepaalde eenheden, zoals het Explosieven Opruimings Commando van de Koninklijke Landmacht (EOCKL), de Nucleair Biologisch Chemische (NBC) school (beiden reeds *joint*), de Bijzondere Bijstands Eenheid (BBE) en Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) hierbij kunnen hebben. Zij moeten de mogelijkheden hebben om de noodzakelijke koppelingen aan te brengen tussen hun processen en die van de uitvoerende eenheden van de andere ministeries in de veiligheidsketen zoals de GGD, de brandweer, de FIOD, de politie en dergelijke.

Gegeven het feit dat Defensie altijd deel uitmaakt van een waardesysteem en zij dus nooit solitair zal optreden, is het des te prangender voor Defensie om zich te oriënteren op deze systemen. Binnen haar waardesystemen kan Defensie ten slotte het voortouw nemen op het gebied van responsiviteit, efficiëntie en innovativiteit. Want men moet niet streven naar suboptimalisatie ten faveure van de eigen keten maar naar kwaliteitsverhoging van het hele systeem.

Processen inrichten

Vanuit de overeengekomen en gecommuniceerde doelen binnen de diverse waardesystemen dient Defensie haar processen in te richten. In vergelijking met de huidige door Defensie uitgedragen waardeketen is dan wel een uitwerking noodzakelijk. Het grote voordeel van de procesgedachte, en als hulpmiddel daarbij de waardeketen, is het feit dat elk proces weer als een black-box open te klappen is. De processen van het onderliggende aggregatieniveau worden hiermee inzichtelijk gemaakt en vervolgens door middel van een nieuwe waardeketen met elkaar verbonden. Een dergelijke cascade-methode stelt de diepte-dimensie van procesmanagement veilig door de processen logisch te vertalen naar elk willekeurig organisatieniveau.

De huidige praktijk is dat de koppelingen nu vaak aan te merken zijn als

kwaliteitslekken omdat de processen van de diverse klant-leverancier-verhoudingen (intern-intern, extern-intern en vice versa) niet op elkaar aansluiten. Te hopen valt dat de eenheden binnen de nieuwe defensieorganisatie de mogelijkheden krijgen en de wil hebben de procesbenadering verder uit te werken.

Paradigma veranderen

Voor wat betreft de derde P van 'people' zal Defensie de zwaarste draai moeten maken. De processen zullen voorwaardenscheppend zijn maar de commandanten zullen toch zelf de responsiviteit moeten bezitten om gegeven de (steeds wisselende) omstandigheden te opereren. Entrepreneurschap binnen zowel de vredesbedrijfsvoering als tijdens operaties is noodzakelijk. Opdrachtgerichte commandovoering in optima forma. Dit houdt zeker veranderingen van loopbaanpaden en automatische bevorderingspatronen in.

De mensen moeten ook op hun niveau de noodzakelijke netwerken opzetten. Netwerken in de zin van: wie kan mij, eventueel plaatselijk en tijdelijk, helpen (toegevoegde waarde bezitten of creëren) bij het volbrengen van mijn doel en/of een rol spelen in mijn processen? De organisatie moet dit weer niet platslaan in systemen maar hooguit datgene formaliseren wat geformaliseerd moet worden en verder uitgaan van flexibele informele samenwerkingsverbanden. Deze filosofie grijpt diep in bij de organisatie. Niet de systemen zijn leidend maar de mensen: '*Beyond Systems to People*'. Pas dan kunnen we bij Defensie spreken van een paradigmaverandering.

Ter overdenking

Defensie heeft een aantal jaren geleden een organisatie opgebouwd die mogelijk tot twee decennia geleden, voor een conglomeraat van bedrijven, een werkbaar geheel zou zijn geweest. Met andere woorden: een organisatievorm die destijds als de minst

slechte zou kunnen worden geschetst. Echter, binnen de hedendaagse complexe en dynamische omgeving is deze vorm strijdig met het adagium '*train as you fight / fight as you train*'. De cyclus *Purpose-Process-People* biedt door haar dynamiek meer kansen dan het lineaire *Strategy-Structure-Systems*.

Nogmaals: niet de structuren moeten het uitgangspunt zijn van organisatie-inrichting maar juist de processen. Het is dan teleurstellend te constateren dat binnen de defensie-eenheden bij de huidige reorganisatie (in het kader van SAMSOM) toch veelal de VTE-en en financiën, met in tweede instantie de organogrammen, leidend zijn.

Gelukkig zal de nieuwe organisatie pas in 2006 van kracht zijn. Hopelijk kunnen we nu nog spreken van een concept, want dan is er in ieder geval nog tijd om de (onderliggende) andere programma's van SAMSOM in lijn met de procesgedachte te brengen en klaar te stomen voor een vloeiende overgang naar een nieuw organisatie-model.

Om grip te krijgen op het doel van de organisatie is het waardesysteem een dankbaar analyse-instrument. Vanuit de doelstellingen verschaffen de processen inhoud aan de eigen organisatie: het bouwen van een waardesysteem. Mede hierdoor krijgen drie noodzakelijke kerncompetenties meer kans te rijpen: responsiviteit, efficiëntie en innovativiteit. Competenties die niet in systemen schuilen maar in de medewerkers.

Door een vorm van flexibel organiseren, deels via netwerken, ontstaat een defensieorganisatie die op haar toekomst is voorbereid en waar zelfs het bedrijfsleven stiekem naar zal kijken. ■

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

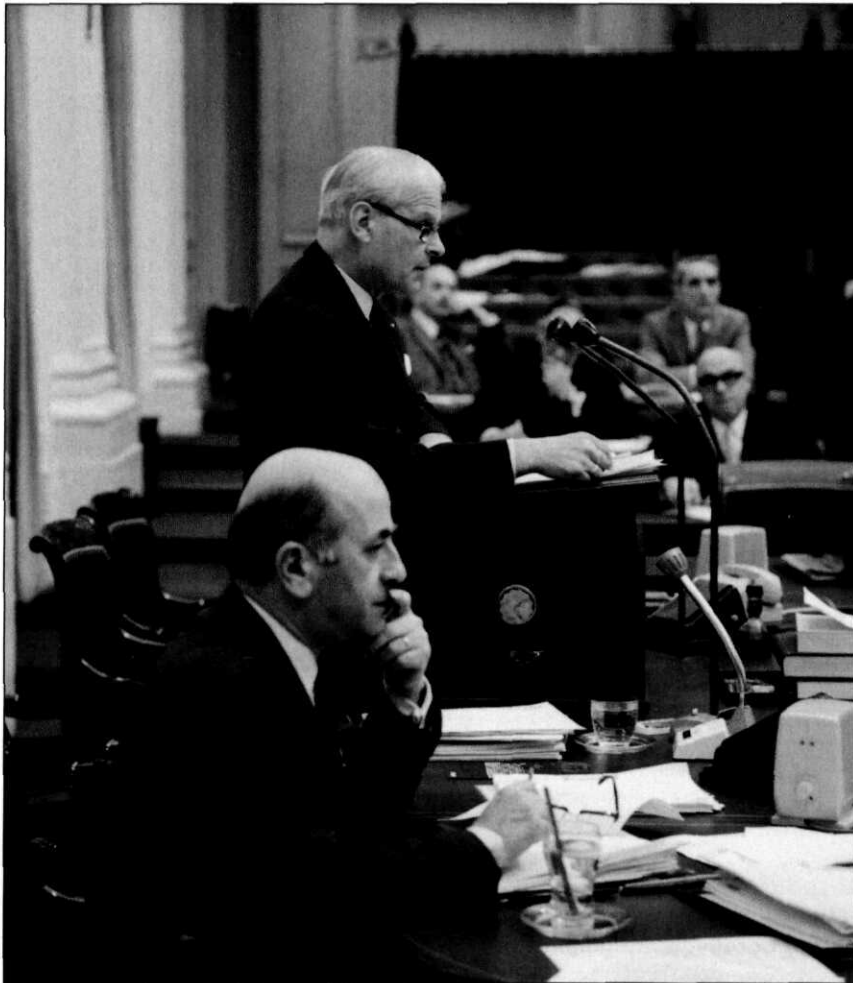
Wederopbouw, 1945-1974

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 taakuitvoeringsvormen.' '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/KL)

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

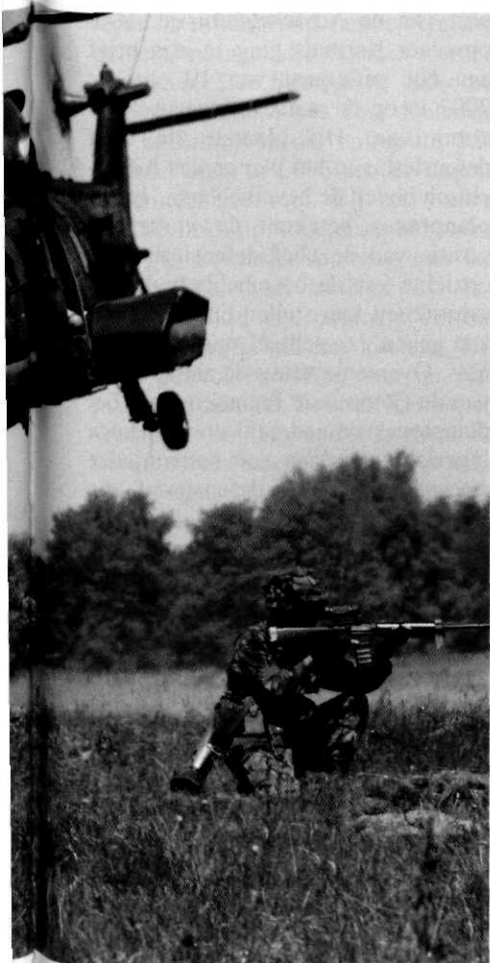
16 Eekelen, Dr. W.F. van, Brief van de Minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer inzake het PRO-VIP-rapport (D86/350/18335), 2 juni 1988, dat in bijlage wordt aangeboden als: Versterken Nederlandse Defensie-planning, Eindrapport PRO-VIP, Den Haag 2 juni 1988, blz. 1.

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 krijgsmacht delen. 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 krijgsmacht delen 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 krijgsmacht delen’, 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-

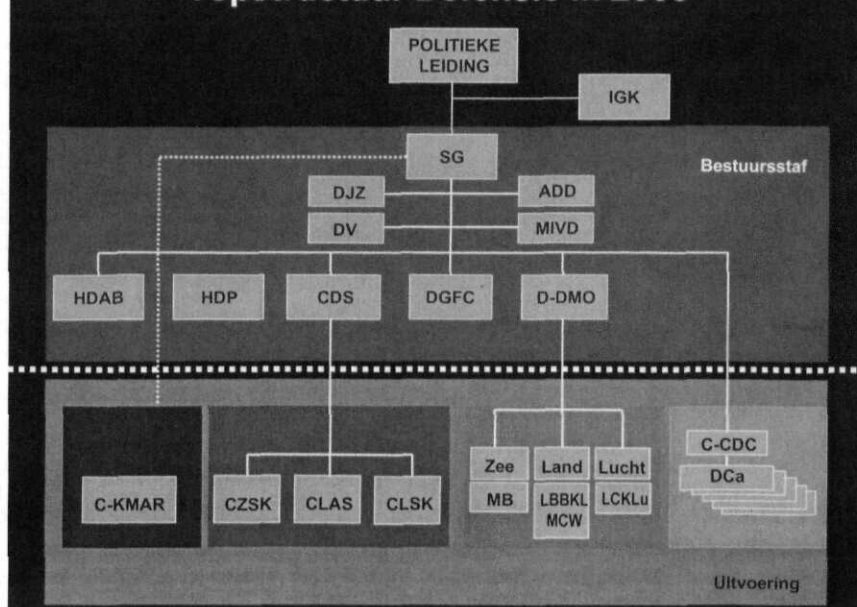
narissen. Het waren intensieve sessies waarbij van de deelnemers en van de organisaties die zij vertegenwoordigden offers werden gevraagd in het belang van een perspectiefvolle ontwikkeling van de krijgsmacht als geheel. Uiteindelijk werd het beoogde bedrag gedekt door de lijst van maatregelen die later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

Topstructuur Defensie in 2006



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 scheidt goede voorwaarden om de uitdagingen van de toekomst aan te gaan.

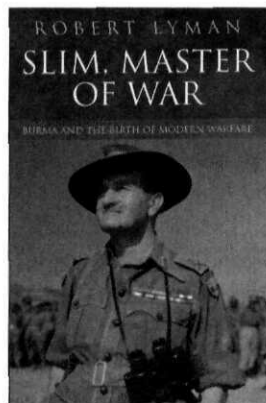
Het is van groot belang dat de defensieplanning niet wordt gezien als *terra incognita*. Het is de opdracht van degenen die met defensieplanning zijn belast, hun werk inzichtelijk te maken en optimale randvoorwaarden te scheppen voor de operationele eenheden om een zo maximaal mogelijk militair vermogen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

BOEKEN bespreking

Slim, master of war

Burma and the birth of modern warfare (Londen, 2004), door Robert Lyman, Uitgeverij Constable, Londen, 327 p.; ISBN 18 4119 811 0; £ 25,-



De reputatie van de Britse generaal William J. Slim (1895-1970) heeft altijd in de schaduw gestaan van die van andere generaals uit de Tweede Wereldoorlog. Slim was minder handig in het bespelen van de media (minder ijdel ook) dan sommigen van zijn collega's, hoewel zijn boek *Defeat into victory* (1956) een bestseller was.

Zijn onbekendheid bij het publiek kwam wellicht ook voort uit het feit dat het oorlogstheater waar hij zijn successen behaalde ver weg lag: Oost-India en Birma, 1942-1945. Het was daar dat Slim een smadelijke en dramatische terugtocht van de Britse troepen in 1942 wist om te buigen tot een ondubbelzinnige overwinning op de Japanners in 1945.

Lord Mountbatten, onder wiens opperbevel de campagne in Birma plaatsvond, noemde Slim ooit *'the finest general the Second World War produced'*. Het heeft overigens niet ontbroken aan historische literatuur over de veldtocht in Birma en ook over Slim zelf zijn enkele biografieën verschenen. Het beste boek over de generaal is nog altijd Ronald Lewin, *Slim the standardbearer* (Londen, 1976). De oorlog in Birma in zijn totaliteit heeft een aantal fraaie boeken opgeleverd, zowel memoires van militairen

die eraan deel hebben genomen, als historische monografieën.

Het was – niet te vergeten – ook de campagne waarin de legendarische Charles Orde Wingate met zijn *Chindits* een opvallende rol speelde, een optreden dat eveneens de nodige literatuur heeft opgeleverd. Ook in het boek van Lyman komt Orde Wingate voor en wordt vooral zijn relatie met Slim onder de loep genomen.

Dit nieuwe boek over Slim bevat een overtuigend pleidooi voor de juistheid van de hierboven geciteerde uitspraak van Mountbatten. Het is geen biografie, maar een – fascinerende en goed geschreven – analyse van Slims aanpak. De Japanse militairen die Slim tegenover zich vond, maakten de indruk onoverwinnelijk te zijn. Zij combineerden martialiteit, vermetelheid, soms roekeloosheid, met het ongeëvenaarde vermogen om zelfs onder de moeilijkste terreinomstandigheden offensief op te treden.

Niets was voor hen onmogelijk. Zelfs in de jungle van Birma slaagden zij erin de Britten keer op keer te verrassen door geforceerde marsen en gewaagde omtrekkende bewegingen. Japanse soldaten bleken in staat vrijwel elke fysieke ontbering te verdragen – overigens 'geholpen' door een keiharde disciplinehandhaving – en tegelijkertijd als samenhangende gevechtseenheid te blijven functioneren. Zij doken overal op waar zij door hun tegenstanders niet waren verwacht en hadden krijgslist, verrassing, insluiting en omsingeling tot een ware kunst verheven.

Toch is het precies op dit punt dat zij door Slim werden afgetroefd en verslagen in begin 1945. Maar daar ging het nodige aan vooraf. In 1942 kreeg Slim onverwacht het commando over de Britse troepen die vanuit Rangoon, de hoofdstad van Birma in het zuiden, aan een barre terugtocht naar Assam in Oost-India begonnen, een mars van honderden kilometers door de jungle.

Het lukt hem het leger als eenheid te evacueren, een enorme prestatie, al waren de verliezen hoog. Vanaf dat moment werkte Slim aan een krijgsplan om de Japanners uit Birma te verdrijven. Na aanvankelijke samenwerking van zijn superieuren, kreeg hij de onvoorwaardelijke steun van de *Supreme Commander*, Lord Mountbatten, in Delhi. Als commandant van *14 Army* begon hij in september 1944 aan de gestage terugdringing van de Japanse troepen in midden-Birma, eerst over de rivier de Chindwin, dan over de Irrawaddy, zuidwaarts naar Mandalay en Rangoon.

Slim voerde het offensief uit in nauwe samenwerking met de *Royal Air Force* (RAF). Zonder de loyale en heroïsche steun van de luchtmacht zou de hele Birma-campagne volstrekt onmogelijk zijn geweest. De Japanners boden taai weerstand, zoals zij dat overal elders in Azië en de Pacific deden. Het hoogtepunt van de campagne werd bereikt in februari 1945 toen Slim met een briljante misleidingsoperatie de Japanse troepen in Midden-Birma wist in te sluiten en na harde strijd te verslaan. Zo werden de Japanners uitgeschakeld met een methode die zij zelf zo vaak met succes hadden toegepast en die zij niet van de Britse troepen hadden verwacht. Zij waren *outmaneuvered*.

Het was een voorbeeld, zoals Lyman betoogt, van de moderne manoeuvre-oorlogvoering, waarbij het niet gaat om kracht tegenover kracht te stellen in een poging het vijandelijke leger in één klap te vernietigen, maar veel meer om door middel van manoeuvreren, omtrekking, krijgslist en misleiding de vijand af te troeven en zijn wil tot voortzetting van de strijd te breken.

Lymans boek is een waardevolle toevoeging aan de literatuur over de strijd in Birma. Het is een voorbeeld van wat militaire geschiedschrijving in optima forma kan zijn. Het is veel meer dan het verhaal van een campagne; het gaat in op training, doctrine en tactiek; het laat zien hoe essentieel de samenwerking tussen de landstrijdkrachten en de luchtmacht was voor het welslagen van de campagne en toont bovendien dat al deze zaken sterk beïnvloed werden door de persoonlijke verhoudingen in de legertop.

Een korte bespreking zoals deze kan nauwelijks recht doen aan de rijke inhoud van het boek. Lyman schenkt bijvoorbeeld ook aandacht aan de krijgsgebeurtenissen in het noorden en de bijdrage van de Amerikaanse en Chinese troepen onder generaal Stilwell en aan de Arakan-campagne in Zuid-Birma, waar de Britten aanvankelijk hun offensief tegen de Japanse troepen begonnen.

En passant zet de auteur enkele in de militair-historische literatuur voorkomende misvattingen recht over de verhouding tussen Slim en Orde Wingate. Slim werkte Orde Wingate bepaald niet tegen, zoals vaak is beweerd, maar had wel een nuchtere visie op wat de laatstgenoemde met zijn gedurfde acties achter de Japanse linies wilde en kon bereiken. Het boek bevat goede kaarten, die essentieel zijn om het verhaal te volgen, en een aantal fraaie, soms onbekende, foto's.

dr. J.A. DE MOOR, IMG/KL

De fantast

drs. F. Matser – kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst

Met een geïrriteerde blik kijk ik het gangpad in. De trein is weer te laat en zelfs de eerste klasse zit tot overmaat van ramp boordevol mensen. Nergens een zitplaats te bekennen. Met snelle pas loop ik naar de volgende wagon. In de verte ontwaar ik zowaar een lege stoel. Opgelucht plof ik neer.

Tegenover me ontwaar ik een bekend gezicht. Ik twijfel nog even, maar aan de overkant breekt al een grijns van herkenning door. Jacco, een jaargenoot die ik in 20 jaar niet heb gezien. 'He, dat is lang geleden, Rob was het toch!' zegt hij opgetogen. Ik herinner me vaag dat Jacco altijd een beetje een rare vogel was. Iemand die op het KIM al verschrikkelijk kon fantaseren. Hij had eindelijk toneelspeler willen worden of regisseur ofzo, maar hij was destijds een paar keer afgewezen door de kleinkunstacademie, of de filmacademie of zoiets.

Ik had een korte reis met hem gevaren toen ik moest invallen voor een zieke collega op de Hr. Ms. Tydeman. Een hydrografisch schip. Zandbanken inmeten op de route tussen Duitsland en Denemarken, als ik het me goed herinner.

Ik bewaarde daar goede herinneringen aan. Jacco was aan boord al net zo'n buitenbeentje

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van commodore Erik Oliemans en kolonel Frans Matser, beide werkzaam bij het Commando Dienstencentra (CDC).

als op het instituut. Zijn prachtige anekdotes fleurden de saaie uren op de brug geweldig op. Maar hij had als officier van de wacht ook midden in de nacht alarm voor het hele schip gegeven omdat er zogenaamd tien gigantische potvissen waren gezien. De kapitein was *not amused*. Ik meende mij te herinneren dat hij een paar jaar later de marine had verlaten. 'Leuk je weer eens te zien, wat doe jij tegenwoordig' lijkt me dus een passende opening.

Jacco is directeur van een theaterbureau en heeft het reuze naar zijn zin. Getrouwd, twee volwassen kinderen. Hij had er nooit spijt van dat hij naar het KIM was gegaan. Het was een leuke tijd geweest en hij had er veel geleerd, mensenkennis opgedaan, wat van de wereld gezien, leiding leren geven, maar hij had ook geen spijt van zijn vertrek na een aantal jaren. Het amusementsvak bleef hem toch trekken. En hij had nog steeds een band met Defensie, zegt hij lachend, want hij heeft een zoon van 22, Wessel, werkzaam als BBT-wachtmeester bij de Koninklijke Marechaussee. Sportieve vent, havo gedaan, goede zwemmer en basketballer. Leuke vriendin. Hij glimt van vaderlijke trots. Maar de appel valt niet ver van de boom, want ook Wessel staat op het punt Defensie de rug toe te keren. Hij gaat namelijk binnenkort naar de politie, vertelt Jacco. Vanaf dit punt nam het gesprek een onwaarschijnlijke wending.

Ik had natuurlijk wel iets gehoord van een project om overtollige militairen naar de politie te

brengen. Leek mij een prima initiatief. 'Maar je zei net toch dat je zoon BBT-er is?' vraag ik nietsvermoedend. 'Dan kan hij toch haast niet overtollig zijn, z'n contract loopt toch vanzelf af.' Daar wist Jacco het fijne niet van. 'Maar Wessel zegt dat het echt prima is geregeld!' spreekt hij met veel waardering in z'n stem. 'Knap hoe jullie dat toch altijd weer keurig voor jullie personeel weten te organiseren bij Defensie. Ondanks al die bezuinigingen. Petje af!'

Ik keek hem niet begrijpend aan. 'Nou, eigenlijk had hij nog een contract voor twee jaar, maar daar wordt hij zomaar van vrijgesteld. Ook had hij net een dure opleiding gevolgd, om *air Marshal* te worden ofzo, maar hij hoeft niets terug te betalen. Z'n keuring is grotendeels door Defensie geregeld en de opleiding bij de politie wordt helemaal door Defensie betaald, trouwens: ik geloof een deel van zijn salaris in de eerste jaren ook.'

Ik kijk hem ongelovig aan. 'Maar dat kan toch niet' spreek ik met ongeloof in m'n stem 'we hebben momenteel meer dan 2000 BBT-ers tekort: jongens en meisjes zoals jouw zoon. In de twintig en met een tijdelijk contract. Gezond, sportief. De werving maakt momenteel overuren om ze te vinden. Dan gaan we die toch zeker niet zelf naar buiten helpen?

Wordt zijn eenheid misschien opgeheven of heeft hij een of andere dienstbeperking?' Verbaasd over zoveel ongeloof schudt Jacco zijn

iets te lange haren. 'Natuurlijk niet, hij is zo gezond als een vis, en zijn eenheid wordt geloof ik zelfs uitgebreid!' Nu geloofde ik helemaal niets meer van het verhaal. Die Jacco was toch niets veranderd, hij kan nog steeds van een haring een potvis maken.

Jacco las het ongeloof in mijn ogen en nam nu toch wat gas terug. Hij haalde zijn schouders op en zei dat hij het ook allemaal niet precies wist, alleen maar de zaken die Wessel hem had verteld. Ik keek hem nu toch wat argwanend aan. 'Die appel valt zeker niet ver van de boom', dacht ik. Wat een fantasie, wat een indianenverhaal. We zijn toch zeker niet gek geworden bij Defensie, we zijn toch Sinterklaas niet! Die Wessel heeft al net zo'n rijke fantasie als z'n vader. Of hij daar bij de politie mee aan het juiste adres is? Ik had mijn twijfels.

Met knarsende wielen stopte de trein in Den Haag Hollands Spoor. Ik stapte uit, op weg naar mijn vergadering op de Admiraliteit... Jacco bleef zitten, hij ging door naar Amsterdam voor een bespreking met een impresario. Leek me leuk werk in de amusementsindustrie, maar wel lastig om dan met beide benen op het dek te blijven. Desalniettemin namen we hartelijk afscheid. Toch leuk na zoveel jaar.

En die fantasieverhalen had ik hem aan boord van de Tydeman ook al niet kwalijk genomen. 'Gewoon met een korreltje zout nemen', zei onze bootsman toen al.

Hartelijk namen wij afscheid. ■

Samenvattingen

Editoriaal – Meer defensie en minder drempels?

Onze krijgsmacht kan de territoriale integriteit van het Koninkrijk der Nederlanden niet meer afdoende beschermen tegen een grootschalige dreiging met militaire middelen. Dit lijkt dramatisch, maar dat is het niet. Mensen die het kunnen weten hebben verklaard dat een dergelijke dreiging niet waarschijnlijk is. Defensie wordt geconfronteerd met pijnlijke bezuinigingen. Doelmatigheid staat daarbij centraal. Een krijgsmacht kent echter inherente ondoelmatigheid door de noodzakelijke garantie van operationele inzetbaarheid. Hoe kan aan een proces van ongelimiteerde bezuinigingen een halt worden toe geroepen? Een deel van het antwoord ligt in vergroting van het draagvlak. Een ander deel kan liggen in een lange termijn veiligheids- en defensiebeleid. *Het laatste deel kan liggen in scenario's waarin de krijgsmacht moet kunnen optreden. Hoeveel krijgsmacht is er nodig om de belangen van de staat te verdedigen? Mogelijk biedt een vast percentage van ons bruto nationaal product uitkomst. Er is enige planningszekerheid nodig om een krijgsmacht in stand te houden en te ontwikkelen. 'Meer defensie ten koste van minder (verkeers)drempels' moet toch aan de Nederlandse bevolking kunnen worden uitgelegd?*

K. Togo – Time for a change in Japan

Op 19 december 2003 besloot de Japanse regering haar 'National Defense Policy Outline' (NDPO) te herzien. Dit is een van de sleuteldocumenten waarin het veiligheids- en defensiebeleid eind 2004 opnieuw wordt vastgelegd. De auteur legt eerst uit hoe het Japanse beleid op deze gebieden sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog is gestructureerd. Hij analyseert vervolgens de drie niveaus waarop het debat rond deze thema's wordt gevoerd: de NDPO, de discussie rond de zogenaamde 'Basic Policies' en de herziening van artikel 9 van de Grondwet. De auteur maakt duidelijk dat dit debat een afspiegeling vormt van de Japanse wens om een actievere en meer verantwoordelijke rol in de regionale en mondiale veiligheid te spelen. Deze herbezinning brengt echter ook de uitdaging om de pacifistische politiek van dit land sinds 1945 opnieuw te definiëren.

T. Bijlsma en E.J. de Waard – Het nieuwe besturingsmodel Defensie

De geschiedenis heeft ons geleerd dat oorlogvoering, dan wel de dreiging hiervan, bepaalde wetenschapsgebieden naar nieuwe inzichten en toepassingen heeft geleid. Defensieorganisaties werden daarmee trendsetter. Hetzelfde gold op organisatorisch gebied: de staf, standaardisatie en scenarioplanning waren militaire inzichten die hun intrede deden in het bedrijfsleven. Deze voorbeeldrol is verleden tijd. Defensieorganisaties kijken nu naar andere grote profit- en non-profitorganisaties en kopiëren veelal concepten die in de mode zijn. Ook de Nederlandse krijgsmacht wilde zich laten besturen als een multinational. De auteurs zijn van mening dat de krijgsmacht weer een voorlopersrol zou kunnen vervullen. Zij gaan in op het historisch perspectief en vervolgens op de 'process-school'. Zij passen deze denkschool toe op Defensie. Het resultaat is een professionele expeditionaire macht, waarbij de vredesbedrijfsvoering de inzet niet hindert. Zij sluiten af met enkele overdenkingen rond de toekomstige organisatie.

F.J.J. Princen en M.H. Wijnen – Defensieplanning. Ervaringen rondom de Prinsjesdagbrief 2003 in historisch perspectief

De Prinsjesdagbrief 2003 bevatte ingrijpende keuzes op het gebied van Defensie. De auteurs gaan niet in op de vraag 'wat' het plan werd. Zij gaan in op de vraag hoe Defensie tot de gepresenteerde keuzes kwam. In het eerste deel van het artikel geven ze een terugblik op de defensieplanning tussen 1945 en de periode van de 'Adviescommissie Opperbevelhebberschap' (2002-2003). Zij laten zien dat het in die tijdspanne maar in beperkte mate mogelijk bleek om defensiebreed keuzes te maken. In het tweede deel bespreken zij de voorbereiding van de Prinsjesdagbrief. Onder druk van de dreigende onbetaalbaarheid van Defensie veranderde de visie op de topstructuur en de defensieplanning. Zij zien deze bezinning als een soort waterscheiding in de ontwikkeling van de Nederlandse defensieplanning. Hoe het water zal gaan stromen, zal gaandeweg blijken. De defensieplanners zijn in de huidige organisatie en met de thans beschikbare systemen echter beter in staat om defensiebrede afwegingen te maken.

F. Matser – De fantast

De trein is weer te laat. Nergens lijkt een zitplaats te bekennen. Opgelucht plof ik neer in een lege stoel. Tegenover mij ontwaar ik Jacco. Hij is een jaargenoot van het KIM. Hij was daar een echte fantast. Hij verliet Defensie. Hij vertelt dat hij nu directeur van een theaterbureau is. Hij heeft nog steeds een band met defensie. Zijn zoon, Wessel, is Beroeps Bepaalde Tijd en wachtmeester bij de Koninklijke Marechaussee. Ook hij gaat Defensie verlaten; hij gaat naar de politie. Jacco is vol lof over de wijze waarop Defensie dat regelde. Er wordt niet moeilijk gedaan over zijn contract. Een dure opleiding om 'airmarshal' te worden hoeft hij niet terug te betalen. Ik kijk hem ongelovig aan. We hebben immers meer dan 2000 zogenaamde 'Beroeps Bepaalde Tijd' tekort. Volgens Jacco wordt Wessels eenheid niet opgeheven, integendeel; zijn eenheid breidt uit. Er zijn ook geen andere beperkingen. Zijn zoon is zo gezond als een vis. Is Defensie gek geworden? Jacco geeft aan, dat dit het verhaal van zijn zoon is. Ik stap uit in Den Haag. Het was leuk om Jacco weer eens te zien. Je moest hem altijd al met een korreltje zout nemen...

Summaries

Editorial – More Defense and less barriers? Is there a limit to the size of the Armed Forces?

Our Armed Forces are no longer able to defend the Kingdom of the Netherlands against a large-scale threat of military means. This seems to be dramatic, but it is not. People who should know have declared that such a threat is unlikely. Defense is confronted with painful cuts in expenditure. There are however limits to suitability: operational effectiveness has its price. How can a process of unlimited cuts be stopped, or perhaps even reversed? Part of the answer lies in enlarging the public support. Another part can be found in a long-term vision on security and defense. A last part may be found in the development of scenario's of future operations. How much 'Defense' is necessary to 'defend the interests of the State', as stated in our Constitution? Perhaps a certain percentage of our national income could bring the stability one needs to maintain and develop Armed Forces. People should be able to explain that more Defense is necessary.

K. Togo – Time for a change in Japan

On December 19, 2003, the Japanese Government decided to reverse its National Defense Policy Outline (NDPO). This is one of the key-documents to establish Japan's security- and defense policy by the end of 2004. The author first explains the basic structure of Japanese defense- and security policy since the end of the Second World War. He then analyses the three layers of current debate in Japan: the revision of the NDPO, the debate on the so-called 'Basic Policies', and the revision of article 9 of the Constitution. This article determines the role of Japan's Armed Forces. He clarifies how this debate reflects the desire of Japan to play a more active and responsible role in regional and global security matters. This debate also evokes a challenge in redefining the 'pacifist' role which this country has pursued after 1945.

T. Bijlsma and E.J. de Waard – The new government-concept of Defense

History teaches that war or its menace drove certain sciences to new insights and applications. This often made Defense a trendsetter. The same applied to organization: staff, standardization, and scenario-planning originated in the military. Defense-organizations nowadays watch profit en non-profit enterprises and often copy concepts that are in fashion. The Dutch Armed Forces too wanted to be governed as an international. The authors present another concept of organizing. In their view, the Armed Forces could again play a leading role. They first present a historical perspective and then turn to the so-called 'process-school' which they relate to Defense. The application of this school of thought can develop the Armed Forces into the desired professional expeditionary force, while everyday conduct of business does not hamper military deployment. The authors conclude with some reflections on the future organization.

F.J.J. Princen and M.H. Wijnen – Defense-planning. Experiences concerning the 'Prinsjesdagbrief 2003' in historical perspective

In September 2003 Dutch government presented radical choices concerning Defense. The authors do not address the outcome, the 'what'. They focus on the reasoning behind those decisions, the 'how'. They first discuss the history of defense-planning between 1945 and 2002. They demonstrate the limited space that existed in those years to make defense-wide choices. They then describe the road to the so-called 'Prinsjesdagbrief' in 2003, the official presentation of governmental resolutions for the coming year. As the Armed Forces threatened to become unpayable, the ideas on top-structure and defense-planning changed. The changes finally involved much more than planning as such. They consider the period between autumn 2002 and summer 2003 as a watershed in the evolution of defense-planning. How the water will flow has to be seen. Defense-planning however changed for the better.

F. Matser – The phantast

The train is late again. Nowhere seems a seat to be found. Finally I find one. Facing me is Jacco. We both were at the Naval College. There he always fantasized. He left the Navy. He tells me that is now director of a theatrical agency. There is still a tie with Defense. His son, Wessel, has a short-term contract and is a non-commissioned officer in the 'Koninklijke Marechaussee'. But like his father Wessel is going to leave Defense. He is to become a policeman. According to Jacco, Defense did very well; they did not bother about his contract. Defense even paid his recent course for air-marshal. I look at him unbelievably, as we are short of over 2000 short-term soldiers. Recruitment, I know, does overtime. According to Jacco his unit is not dissolved. On the contrary. There is nothing wrong with his health too. Wessel is as fit as a fiddle. But this is what Wessel tells. Is he a phantast like his father? Now and then Jacco should not be taken too seriously...