

De kosten van de 'Comprehensive Approach'

Dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der Mariniers

Een column leent zich doorgaans niet voor het uitwerken van een idee of gedachte, maar wel voor het signaleren van een onderwerp. Dit keer een stukje over de coördinatie van beleid of – preciezer – de *kosten* van die coördinatie. Ik zal betogen dat er aan beleidscoördinatie een prijskaartje hangt en dat hoe meer coördinatie nodig is, des te hoger de prijs zal zijn. 'Prijs' wordt hier uitgedrukt in de politieke en/of ambtelijke tijd en energie die moeten worden geïnvesteerd om beleid gecoördineerd te krijgen en te houden.

De kosten van beleidscoördinatie kunnen zelfs zo hoog oplopen dat deze de opbrengsten van dat beleid overstijgen of zelfs de succesvolle implementatie van de, in ons geval *Comprehensive Approach*, in de weg staan. Aan de *Comprehensive Approach*, waarin *Diplomacy, Defence and Development* geïntegreerd worden ingezet, zijn dus forse coördinatiekosten verbonden. De sleutelspelers bij de *Comprehensive Approach* moeten zich daarvan bewust zijn, juist om die kosten onder controle te houden. Bekende mechanismen van beleidscoördinatie zijn: een formele taak- of functiescheiding; het aanwijzen van een overkoepelende of integraal verantwoordelijke 'beslissers' of leidinggevende; het instellen van een overlegplatform; gedeelde procedures, standaarden en normen; de introductie van een mechanisme om conflicten op te lossen.

De prijs van beleidscoördinatie

Coördinatie van beleid bij een *Comprehensive Approach* is noodzakelijk, maar ook moeizaam en kostbaar. Zo moeizaam zelfs dat het een werkbare oplossing in de weg kan staan. Goed inzicht in de werking van beleidscoördinatie is dan ook van belang. Als eerste aanzet tot theorievorming moge het volgende dienen. Ten eerste

wil ik de term 'coördinatiekosten' introduceren. Dit zijn de kosten die aan de coördinatie van beleid zijn verbonden.

Inspiratie over de werking van die coördinatiekosten haal ik bij de Britse econoom Roald Coase. In *The Nature of the Firm* (1937) werkt hij het concept van 'transactiekosten' uit. Transactiekosten staan voor de kosten die zijn verbonden aan het doen van een economische transactie (zoals de commissie die verbonden is aan de aan- of verkoop van aandelen). Met andere woorden: de kosten verbonden aan de toegang of deelname in een markt. Coördinatiekosten in ons geval verwijzen naar de kosten die worden veroorzaakt door de (gecoördineerde) inzet van verschillende beleidsinstrumenten. Onder transactiekosten valt ook het uitzoeken of een marktpartij betrouwbaar is, en de wijze waarop een contract juridisch kan worden afgedwongen. Coördinatiekosten verwijzen dan naar de kosten van het overleg, het onderzoek of een instrument wel parallel en geïntegreerd kan worden ingezet en vervolgens in de operatie, de parallelle en gecoördineerde inzet ervan.

Door de transactiekosten laag te houden wordt de toegang tot een markt verbeterd en functioneert die markt doorgaans ook beter. Lage transactiekosten zorgen voor goed functionerende markten. Lage coördinatiekosten maken de integratie en coördinatie van verschillende beleidsinstrumenten gemakkelijker. Waardoor dus die *Comprehensive Approach* beter functioneert.

Het volgende kwadrantenschema is nu mogelijk: (1) de inzet van één instrument (departement) door één land. Bijvoorbeeld de inzet van de krijgsmacht door de Nederlandse regering.

In dat geval zijn de coördinatiekosten verbonden aan de inzet van de krijgsmacht laag;

(2) de inzet van verschillende instrumenten (departementen) door één land. Een interdepartementale aanpak, zoals bij de Kustwacht bijvoorbeeld, waarmee de inzet van meerdere beleidsinstrumenten van meerdere departementen is gemoeid. Deze optie kan heel goed werken, maar de kosten van de coördinatie van beleid zijn aanzienlijk hoger dan die van de eerste optie;

(3) de gezamenlijke inzet van één (type) instrument (departement) door meerdere landen. Hiervan is de NAVO een goed voorbeeld. In deze internationale organisatie werken voornamelijk de departementen van Defensie en Buitenlandse Zaken met elkaar samen. De NAVO heeft de coördinatiekosten weten te reduceren door in te zetten op gemeenschappelijke standaarden en procedures. Deze *Standard Operating Procedures* zijn vooraf overeengekomen regelingen die een gemeenschappelijk set regels vormen die het operationeel optreden van de lidstaten bepaalt. Voorbeelden hiervan zijn: een spellingsalfabet; radioprocedures; technische specificaties voor uitrusting en materieel zoals munitie en brandstof; en een zeer uitgebreid stelsel van operationele normen en procedures. Het ligt dan voor de hand dat krijgsmachten gemakkelijker in een NAVO-kader met elkaar samenwerken dan dat ze met een ander ministerie in de nationale arena kunnen samenwerken. Ook voor deze categorie geldt dat de kosten van de beleidscoördinatie hoog zijn;

(4) de inzet van meerdere instrumenten (departementen) door meerdere landen. De EU kan hier als voorbeeld gelden. Het is zelfs de 'belofte' van het Verdrag van Lissabon: een geïntegreerd Europees buitenlands beleid, waarin de verschillende beleidsinstrumenten uit de driehoek veiligheid, bestuur en ontwikkeling zo worden ingezet dat er een echte Comprehensive Approach mogelijk wordt. Maar voor deze categorie geldt wel dat de coördinatiekosten uiterst hoog zijn. Zo hoog dat er aanvullende maatregelen nodig zijn om beleid te coördineren. Zo is er een Hoge Vertegenwoordiger voor het Veiligheids- en Buitenlandsbeleid aangesteld die niet alleen

verantwoordelijk is voor de beleidscoördinatie maar tevens vice-president van de Europese Commissie is. Daarmee kan hij ook invloed uitoefenen op het programmeren van de gelden in het Europese Ontwikkelingsfond. En er is een Europese Dienst voor Extern Optreden opgericht om de Hoge Vertegenwoordiger bij zijn taak te ondersteunen.

Een 'open design' en een 'open strategy'

Om de coördinatiekosten in de hand te houden, zijn er behalve structurele en procedurele maatregelen ook culturele maatregelen nodig. Want beleidscoördinatie is niet alleen een organisatorisch of technisch probleem; het laten aansluiten van verschillende bedrijfsculturen is zo mogelijk een nog grotere uitdaging. Ik pleit dan ook voor een open benadering in die samenwerking. Enerzijds meer institutionele of organisatorische openheid en anderzijds meer 'strategische' openheid.

Die organisatorische openheid is nodig om andere organisaties op Defensie te laten aansluiten. Dit niet alleen vanwege het besef dat Defensie altijd *embedded* zal optreden in een breder politiek kader of (internationale) Comprehensive Approach, maar ook omdat bijvoorbeeld de private sector een rol en aandeel heeft in de Comprehensive Approach. Publiek-private samenwerking bij crisisbeheersing is niet evident, maar kan in sommige gevallen uitstekend werken.

'Strategische' openheid refereert aan een vorm van planning die veel meer ruimte laat voor beïnvloeding van buitenaf – niet zozeer *top down* maar lateraal, vanaf de zijkant, door bij Defensie aanleunende organisaties. Het lijkt mij een geweldig experiment om eens in een gecontroleerde setting of oefening geen operatieplan te *maken* maar dat plan gewoon te laten groeien, zoals Linux is ontstaan op basis van de input van belanghebbenden, binnen en buiten de organisatie. Een dergelijke 'open strategie' benadering zou wel eens verrassende resultaten kunnen opleveren. Bijvoorbeeld dat meer openheid tot betere coördinatie kan leiden. En dat zou de Comprehensive Approach ten goede komen. ■