

Strategische lenigheid

Anticiperen op een fundamenteel onzekere toekomst

In maart 2010 is het *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht in de toekomst* gepubliceerd. Volgens de auteurs is de grote waarde van deze publicatie niet zozeer de presentatie van de verschillende beleidsopties. Eén van de grootste uitdagingen van de komende decennia is het voorbereid zijn op moeilijk voorspelbare ontwikkelingen en een veiligheidsomgeving met een veelheid aan risico's en actoren. De auteurs presenteren een kader over hoe de aanpak en het proces van de Verkenningen structureel kunnen worden ingebed. Dit is nodig om een goede balans te bewerkstelligen tussen wendbaarheid en standvastigheid van de defensieorganisatie.

*Drs. F.F. Bekkers en S.H.A.M. de Spiegeleire MSc**

Het *Eindrapport Verkenningen* bevat zinvolle analyses en belangwekkende beschouwingen.¹ Maar wat zijn nu echt de sleutelpassages in die 310 pagina's tekst? In de inleiding van het rapport zijn leessuggesties opgenomen. Wij zouden daar een suggestie aan willen toevoegen: hoofdstuk 14 in deel IV van het rapport, getiteld 'Omgaan met onzekerheid: een slimme en slagvaardige organisatie'. Dit is een sleutelhoofdstuk in het nadenken over een toekomstvaste krijgsmacht.

Wat telt in de Verkenningen?

De grote waarde van Verkenningen ligt volgens ons niet zozeer in de presentatie van de verschillende beleidsopties. Deze verschillen in hun concrete uitwerking uiteindelijk niet zoveel van elkaar. Bovendien valt te vrezen dat de beleidsopties er nauwelijks toe doen in een politieke discussie die waarschijnlijk vernauwd zal worden tot het vinden van een vooralsnog onbekend aantal honderden miljoenen aan bezuinigingen. Te hopen valt dat de defensie-organisatie onder druk van een volgende bezuinigingsronde niet voorbij gaat aan de noodzakelijke vernieuwing

Opbouw van het Eindrapport Verkenningen

Deel I van het Eindrapport Verkenningen schetst waar de defensieorganisatie op dit moment (voor) staat, als resultaat van een ingrijpend veranderingsproces gekoppeld aan de grote geopolitieke ontwikkelingen van de afgelopen twintig jaar. De delen II en III bevatten een aantal scenario's voor de toekomstige veiligheidsomgeving. De centrale noemer is de ongekende dynamiek van het huidige tijdperk, die leidt tot grote, zelfs fundamentele onzekerheid over wat de komende twintig jaar ons zal brengen. Voordat in deel V de belangrijkste 'output' van de Verkenningen wordt gepresenteerd in de vorm van vier 'langetermijnperspectieven voor de krijgsmacht ten behoeve van politieke besluitvorming op de korte termijn over de Nederlandse defensie-inspanning', volgt eerst een relatief kort intermezzo in deel IV, 'gewijd aan enkele overkoepelende beleidsoverwegingen: onderwerpen en ideeën die op iedere beleids optie in deel V van toepassing zijn of kunnen zijn'.

Het gevaar bestaat dat dit deel IV, met daarin het sleutelhoofdstuk 14 over de slimme en slagvaardige organisatie, in de luwte tussen omgevingsanalyse en beleids opties niet de aandacht krijgt die het verdient. Dit artikel probeert daar wat aan te doen.

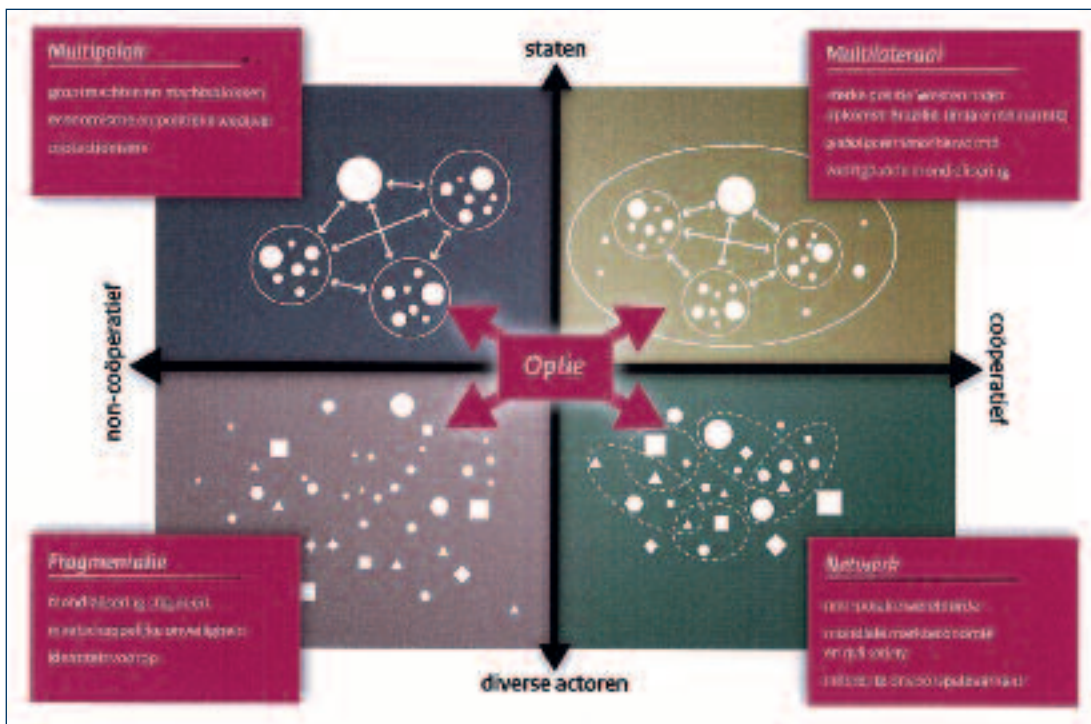
* Frank Bekkers (frankbekkers@hcss.nl) is programmadirecteur defensietransformatie en Stephan de Spiegeleire (stephandespiegeleire@hcss.nl) senior defensieanalist bij het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (www.hcss.nl).

¹ *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, 29 maart 2010.

van het bedrijfsmodel en aan de diverse mogelijkheden die zich hiervoor aandienen. Daarbij kan worden geleerd van de aanpak en het proces van Verkenningen. Daar zit de *echte* toekomstgerichte meerwaarde van het Verkenningstraject. Centraal staat de volgende, in onze ogen essentiële, beleidsoverweging (zie kadertekst op pag. 362).

bare en tamelijk gestructureerde lappendeken van naties die het vroeger was, maar een dicht en volatiel netwerk met een veelheid aan actoren.

De toegenomen verbondenheid en verwevenheid van deze actoren heeft geleid tot een historisch ongekennde, zichzelf versterkende



Figuur 1 De vier toekomstscenario's van de Verkenningen ('Eindrapport Verkenningen', p. 170)

Opzet artikel

In dit artikel geven we enige handvatten voor de wijze waarop Defensie invulling kan geven aan deze beleidsoverweging. We volgen daarbij de geest van de Verkenningen, maar kiezen onze eigen invulling, die in sommige opzichten verder gaat.

Veiligheid in een complexe en dynamische wereld

Figuur 1 schetst de toekomstscenario's zoals die in het kader van de Verkenningen zijn ontwikkeld. Onze eigen samenvattende analyse van de veiligheidsomgeving is de volgende. Het wereldsysteem is niet meer de herken-

exponentiële groei op velerlei terreinen. In de beginjaren van deze eeuw benadrukten veel waarnemers de voordelen van de snel veranderende *flat world*.² In recente discussies wordt meer nadruk gelegd op de gevaarlijke kanten van de mondialisering, met de huidige financiële en economische crisis als een goed voorbeeld van hoe dingen op wereldschaal mis kunnen gaan. Defensieanalisten en -planners worden geconfronteerd met fundamentele onzekerheid over:

- de *veiligheidsomgeving*, met een breed palet aan risico's, bedreigingen en mogelijke inci-

2 Naar Thomas Friedman, *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, 2005.

Beleidsoverweging: structurele inbedding van de Verkenningen

Een van de grootste uitdagingen van de komende twee decennia is het voorbereid zijn op moeilijk voorspelbare ontwikkelingen. De fundamentele onzekerheid over de richting waarin de veiligheidssituatie zich zal ontwikkelen, stelt bijzondere eisen aan de beleidsontwikkeling en planning bij Defensie en de samenstelling en toerusting van de krijgsmacht. De Verkenningen hebben de basis gelegd voor een dynamische beleidsontwikkeling bij Defensie. In het kader hiervan kan de ontwikkelrichting van de krijgsmacht regelmatig worden getoetst en zo nodig aangepast aan te verwachten ontwikkelingen in de omgeving. Het verdient dan ook aanbeveling de Verkenningen structureel in te bedden in het beleidsproces van Defensie (BPB-model). Anticiperen, flexibiliteit en adaptiviteit zijn daarbij de kernbegrippen die nadere uitwerking verdienen.

denten waarin interne en externe veiligheid, security en safety in elkaar overvloeien;

- *de aard van de krijgsmacht* (en van conflicten), die nu nog sterk is verankerd in het industriële tijdperk maar steeds meer wordt gedwongen om zich te ontwikkelen naar een postindustriële vorm;³
- *het ecosysteem* waarbinnen op elkaar afgestemde ('genetwerkte') veiligheidsoplossingen moeten worden gecreëerd (binnen en tussen overheden, met niet-gouvernementele en private partijen, nationaal en internationaal);
- *de positie en rollen* van de verschillende partijen in een dergelijk ecosysteem, op basis van hun toegevoegde waarde;
- *de middelen en werkwijzen* (capaciteiten) die beschikbaar zijn om deze rollen in te vullen, en hun effectiviteit, haalbaarheid en inpasbaarheid;
- *de kosten* die daarmee gepaard gaan.

Oorzaken

In veel opzichten is onzekerheid altijd een onderdeel van defensieplanning geweest. Maar de aard ervan is veranderd. Daarvoor zijn drie belangrijke oorzaken aan te wijzen. De eerste twee zijn hiervoor al vermeld: de toegenomen verwevenheid van het internationale systeem dat tot dramatische systeemschokken kan leiden, met alle veiligheidspolitieke consequenties van dien. En ten tweede het verder toenemende tempo van verandering, dat de termijn waarover nog zinvolle trendanalyses kunnen worden gemaakt, sterk verengt.

De derde oorzaak betreft de overgangperiode naar het postindustriële informatietijdperk waarin we ons bevinden. De historie leert ons dat er in dit soort fundamentele overgangperiodes – waarvan er in de geschiedenis een handjevol zijn geweest – enorme ontwikkelingen op vrijwel alle gebieden van de samenleving aan de orde zijn.

'Zwarte zwanen'

Deze factoren maken dat de huidige wereld niet langer louter ingewikkeld is, maar ronduit complex. Het verschil is dat in het eerste geval de risico's en kansen, net als in casino's, statistisch zijn te bepalen. In het laatste geval is de onzekerheid zo groot dat vaak zelfs de basis voor een statistische redenering ontbreekt. We worden geconfronteerd met plotselinge gebeurtenissen, processen, kenmerken en structuren die we niet alleen niet vooraf (her)kennen, maar waarvan we zelfs niet *beseffen* dat we ze niet kennen, tot het moment dat ze zich daadwerkelijk manifesteren. Bijvoorbeeld omdat ze niet passen in de categorieën die wij, gebaseerd op ervaring uit het verleden, hanteren – zoals de zwarte zwanen waarmee de Europese ontdekkingsreizigers werden geconfronteerd. Zwarte zwanen *konden* niet bestaan in een indeling waarin alleen een witte versie van een bepaald type watervogel voorkwam.⁴ Voorbeelden van recente 'zwarte zwanen' met een grote impact op defensie en veiligheid zijn de Val van de Muur, de opkomst van hyperterrorisme, en de financieel-economische crisis (waarvan we de gevolgen nog niet goed kunnen inschatten).

³ Stephan de Spiegeleire en Peter Essens, 'C2 That!' *Command and Control over Post-Industrial Armed Forces*, 15th ICCRTS, Santa Monica, juni 2010.

⁴ Naar Nassim Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, 2007.

Balans

Is dus voor Defensie snelle, deels onvoorspelbare verandering *the name of the game*? Zeker, maar slechts ten dele. Er is immers ook een grote continuïteit in de (unieke) rol die de samenleving aan de krijgsmacht toekent, veelal vastgelegd in de wet en in internationale verdragen. Zo staat de krijgsmacht als 'verzekeringspolis' niet of nauwelijks ter discussie.

Ook hier zijn ontwikkelingen gaande, maar in een overzichtelijker tempo. Denk bijvoorbeeld aan de afspraken over de structurele beschikbaarheid van defensiecapaciteiten ten behoeve van nationale crises en rampen. Niet zozeer het snel van strategie kunnen veranderen, maar robuustheid staat dan centraal – in het internationale discours wordt wel gesproken van *resilience* (weerbaarheid).

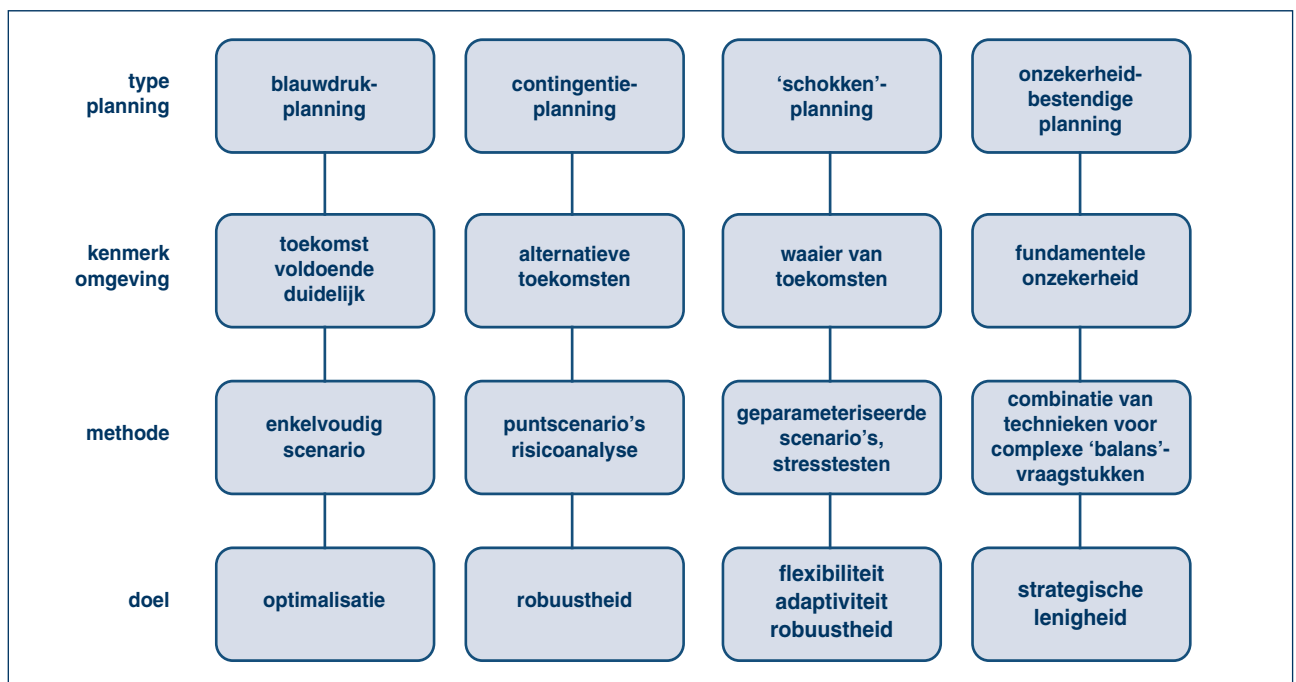
Juist het vinden van een goede balans tussen wendbaarheid en standvastigheid maakt het nadenken over de toekomstige richting en inrichting van de krijgsmacht zo uitdagend. Op beide aspecten is er voor de huidige westerse krijgsmachten werk aan de winkel.

Onzekerheidsbestendige defensieplanning

Defensieplanning in een sterk dynamische veiligheidsomgeving vereist nieuwe methoden en benaderingen, terwijl tegelijkertijd ook meer traditionele benaderingen valide blijven. We introduceren hier een model bestaande uit vier parallelle planningslijnen (zie figuur 2). Een goed ontwikkeld strategie- en planproces combineert alle vier de planningslijnen.

Van links naar rechts neemt de mate toe waarin rekening wordt gehouden met onzekerheid in de omgevingsontwikkelingen. Daarbij moeten er telkens andere benaderingswijzen en methoden worden gehanteerd. De eerste planningslijn is de traditionele blauwdrukgeoriënteerde planning, die is gericht op het optimaliseren voor bekende taken en omstandigheden.

Ook de tweede planningslijn heeft een vertrouwde benadering, die sterk doet denken aan de *courses of action*-analyse in het operationeel besluitvormingsproces. Door de operationele



Figuur 2 Parallele lijnen van (defensie)planning in een complexe, dynamische omgeving (mede gebaseerd op werk van Paul Davis van RAND)

prestaties c.q. mogelijkheden van de (toekomstige) krijgsmacht voor een beperkte verzameling scenario's te analyseren kan de robuustheid van alternatieve opties getest worden. Expliciet of impliciet wordt aangenomen dat de gekozen scenario's representatief zijn voor het geheel aan mogelijkheden.

De derde planningslijn is om een veel breder bereik van mogelijke toekomst te analyseren door meer factoren en per factor meer, ook extreme, waarden ('schokken') te beschouwen. Dit kan resulteren in tienduizenden verschillende scenario's en vereist statistische, waar mogelijk geautomatiseerde analysetechnieken en hulpmiddelen.

Voor- en nadelen

Deze drie planningslijnen zijn in essentie gericht op het reduceren van onzekerheid door risico's in kaart te brengen en het planproces daarop af te stemmen. Van links naar rechts gebeurt dit steeds breder, door in meer 'dimensies' te kijken.⁵

Het voordeel hiervan is dat planners meer grip op de situatie (menen te) krijgen om concrete keuzes op te baseren. Het nadeel is echter dat die keuzes erg afhankelijk worden van de gekozen scenario's, die in onzekere tijden steeds een subset vormen van wat zich in werkelijkheid kan voordoen. Hier gaat de bekende uitspraak van Donald Rumsfeld over de *unknown unknowns* op.⁶ Het is nu eenmaal per definitie onmogelijk om de dingen die niet in ons opkomen (maar die wel kunnen optreden) in scenario's op te schrijven.

Gewenste capaciteiten

De vierde planningslijn, onzekerheidsbestendige planning, gaat uit van het principe dat de krijgs-

FOTO AVDD, H. WESTENDORP



macht hoe dan ook zal worden geconfronteerd met niet te voorziene strategische veranderingen. Naarmate het praktisch en zelfs principieel onmogelijk wordt om alle mogelijke omgevingsontwikkelingen in de analyse mee te nemen, moeten we op een andere manier kijken naar de te stellen eisen aan de toekomstige krijgsmacht.

Het gaat dan niet meer zozeer om de voorbereiding op concrete risico's, maar om het structurele vermogen zich aan te passen aan vooraf niet te benoemen omstandigheden. Waar we in de blauwdrukgeoriënteerde planning op het niveau van defensiecapaciteiten concrete functionele of zelfs technische eisen afleiden, kijken we in de onzekerheidsbestendige planning zolang mogelijk met een *conceptuele bril* naar de *gewenste capaciteiten*.

Voor de concrete invulling ervan is het zaak de opties zo lang mogelijk open te houden vanuit de gedachte dat mettertijd meer duidelijkheid

5 Dit gaat onvermijdelijk ten koste van de diepgang, maar dit is in veel gevallen eerder een voor- dan een nadeel. In een dynamische wereld biedt gedetailleerde analyse vaak een gevaarlijke schijnnaauwkeurigheid. In de woorden van Robert McNamara: *better to be roughly right than precisely wrong*.

6 (...) *as we know, there are known knowns; there are things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns – the ones we don't know we don't know. And if one looks throughout the history of our country and other free countries, it is the latter category that tend to be the difficult ones.* DoD News Briefing Secretary Rumsfeld and Gen. Myers, 12 februari 2002.



Rampenbestrijdingsoefening in de Rotterdamse haven. Welke capaciteiten zijn gewenst om de veranderende omgeving zo goed mogelijk tegemoet te treden? Of beter gezegd: welke capaciteiten kan de defensie-organisatie genereren?

Hiermee slim omgaan is een belangrijk element van een onzekerheidsbestendig bedrijfsmodel. Dit wordt bevestigd door de volgende beleids-overweging, die in één adem wordt genoemd met de beleidsoverweging die in de inleiding is geciteerd.

**Beleidsoverweging:
innovatief denken in netwerken⁷**

Defensie kan (en hoeft) niet alles in huis (te) hebben. Van geval tot geval moet Defensie bepalen of zij het personeel en de middelen binnen de eigen organisatie wil hebben of dat hun beschikbaarheid beter en goedkoper kan worden gewaarborgd door met andere organisaties samen te werken of door uitbesteding aan marktpartijen.

Een actieve sourcing-strategie, innovatieve samenwerkingsvormen en het denken in netwerken en kerncompetenties zijn hiervoor onontbeerlijk. Dit levert ook een bijdrage aan het omgaan met onzekerheid.

ontstaat om kostbare investeringsbeslissingen op te baseren. Centraal komt het creëren van een 'strategische lenige' organisatie te staan die in staat is haar operationele capaciteiten snel aan te passen of te vernieuwen om op elk moment de veranderende omgeving zo goed mogelijk tegemoet te treden.

Capaciteiten genereren

Steeds belangrijker wordt daarbij de (te stellen eisen aan de) organisatie die deze capaciteiten genereert. Let wel, het genereren van capaciteiten is wat anders dan het hebben ervan. Capaciteiten kunnen op verschillende manieren beschikbaar zijn of komen. Bijvoorbeeld in eigendom (verwerving); *civil owned, military operated* (huur en inhuur); door inschakeling van militaire bondgenoten (met bijstandsafspraken); door een beroep te doen op partners in de hele wereld; of door diensten af te nemen van (publiek-)private partijen (middels *service level agreements*).

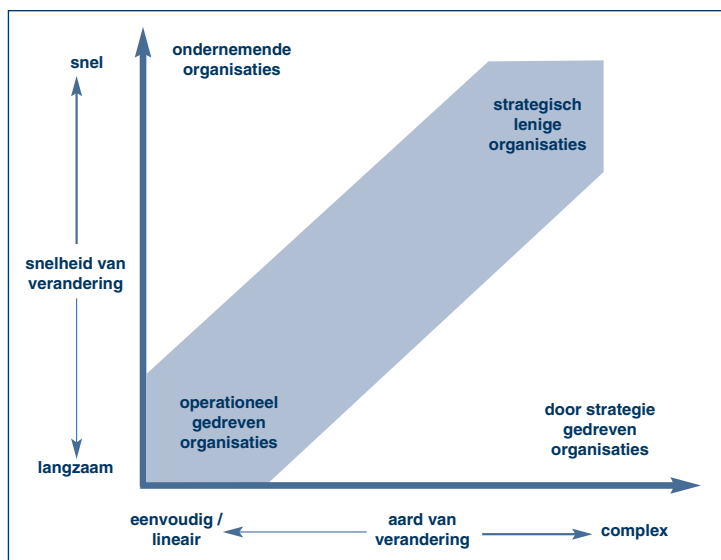
Strategische lenigheid

Strategische lenigheid is het vermogen van een organisatie om te herkennen wanneer van strategie te veranderen en dat ook relatief eenvoudig en snel te kunnen doen, om daarmee structureel over te gaan naar een beter op de geldende situatie toegesneden gedrag. Het is niet 'slechts' de operationele flexibiliteit om zich snel aan te kunnen passen aan verander(en)de omstandigheden tijdens missies, maar vooral het tijdig en snel kunnen

⁷ *Eindrapport Verkenningen*, p. 170. In het *Eindrapport Verkenningen* is bewust de term 'netwerk' gebruikt omdat dit een herkenbaar begrip is voor de lezer. Wij geven de voorkeur aan de term 'ecosysteem', die inmiddels in de zakenwereld gebruikelijk is. Deze term brengt de veelheid aan mogelijke vormen van samenwerking en de dynamiek en gelaagdheid van de relaties tussen betrokken partijen beter tot uitdrukking. Zo zijn naast netwerk- ook hiërarchische of ketenrelaties mogelijk; een samenwerkingspartner kan tegelijkertijd een concurrent zijn, et cetera.

bewerkstelligen van een strategische heroriëntatie van de organisatie en haar capaciteitsportfolio.

Een strategisch lenige organisatie combineert 'ondernemerschap' met het strategische perspectief dat een goed ontwikkeld strategie- en planproces biedt (zie figuur 3).



Figuur 3 'Strategisch lenige' organisaties (Uit: Yves Doz & Mikko Kokonen, *Fast Strategy. How strategic agility will help you stay ahead of the game*, 2008)

Voor verbetering vatbaar

Zowel de strategische oriëntatie als de lenigheid van het integrale defensieplanproces is voor verbetering vatbaar. Het huidige proces karakteriseert zich door het jaarlijkse 'binnen budget brengen' van eenmaal vastgestelde en in het investeringsplan opgenomen programma's. De logica tussen de materieelplanning, die veelal vervangingsinvesteringen betreft, en de strategische visie is zelden expliciet en soms onduidelijk.

De zogeheten *fast track* ontwikkelings- en verwervingstrajecten om tegemoet te komen aan urgente operationele behoeften zijn gescheiden van de reguliere defensieplanning. Hier zou

een overkoepelend filosofie met betrekking tot *technology insertion* en *through-life capability management* gewenst zijn. Verder is er niet of nauwelijks sprake van actieve terugkoppeling op het defensie- en veiligheidsbeleid, dat als politiek gegeven *input* wordt beschouwd.⁸

Deze situatie is onbevredigend. We kunnen niet uitgaan van de veronderstelling dat een opeenvolging van goede keuzes op korte termijn en redenerend vanuit deelbelangen ook op langere termijn en op concernniveau tot succes leidt. Het wordt steeds noodzakelijker om te kunnen identificeren waar een integrale blik op lange termijn nodig is, alsmede om een dergelijke blik zinvol in te bedden op alle niveaus van plan- en besluitvorming over de richting en inrichting van de defensieorganisatie. Dit vermogen zal doorslaggevend blijken in het kunnen garanderen van een op langere termijn vitale en relevante krijgsmacht.

'Eerste beginselen'

Gegeven de omgevingsanalyse van de Verkenningen (en van andere toekomststudies, zoals het *NATO Multiple Futures Project*⁹), zal Defensie in figuur 3 zowel naar rechts als naar boven moeten opschuiven. Maar hoe? Er zijn geen eenduidige antwoorden.

In opdracht van Defensie zijn TNO en HCSS mogelijke benaderingen in kaart aan het brengen. Hierbij worden inzichten gebruikt uit verschillende disciplines van fundamenteel en toegepast onderzoek. Dit heeft geleid tot een initiële lijst van 'eerste beginselen' voor een strategische lenige defensieorganisatie, met aanbevelingen als:

- combineer doelgerichte met uit de situatie voortkomende (*emergent*) strategievorming;
- stel capaciteiten ('het vermogen om...') centraal, niet platformen of systemen;
- ga van onomkeerbare investeringen naar een portfolio van capacitaire opties;
- maak in tijden van onzekerheid budgetten flexibeler;

⁸ Het project Verkenningen kent wél een strategische insteek, omdat zowel het ambitie- als het bestedingsniveau besproken wordt.

⁹ NATO, *Multiple Futures Project. Navigating towards 2030. Final Report*, april 2009.



De variëteit aan dreigingen zorgt ervoor dat er sprake is van een continu balanceren: elk evenwicht is een tijdelijke toestand

- garandeer door slimme stimuli gezamenlijke *commitment* van het management van de verschillende krijgsmachtonderdelen;
- probeer niet alles zelf doen, maar bouw eco-systemen om mogelijkheden te vergroten en risico's te verkleinen.

Vernieuwende aanpak

Dergelijke principes worden al toegepast in een aantal civiele domeinen en ook al door en binnen Defensie. De vernieuwende aanpak die wij bepleiten zit deels in de 'eerste beginselen' zelf, maar vooral in:

- (1) een beschouwing van gerelateerde concepten *in samenhang*;
- (2) de *beleidsmatige* toepassing op concerniveau (vandaar *eerste* beginselen);
- (3) het vanuit deze strategische invalshoek met een open blik analyseren van *concrete toepassingsmogelijkheden* voor en door Defensie – zowel 'laaghangend fruit'

als 'hoog risico, hoge opbrengst'-opties. De verankering in beleid geeft strategische richting aan organisatie- en capaciteitsontwikkeling.

Dynamische balansvraagstukken

Helaas ontbreekt het hier aan ruimte om nader in te gaan op de 'eerste beginselen'.¹⁰ Wel willen we enige woorden wijden aan het streven naar 'balans' of 'evenwicht' dat centraal staat in de diverse Defensienota's van het afgelopen decennium.¹¹ Het beeld dat uit deze nota's oprijst is dat er na de verwerking van enkele

10 We verwijzen naar ons artikel *Strategic Agility and Defence Capability Options: Who Says Generals Can't Dance?*, dat is opgenomen in de volledige eindrapportage van de Verkenningen, die in mei 2010 is verschenen.

11 In twee achtereenvolgende Defensienota's staat het woord 'evenwicht' zelfs in de titel: in de Prinsjesdagbrief 2003 'Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren' en de Actualisering ervan in 2006 'Nieuw evenwicht, nieuwe ontwikkelingen. Naar een toekomstbestendige krijgsmacht' (2006). Maar ook de laatste Defensienota 'Wereldwijd dienstbaar' (2007) rept van voortzetting van het beleid om een evenwicht te bereiken: 'ons beleid is erop gericht de transformatie van de krijgsmacht te bestendigen en de organisatie, waar mogelijk, in rustiger vaarwater te brengen'. In de Defensienota 2000 was er grote aandacht voor de nieuwe personeelsstructuur, die 'in tien jaar [zal] resulteren in een evenwichtige en gestroomlijnde personeelsopbouw'.

FOTO AVDD, H. KEERIS



Defensie moet een open verbinding hebben met het politieke en veiligheidsdebat

beleidsaanpassingen een eindsituatie wordt bereikt die een flink aantal jaren rust in de organisatie brengt.

Ook in de Verkenningen klinkt de notie door dat wanneer eenmaal de belangrijke strategische keuzes zijn gemaakt, dit vervolgens tot een min of meer stabiel evenwicht leidt:

In iedere beleids optie moet het evenwicht tussen het ambitieniveau, de samenstelling en de toerusting van de krijgsmacht en het niveau van defensie-uitgaven zijn gewaarborgd.¹²

Continu balanceren

Dit nu is een verkeerde voorstelling van zaken. In werkelijkheid is er sprake van een continu balanceren: als er al een evenwicht kan worden bereikt, dan is dat geen 'gewaarborgde' maar altijd een zeer tijdelijke toestand. Dit heeft alles

te maken met de steeds grotere variëteit aan mogelijke dreigingen, en de onzekerheid over welke dreigingen zich daadwerkelijk zullen manifesteren.

De vraag 'wat eist de omgeving van ons?' kent een diffuus antwoord dat maar beperkt richtinggevend en in tijd houdbaar is. Verder zijn de opties voor samenwerking, nationaal en internationaal, met militaire en niet-militaire partijen, voortdurend in ontwikkeling. Ten slotte moet ook de eigen ambitie van Defensie – concreet gemaakt in het missie- en takenprofiel van de krijgsmacht – voortdurend geijkt worden.

Defensieplanning is, kortom, een proces van voortdurende analyse, discussie en afweging rond de vragen 'wat eist de omgeving van ons?', 'wat willen we zelf zijn?' en 'welke middelen hebben of maken we daarvoor beschikbaar en hoe?' Voor al deze vragen geldt dat strategische, militair-operationele, politieke en publieke overwegingen meespelen bij de

¹² Eindrapport Verkenningen, p. 207.

analyse en beantwoording van deze vragen. Keuzes in, bijvoorbeeld, risico's die met prioriteit moeten worden aangepakt; afhankelijkheden van anderen die we al dan niet willen accepteren; hoogte én flexibiliteit van defensiebudgetten dienen bij voorkeur te worden gemaakt in een levendig debat tussen militairen, politici en burgers. Ook hier geldt dat dit een doorlopend debat moet zijn. Het actief voeren van deze publieke en politieke discussie is iets dat Defensie, uit welbegrepen eigenbelang, als beleid zou moeten hanteren.

Fundamentele balansvraagstukken

De volgende fundamentele balansvraagstukken zijn bepalend. In welke mate moeten investeringen zijn gericht op huidige operaties of op de eisen van de toekomst? Hebben we de juiste portfolio aan investeringen over de verschillende soorten capaciteiten heen? Hebben we wel voldoende nagedacht over hoe we deze capaciteiten beter kunnen invullen – ook met niet-kinetische capaciteiten die beoogde effecten kunnen sorteren?

En wat betekent dat concreet voor zaken als materieelinvesteringen; functieprofielen en opleiding & training van militairen; doctrinevorming? Zijn we als organisatie eigenlijk voldoende in staat om de strategische 'terugkoppelingen' te sluiten, oftewel structureel te leren van onze eigen successen en fouten? Het moge duidelijk zijn dat er geen universeel antwoord is op dit soort vraagstukken. Een voortdurende analyse van de achterliggende problematiek en voorliggende mogelijkheden is geboden. In de Verkenningen is hiermee een aanvang gemaakt, als begin van een proces dat moet voortduren.

Strategische veiligheidfuncties

Toekomstanalyses schetsen een uiterst gevarieerd palet aan mogelijkheden, en waarschuwen daar bovenop nog voor allerlei letterlijk onvoorstelbare mogelijkheden – Talebs zwarte zwanen of Rumsfelds *unknown unknowns*. De gewenste samenstelling, toerusting en wijze van optreden van de krijgsmacht valt hieruit slecht rechtstreeks af te leiden, anders wellicht dan dat in algemene zin een multifunctionele

militaire organisatie misschien geen slecht idee is.¹³

Maar hoe dan wel gestructureerd na te denken over toekomstige defensiecapaciteiten? De Verkenningen gaan hiervoor terug naar de basis. De veiligheidscheppende rol van de overheid wordt uitgesplitst in zeven strategische functies (zie figuur 4). Deze functies bieden een raamwerk voor een samenhangende benadering van onze veiligheid en voor het bepalen van de rol van de krijgsmacht daarbinnen.



Figuur 4 Strategische veiligheidfuncties van de overheid

Het belang van deze functies wordt ook onderkend in recente veiligheidsstrategieën van bondgenoten en partners.¹⁴ Daarbij valt op dat vrijwel alle bondgenoten en partners de functie 'anticiperen' van toenemend belang achten, naast de overige, meer klassieke functies.

Ook de functie 'voorkómen' krijgt in deze veiligheidsstrategieën duidelijk meer accent, bijvoorbeeld in de vorm van veiligheidssamen-

13 Hoewel ze in hun tekstuele beschrijvingen duidelijk verschillen, zijn de vier in de Verkenningen uitgewerkte beleidsopties in termen van type eenheden en militaire *hardware* vrij dicht bij elkaar liggende variaties op het thema van de multifunctionele krijgsmacht. Dit is deels ingegeven door het uitgangspunt dat alle drie de hoofdtaken relevant blijven, een beetje de resultante van institutioneel conservatisme, maar vooral een uitvloeisel van fundamentele onzekerheid.

14 Voorbeelden zijn het Franse *Livre Blanc* (2008), het Australische *White Paper* (2009) en het Britse *Green Paper* (2010).

werking en het verbeteren van het functioneren van veiligheidsinstellingen. Het toenemende belang dat aan deze twee functies wordt gehecht, hangt samen met de fundamentele onzekerheid over de aard en toestand van onze veiligheid.

Hierna gaan we nader in op de functie ‘anticiperen’: het voorbereid zijn op voorziene en onvoorziene ontwikkelingen en gebeurtenissen die de belangen van het koninkrijk en de internationale rechtsorde kunnen schaden. Deze anticipatiefunctie zal in belangrijke mate invulling moeten geven aan de beleidsoverweging over de structurele inbedding van de Verkenningen, die in de inleiding van dit artikel is geciteerd.

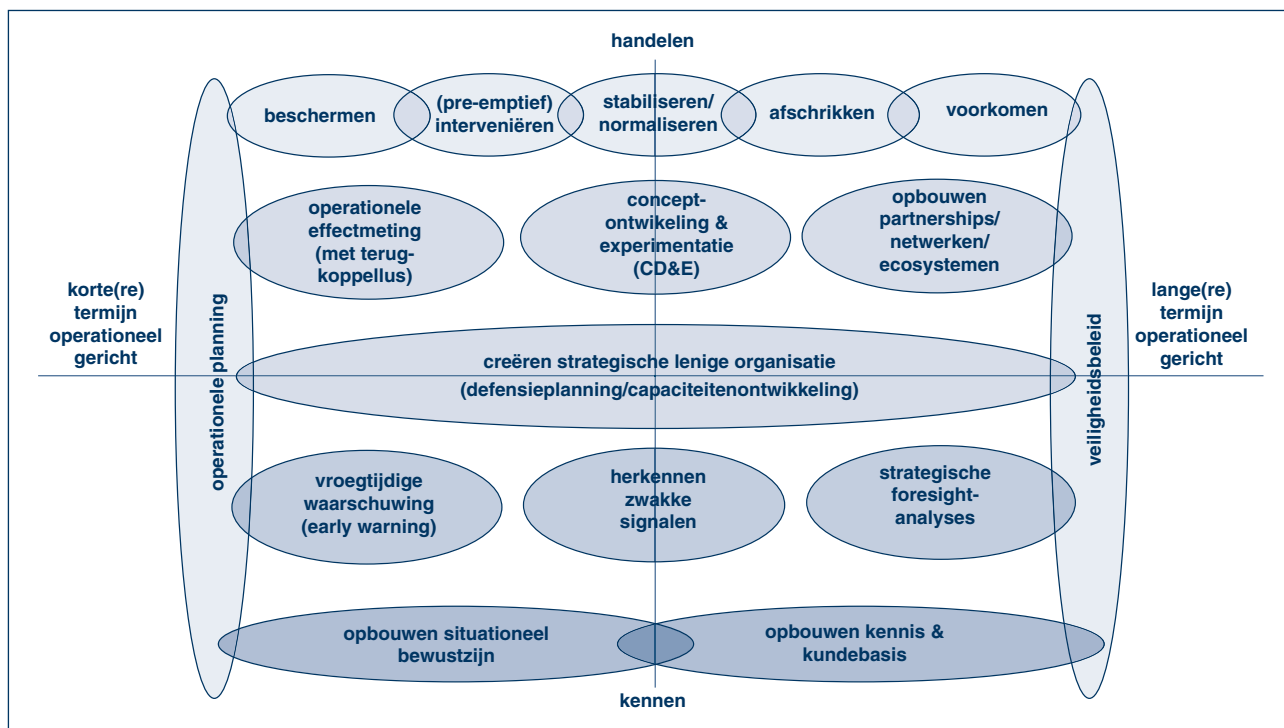
Krachtige anticipatiefunctie

In onze terminologie (die in belangrijke mate ook de terminologie van de Verkenningen is) zegt de aangehaalde beleidsoverweging het volgende. Creëer een krachtige anticipatiefunctie die continu zowel het handelingsperspectief van Defensie in kaart brengt als vorm geeft

aan een strategisch lenige defensieorganisatie, die de benodigde handelingsvrijheid biedt. Deze anticipatiefunctie moet een duidelijke eigen plaats krijgen binnen Defensie, vlak bij het topmanagement. Maar tevens moet ze een open verbinding hebben met het politieke en maatschappelijke veiligheidsdebat. Dit is hoogst noodzakelijk omdat zowel veiligheidsproblemen als -oplossingen nooit exclusief van militaire aard zijn.

Figuur 5 schetst hoe wij tegen de anticipatiefunctie aankijken. We wijzen een enge definitie, die vooral de inlichtingenkant van anticiperen benadrukt, af. De essentie van anticiperen is namelijk niet alleen het in kaart brengen wat op ons afkomt, maar vooral de organisatie zo inrichten dat er snel kan worden gehandeld zodra zich nieuwe kansen of dreigingen aandienen.

Zogeheten ‘terugkoppellussen’ met concrete besluitvormingsprocessen zijn daarbij essentieel. Daarbij is het van belang te beseffen dat ook analyses die een langere termijn in acht



Figuur 5 Elementen van anticiperen en overgang naar andere functies en processen

nemen invloed hebben op de beslissingen van vandaag.

Langs de as 'kennen-handelen' biedt anticiperen het handelingsperspectief voor de overige strategische functies. In een overgangsgebied is er sprake van een wisselwerking, waarbij het perspectief continu getoetst wordt aan de opgedane ervaring (deels in gecontroleerde experimenten) met het handelen.

Langs de as 'operationeel-strategisch' raakt de anticipatiefunctie aan de operationele planning, die haar eigen, op een specifieke missie gerichte vorm van anticiperen kent. De lessen uit de operationele praktijk zijn mede bepalend voor de ontwikkeling van capaciteitenportfolio. Ook aan de ander kant van de schaal is er sprake van een belangrijke terugkoppeling, namelijk met het door de politiek bepaalde veiligheidsbeleid.

Afsluitend: opnieuw richting geven

In dit artikel hebben we een kader gepresenteerd over hoe de aanpak en het proces van Verkenningen structureel in te bedden. Dit is nodig om Defensie, ondanks een onzekere toekomst, (opnieuw) strategische richting te geven. De Nederlandse krijgsmacht was één van de eerste die in de jaren negentig een transformatie inzette van een statische organisatie, gericht op de verdediging van het bondgenootschappelijk territorium, naar een kleinere en flexibelere organisatie, gericht op expeditieaire operaties.

De snel veranderende, fundamenteel onzekere veiligheidsomgeving vereist een vergelijkbare visionaire vervolgstap naar een strategisch lenige organisatie. Klein zijn is hierbij geen nadeel. In de civiele wereld lopen juist kleinere bedrijven voorop in het vermogen om snelle veranderingen voor te blijven. Wij zijn ervan overtuigd dat in Nederland alle ingrediënten beschikbaar zijn om ook nu weer een voortrekkersrol te spelen.

Hiervoor heeft de organisatie een nieuwe richting nodig. Het begrip 'richting geven' heeft

een andere betekenis in stabiele tijden dan in snel veranderende en fundamenteel onzekere tijden. In dat laatste geval moet een organisatie zichzelf een enorme discipline opleggen om continu alert te blijven, en bereid zijn steeds weer de capaciteitenportfolio (die slechts deels 'in eigen huis' vastligt) te ijken en eventueel aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Deze manier van 'richting geven' noodzaakt tot een meer 'strategische' en 'lenige' defensieplanning. Het eerste vereist een intensieve

In de civiele wereld lopen juist kleinere bedrijven voorop in het vermogen om snelle veranderingen voor te blijven

analyse, discussie en afweging rond de vragen 'wat eist de omgeving van ons?', 'wat willen we zelf zijn?' en 'welke middelen hebben of maken we daarvoor beschikbaar en hoe?'. Het tweede veronderstelt snel kunnen handelen om nieuwe kansen die zich voordoen te kunnen grijpen en nieuwe dreigingen tegen te gaan.

De basis voor het creëren van een strategisch handelingsperspectief, gesteund door een lenige organisatie die handelingsvrijheid verschaft, is een krachtige anticipatiefunctie op concernniveau. Een dergelijke functie moet de aanpak en het proces dat in Verkenningen initieel vorm heeft gekregen, verankeren.

Hiervoor moet een duidelijk herkenbare entiteit worden gecreëerd, direct gelieerd aan het topmanagement van Defensie, die de taak, verantwoordelijkheid en capaciteit heeft om de anticipatiefunctie concreet in te vullen. Deze entiteit moet kunnen leunen op een netwerk van betrokkenen in alle geledingen om de verankering in de organisatie te garanderen. Net zo belangrijk is een duidelijke externe oriëntatie om, naast de militaire, ook de politieke en maatschappelijke gezichtspunten in de analyse in te brengen en mee te wegen. ■