

Who is the boss?

dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der mariniers*

Toen de Commissie-Franssen in 2002 haar rapport over de topstructuur van Defensie presenteerde, was de belangrijkste aanbeveling de zogenoemde ‘dubbele driehoek’. De eerste driehoek zou bestaan uit de minister, de secretaris-generaal en de CDS, de tweede driehoek uit de CDS en de commandanten van de operationele commando’s. Deze aanbeveling is niet overgenomen. Er kwam een model waarbij de CDS op één lijn kwam te staan met de hoofd-directeuren, onder de secretaris-generaal van het departement.

Anno 2008 bevinden we ons midden in een discussie over de vorm en inhoud van een Permanent Gemeenschappelijk Hoofdkwartier. Ik zal betogen dat die discussie een onvermijdelijk gevolg is van de beslissing uit 2002 en de opmaat vormt voor een tweede discussie, namelijk over een Joint Logistiek Commando. Ervaringen in Australië en Canada leren dat er tussen ‘PGHK’ en ‘JLC’ een zekere causaliteit bestaat.

Waar bevinden we ons nu?

Het startschot voor de discussie over een PGHK klonk met het besluit van 2002. Dat besluit hield namelijk een ‘opwaardering’ van de directeuren tot hoofddirecteur in. Deze elevatie zorgde voor een relatieve machtsafname van de CDS, want hij kwam op één lijn te staan met de hoofddirecteuren. Toch kreeg de CDS een belangrijke en veelomvattende opdracht mee: zijn bestuurlijke positie was voortaan die van *corporate planner* en *chief executive*. In de loop der jaren is de vraag steeds sterker geworden of de CDS, gegeven de hem opgedragen taken, wel over voldoende bestuurskracht beschikt. Is het bestuurlijk vermogen van de CDS overeenkomstig zijn opdracht als voorzien in de structuur van 2002? Mijn stelling is dat de discussie over het PGHK het gevolg is van een impliciet ‘neen’ op deze vraag.

De oorzaak van de frictie tussen taakstelling en sturend vermogen ligt niet alleen in het

ontwerp van de organisatie. Zij is ook een gevolg van onvoorziene omstandigheden. Ten eerste ziet Defensie zich geconfronteerd met een situatie waarin financiële middelen schaars zijn en de herschikking van wat overblijft, grote invloed heeft c.q. zal hebben op de bedrijfsvoering van individuele operationele commando’s. Ten tweede is de scheidslijn tussen het operationele en het bestuurlijke domein diffuus geworden, wat operationele commandanten dwingt zich te manifesteren als bestuurder én als lijnmanager. (De vraag of de bestuurlijke processen het primaat op de operationele processen hebben verworven, is dan ook legitiem en opportuun). Ten derde is er het gegeven van de *comprehensive approach*, de omstandigheid dat de krijgsmacht steeds vaker optreedt in een gemeenschappelijk, internationaal en ook interdepartementaal verband.

De opdracht aan de CDS is die van regievoerder in het operationele domein. Dit domein is een complexe, gevarieerde en gedifferentieerde keten van activiteiten, mensen en organisaties. De *scope* van de regie beslaat voornamelijk de militair-technische, operationele zaken. In bestuurlijke zin liggen ketenintegratie en prioriteitenstelling bij de hoofddirecteuren en/of de secretaris-generaal. En daar wringt de schoen. De krijgsmacht wordt geconfronteerd met een situatie van operationele en bestuurlijke complexiteit en op elkaar ingrijpende ontwikkelingen waardoor de meeste beslissingen bevattingsvermogen en reikwijdte van de operationele commando’s overstijgen. Die beslissingen moeten dus wel door of in de centrale organisatie genomen worden, omdat alleen dáár de belangenafweging mogelijk is. Met andere woorden: gegeven de huidige omstandigheden kun je niet anders dan werken met een sterke (centrale) operationele én bestuurlijke regie.

Vergelijkend warenonderzoek

Vergelijkend warenonderzoek in Frankrijk, Noorwegen en Duitsland levert het volgende beeld op. De Franse CDS, de *Chef d’État Major*

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van kolonel (KL) Frans Matser en luitenant-kolonel der mariniers Marc Houben.

d'Armées (CEMA) zetelt op de Olympus. CEMA heeft een slagschaduw waar ambtenaren van in de houding schieten. CEMA werkt in tandem met *Le Président de la République*. De president is de *master of the aims*, CEMA de *master of the means*. Een minister van Defensie komt daar helemaal niet bij kijken, laat staan een SG. Die doen, bij wijze van spreken, de 'potten en de pannen'. Maar zo moet het niet, want in de toetredingsonderhandelingen met de EU is de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa te verstaan gegeven dat bij de herinrichting van de krijgsmacht de CDS aan de minister van Defensie verantwoording diende af te leggen en dat het Franse model vooral géén navolging diende te krijgen.

Dan de Noren. De Noren hebben een trauma overgehouden aan de in 1940 'binnenwandelende' Duitsers. Duitse troepen konden zo gemakkelijk binnenkomen omdat de CDS vastzat in een net van bestuurlijke voorzieningen en rapportagelijnen, dat iedere operationele activiteit effectief voorkwam. 'Nooit meer 1940', hebben de Noren gedacht en dat heeft zijn weerslag gekregen in een wet waarin de positie van de CDS is vastgelegd. De Noorse CDS legt geen verantwoording af aan de minister van Defensie en ook niet aan het parlement. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat er nu stemmen opgaan om de bestuurlijke macht van de Noorse CDS serieus in te dammen.

Wat betreft *raw power* komt de Duitse CDS er het bekaaidst vanaf – hij beslist niet zoveel. De Duitse CDS is aan alle kanten bestuurlijk ingebed. Hij is 'omsingeld door vrienden', zeggen ze in Berlijn.

Terug naar de Hollandse polder. De in het operationele domein aanwezige macht is versnipperd over de defensiestaf en de verschillende krijgsmachtdelen. Om vat te krijgen op die situatie van bestuurlijke en operationele complexiteit zal de CDS zijn greep op het operationele proces van de krijgsmacht moeten verstevigen en de ketenregie verder naar zich toe moeten trekken. Dit kan in de huidige opzet alleen door de bestuurskracht en het regievermogen in de krijgsmacht te consolideren.

Nog concreter: alles wat aan bestuurskracht en regievermogen bij de operationele commando's ligt, moet worden gecentraliseerd in Den Haag. Daarom dus een Permanent Gemeenschappelijk Hoofdkwartier.

Van PGHK naar Joint Logistiek Commando?

Ervaringen in Canada en Australië leren dat de discussie over en oprichting van een PGHK hebben geleid tot de vorming van een Joint Logistiek Commando. De regie over 'gezamenlijk optreden' bleek daar *spill-over* effecten te sorteren in de gehele operationele keten. Aan de linkerkant van de operationele keten leidde dit tot meer 'bemoeienis' met het gereedstellingsproces; aan de rechterkant van de keten tot een gezamenlijke logistieke organisatie die de (logistieke) ondersteuning van de *joint force* ging uitvoeren.

Hieraan meewerken is, vanuit een OPCO beschouwd, een tegennatuurlijke reactie (en een heel impopulair voorstel). Maar bezie het alternatief. De operationele commando's kunnen hun rug breed blijven maken en op hun eigen terrein macht behouden of vergaren ten koste van de CDS. Maar het geüniformeerde deel van Defensie is goed (lees: beter) af met een CDS die beschikt over een groot bestuurlijk vermogen. Een CDS met (te) weinig bestuurlijke slagkracht komt de krijgsmacht niet ten goede. Dan krijgen we Noorse toestanden.

Het belang van de OPCO's is evident: hebben is hebben, maar houden is de kunst. Het gevolg is dat de hakken in het zand gaan om zo min mogelijk functies en mandaat aan het centrum over te (moeten) dragen. Dit is een bestuurlijke reactie, gericht op het behoud van (beperkt en versnipperd) bestuurlijk vermogen. Als je van perspectief verandert en het belang van het gehele geüniformeerde deel van Defensie als uitgangspunt neemt, dan verandert de inzet van deze discussie radicaal. Dan wordt het streven om zoveel mogelijk macht van de periferie naar het centrum te brengen. Er is een paradoxale situatie ontstaan, waarbij de Operationele Commando's – om er uiteindelijk beter van te worden – zichzelf bestuurlijk moeten uitkleden. Meer paars dus, niet minder. ■