

Frankrijk en het proces van verpaarsing

De trend zet door

Om reducties van materieel en personeel op te vangen zien we bij Defensie de laatste twee decennia een toename van samenwerking en samenvoeging tussen de diverse krijgsmachtonderdelen, kortweg verpaarsing'. De auteur vergelijkt de situatie in Nederland met die in Frankrijk en houdt de lezer zo een spiegel voor. Daarbij komen verschillende Franse militaire autoriteiten aan het woord, onder wie hedendaagse bevelhebbers. De aspecten rationalisatie, kwaliteit en cultuur spelen een doorslaggevende rol bij dit proces van verpaarsing, waarbij de Fransen duidelijk andere opvattingen hebben over cultuur. Meer (operationele) samenwerking tussen de krijgsmachtonderdelen blijkt vaak positief uit te pakken, maar ook in Frankrijk zijn er kritische geluiden te horen.

KLTZE ir. A.L. Vergroesen*

Na diverse aanslagen op het defensiebudget om beslist niets te missen van het vredesdividend uit de Koude Oorlog, is de laatste jaren in de meeste westerse krijgsmachten vooral de zogeheten verpaarsing in zwang om doelmatigheidswinst uit ditzelfde budget te kloppen. Niet zonder succes trouwens.

De noodzaak om evidente doublures bij de verschillende krijgsmachtdeel te vermijden, ontkent niemand. Daarnaast is het overduidelijk dat de hedendaagse operaties van enige omvang vrijwel onmogelijk door slechts één krijgsmachtdeel kunnen worden vervuld. Er gaat geen dag meer voorbij of de gecoördineerde aanpak van meer dan één krijgsmachtdeel is nodig. Van oudsher zijn onze Nederlandse blikken daarbij steevast oost-west gericht. Laten we voor de verandering eens naar het zuiden kijken,

naar het land dat na de Verenigde Staten de meest uitgestrekte maritieme grenzen heeft, dat zowel maritieme als luchtstrijdkrachten bezit, dat beschikt over lange-afstand kernwapens en dat bovendien permanent lid is van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Daarnaast is dit land als geen ander Europees land betrokken bij de ontwikkelingen in Afrika en het Midden-Oosten. Het kwam als eerste uit de startblokken om de bedreigde Libische bevolking te hulp te schieten. Het gaat hier dus over Frankrijk.

Zijn ook de Fransen in rap tempo aan het verpaarsen? Daar kunnen we kort over zijn: ja. Vooral in de tweede helft van het afgelopen decennium zijn ook de Fransen massaal de weg van de verpaarsing ingeslagen. Deskundigen in de hexagoon¹ vragen zich evenwel af of de Franse krijgsmacht nog op de goede weg zit.

Opzet artikel

Dit artikel begint met een toelichting op het begrip verpaarsing en gaat daarna in op de

* De auteur volgde afgelopen jaar de Franse variant van de Hogere Defensie Vorming (HDV) aan de Ecole Militaire te Parijs. Het artikel is geschreven op persoonlijk titel.

¹ De term 'hexagoon' gebruiken de Fransen vaak als koosnaam voor het vasteland van Frankrijk vanwege de zeshoekige vorm.

belangrijkste ontwikkelingen in Frankrijk in relatie tot defensie. Het gaat hierbij om de terugkeer van Frankrijk in de militaire organisatie van de NAVO, de hervormingen in de publieke sector en het *Livre Blanc*.

Daarna laat ik zien hoe de Fransen vanuit deze ontwikkelingen uitvoering geven aan het proces van verpaarsing. Vervolgens besteed ik aandacht aan de Franse beleving van verpaarsing, vanuit het perspectief van verschillende Franse autoriteiten op defensiegebied. Het laatste deel van het artikel beantwoordt de vraag of de Franse verpaarsing nog verder zal gaan. Ook de parallellen met de Nederlandse situatie komen hier duidelijk naar voren.

Het belangrijkste doel van dit artikel is het voorhouden van een spiegel aan de lezer. Deze spiegel biedt een kijkje in de Franse defensie-keuken, waar verpaarsing stevast op het menu staat. Vanwege de relatief geringe verschillen met de Nederlandse situatie is deze spiegel herkenbaar, interessant en verhelderend. Hoe dan ook biedt deze spiegel stof tot nadenken over de Nederlandse situatie.

Terminologie

De Fransen spreken van *interarmisation*. Ze doelen dan zowel op gezamenlijk optreden als op het onderbrengen van ondersteunende elementen van landmacht, luchtmacht en marine (en eventueel gendarmerie) in een nieuw defensieonderdeel. Dat gezamenlijk optreden kan zich vervolgens vertalen in samenwerking tussen de wapens bij de landmacht, en in samenwerking tussen de krijgsmachtdelen onderling.

De gendarmerie zal in dit artikel nauwelijks aan de orde komen. Slechts vijf procent van haar capaciteit is gericht op inzet in het buitenland, en die vijf procent concentreert zich op politietaken.² Bovendien valt de gendarmerie budgettair sinds 2009 onder het ministerie van Binnenlandse Zaken, hoewel haar rechtspositie ongewijzigd bleef. Het zijn en blijven voor honderd procent militairen, en zo ervaren ze het zelf ook. Bij de Franse verpaarsing spelen ze echter nauwelijks een rol.

In Nederland was in de jaren negentig de term 'interservice' populair voor activiteiten die krijgsmachtdeel-overstijgend waren. In de 21ste eeuw werd steeds meer het voorvoegsel 'defensie' gebruikt. Vervolgens is vooral vanuit de politieke hoek de bijnaam 'paars' overgewaaid. Tegenwoordig is 'paars' een gebruikelijke term voor gecombineerde eenheden uit meerdere krijgsmachtdelen, en verpaarsing leent zich goed voor het proces rond samenwerking en samenvoeging. Ook als kleur komt paars overigens duidelijk naar voren bij defensie-eenheden. In dit artikel zullen beide termen, *interarmisation* en verpaarsing, als synoniemen terugkomen.

Belangrijkste ontwikkelingen

Meerdere elementen hebben geleid tot de huidige golf van *interarmisation*. Hierna volgt een korte omschrijving van de belangrijkste drie: de volledige militaire terugkeer van Frankrijk in de NAVO, de hervormingen binnen het publieke bestel, en het *Livre Blanc*.

FOTO MINDEF FRANKRIJK



Frankrijk heeft deelgenomen aan alle NAVO-operaties tot nu toe. In 2009 is het land teruggekeerd tot het militaire deel van de NAVO-organisatie

Frankrijk terug in de NAVO

Het moet worden gezegd, Frankrijk heeft deelgenomen aan alle NAVO-operaties tot nu toe en heeft zich altijd volledig geconformeerd aan alle protocollen en standaarden van de NAVO. Het land is eigenlijk nooit echt weg geweest,

² Deze politietaken zijn vrijwel altijd in het kader van een *comprehensive approach* (in het Frans: *approche globale*).

hoewel zijn rol in de commandostructuur formeel beperkt was tot het civiele deel van de organisatie. In 2009, in de volle overtuiging dat NAVO en EU complementair zijn³, is Frankrijk weer volledig teruggekeerd in de NAVO, die ontegenzeggelijk nog steeds wordt gedomineerd door de VS.

De huidige NAVO is behoorlijk dynamisch en probeert zich als een kameleon aan te passen aan de snel veranderende omgeving. Dit is goed te zien aan de strategische concepten die elkaar in steeds hoger tempo opvolgen. Daarnaast probeert Frankrijk ook een hoofdrol te spelen in de EU. Het is, naar eigen zeggen⁴, vooral de verlamme werking van de voortdurende verdenking van een dubbele agenda door andere landen binnen de grote internationale fora, die het Elysée⁵ in 2009 heeft doen besluiten om weer volledig – civiel en militair – deel uit te maken van de NAVO.

De prijs van de terugkeer

Wie A zegt moet ook B zeggen. Deze terugkeer betekende een plotselinge vraag naar een bepaalde categorie personeel: goed Engels-sprekende, gebrevetteerde hoofdofficieren.⁶ Door deze zuigende werking van de NAVO dreigt er uitholling van de reguliere krijgsmacht.

Daarnaast betekent deel uitmaken van de militaire tak van de NAVO óók: blijven op het gebied van technologie, voor de broodnodige interoperabiliteit. Dit geldt voor de wapens bij de landmacht⁷, voor de diverse krijgsmachtdelen onderling, maar ook, meer dan ooit, om met coalitiegenoten of andere strijdkrachten in het theater te kunnen opereren.

Meer militairen naar het buitenland en meer interoperabiliteit drukken fors op de begroting, die toch al onder flinke druk staat. Om het beschikbare budget optimaal te besteden en om in elk geval de ‘slagkracht’ te ontzien, is er geen ontkomen aan de interarmisation. Alle ondersteunende eenheden krijgen er op de één of andere manier mee te maken. Dat geldt ook voor de *Révision Générale de Politiques Publiques* (RGPP), de publieke hervormingen, waarover het volgende deel gaat.

Publieke hervormingen

Met een uitgavenniveau van maar liefst 54 procent van het Bruto Binnenlands Product aan de publieke sector stond Frankrijk in 2007 op een betreurenswaardige eerste plaats in de EU-zone. Geen enkel ander Europees land geeft procentueel zoveel geld uit aan de publieke sector. Nadat president Sarkozy er al een verkiezings-thema van had gemaakt, was de regering het erover eens dat het de hoogste tijd was om dit imago van een nieuw elan te voorzien.

Daarom werd op 20 juni 2007 een grootscheepse hervorming aangekondigd; een ‘reorganisatie zonder weerga’. Deze had tot doel om een verbeterde serviceverlening te koppelen aan een verlaging van de uitgaven in de publieke sector. Na verwerking van maar liefst driehonderd amendementen begon de uitvoering in september 2008.

De RGPP is nog steeds in volle gang en raakt alle ministeries. Bij Defensie is het in principe simpel: maximale verpaarsing door per basis alle mogelijke vormen van ondersteuning onder de aansturing (niet het gezag!) van een ‘paarse kolonel’ te plaatsen en meteen alle doublures eruit te snijden. De *Bases de Défense*⁸ (BdD) vormen het tastbare bewijs. Alle eenheden binnen een straal van dertig kilometer krijgen gezamenlijke ondersteuning vanuit dezelfde BdD. Zodoende zouden 91 BdD ontstaan binnen vier à vijf jaar.

Al snel werd dit aantal naar beneden bijgesteld. In juli 2009 kondigde de toenmalige minister van Defensie Hervé Morin aan dat het aantal BdD van 91 naar 70 zou gaan. En nog geen jaar

3 Vooral in de jaren negentig was de gedachte gemeengoed dat er geen plaats zou zijn voor zowel een sterke EU als een NAVO.

4 Toespraak van *premier ministre* François Fillon, 8 oktober 2010 bij opening van een seminar op de EM.

5 Het Elysée is de werklocatie van de president van de republiek. Met het Elysée wordt zowel de locatie als de president en zijn staf bedoeld. Evenzo wordt met Quai d’Orsay zowel het ministerie als de minister van Buitenlandse Zaken bedoeld.

6 Dit betreft officieren die de opleiding aan het *Collège Interarmées de Défense* (de Franse HDV) hebben afgerond.

7 De Fransen gebruiken dan de term ‘interarmes’.

8 Besluit in het kader van hervormingen bij Defensie, genomen door toenmalig minister van Defensie M. Hervé Morin, om vanaf 2008 zo veel mogelijk doublures in de ondersteuning te vermijden.

later heeft voortschrijdend inzicht geleid tot een maximum van 51 BdD en tien overzee. Door de grens van dertig kilometer om te zetten in 'maximaal een half uur rijden' en later in 'gemiddeld een half uur rijden' kon de cirkel groter worden.⁹ Een kwestie van 'salamitactiek', volgens de tegenstanders. De minister van Defensie sprak echter van een 'harde noodzaak om de operationele eenheden te ontzien'.

Het 'Livre Blanc'

Hervormingen waren niet alleen in de publieke sector nodig. Ook het gevoel van veiligheid bij de burger is aan verandering onderhevig. De Fransen beseffen dat veiligheid en stabiliteit ver buiten de landsgrenzen van het vasteland nodig zijn voor (het behoud van) hun welvaart. Mondialisering is immers ook hier van toepassing.

Om te opereren op het scheidsvlak van beide soorten veiligheid beschikken de Fransen al eeuwenlang over een vierde krijgsmachtdeel: *la gendarmerie*. Die bestaat uit honderdduizend militairen die in binnen- en buitenland inzetbaar zijn in alle fasen van het geweldsspectrum. Zij belichamen het vervaagde onderscheid tussen externe en interne veiligheid.

Daarnaast hadden de Fransen midden jaren negentig al besloten tot meer zichtbaarheid van militairen bij strategisch belangrijke objecten, zoals vliegvelden, belangrijke stations en grote toeristische trekpleisters. Hoewel de ingezette militairen niet meer juridische bevoegdheden hebben dan een gewone burger, wordt dit *Plan Vigipirate* beschouwd als een succes bij het leveren van een bijdrage aan de openbare orde.¹⁰ Maar ondanks deze veiligheidsvoorzieningen was de regering van mening dat de wereld in de 21ste eeuw flink verschilde van die van de 20ste. In juni 2008 verscheen daarom, na een stilte van veertien jaar, een nieuw Livre Blanc.

Vanuit een brede analyse van de omgeving definieert dit Livre Blanc strategische functies voor het defensieapparaat. Tot nu toe waren dit er steeds vier, maar deze nieuwste versie kent een vijfde strategische functie: *anticipation et*

connaissance. Deze vijfde functie, 'inlichtingen', krijgt hiermee hetzelfde gewicht als de overige strategische functies: 'preventie', 'afschrikking', 'bescherming' en 'interventie'. Daar waar de afschrikking vooral beperkt blijft tot de luchtmacht¹¹ en de marine¹² past deze nieuwe functie uitstekend binnen de verpaarsing.

Voor het uitvoeren van deze vijf functies zijn veel veranderingen nodig, enerzijds om de diverse bedreigingen van de Franse belangen tegemoet te treden, anderzijds om besparingen te realiseren die de veranderingen mede moeten financieren.

Conclusie

Afgezien van het gezamenlijk operationeel optreden komt de tendens tot verpaarsing van de Franse defensie dus voort uit de optelsom van de terugkeer in de NAVO, de RGPP en het Livre Blanc. Deze tendens kan beslist niet overal rekenen op een warm welkom. Integendeel, de zuilen landmacht, luchtmacht, marine en gendarmerie staan beslist niet te wachten op een golf van interarmisatie.

Ook al is de aanschaf van nieuw materieel al decennia geleden in handen gegeven van de *Délégué Général de l'Armement* (DGA; het Franse equivalent van de DMO), en ook al is de administratieve ondersteuning alweer enkele jaren in handen van de *Secrétaire Général de l'Administration* (SGA; het Franse equivalent van het CDC), elk Frans krijgsmachtdeel staat nog bol van de tradities en kent een sterke eigen cultuur. Onderlinge uitwisseling van personeel bestaat bijvoorbeeld nauwelijks. Eenheden die gezamenlijk oefenen en optreden, komen daarentegen wel veel voor.

-
- 9 Aldus projectleider BdD, kolonel Thierry Combet, op 9 november 2010 tijdens een presentatie op de Ecole de Guerre.
 - 10 Het 'Plan Vigipirate' is een besluit uit 1978 van president Valérie Giscard d'Estaing, dat voor het eerst werd geactiveerd in 1991. In 1995 is het geactualiseerd, direct na de metroaanslagen. Dit heeft onder meer geresulteerd tot meer zichtbaarheid van militairen, die bij toerbeurt aangewezen zijn. Ze dragen wapens maar mogen die uitsluitend gebruiken bij zelfverdediging.
 - 11 Dit betreft de IBCM van het Plateau d'Albion en de raketten met kernkoppen, die lanceerbaar zijn vanaf de Mirage 2000N en Rafale.
 - 12 Dit betreft de ICBM, lanceerbaar vanaf één van de zes *Sous-marin Nucléaire Lanceur d'Engin* (SNLE).

Hoe ziet de Franse verpaarsing eruit?

Twee golven

De Fransen zijn nog aan het bijkomen van de eerste echte golf van interarmisation. Deze golf ontstond in de jaren negentig, na de val van de Berlijnse muur, de succesvolle ‘paarse’ aanpak in de Eerste Golfoorlog en de vorming van een beroepsleger. De krijgsmacht werd kleiner en professioneler. Bovendien moest een antwoord worden gevonden op de toename van asymmetrische dreigingen en conflicten. Dit leidde tot veel meer samenwerking tussen de diverse wapens van de landmacht en tussen de krijgsmachtdelen.

De uitvoering in grote lijnen

De Franse defensie bestaat uit een zestal grote spelers: de drie krijgsmachtdelen, de *Chef d’Etat-Major des Armées* (CEMA; vergelijkbaar met de Nederlandse CDS), de DGA en de SGA. Net als in Nederland is het proces van verpaarsing altijd een samenvoeging, meestal onder gelijktijdige reductie. In Frankrijk gaat de verpaarsing vrijwel altijd vanuit de krijgsmachtdelen in de richting van de CEMA, en in enkele gevallen naar de SGA. De DGA, in tegenstelling tot de Nederlandse Defensie Materieel Organisatie, speelt nauwelijks een rol bij de verpaarsing. Tot slot is er één project dat wel alle zes de grote spelers raakt: Balard 2015.

De volgende alinea’s lichten de uitvoering van dit project toe.

Onderbrenging bij CEMA en SGA

De Fransen hebben de afgelopen jaren te maken gehad met een enorme hoeveelheid *organismes interarmées*. Een klein deel daarvan houdt zich bezig met financiën, administratie en digitale gemeenschappelijke informatiesystemen, en is ondergebracht bij de SGA.

Veruit de meeste paarse instanties worden echter aangestuurd door de CEMA. Het gaat bijvoorbeeld om de *Structure Intégrée de Maintien en condition opérationnelle des Matériels de l’armée de Terre* (SIMMT), de *Structure Intégrée du Maintien en condition opérationnelle des Matériels Aéro-*

nautiques du ministère de la Défense (SIMMAD), het *Centre de Planification et Conduite d’Opérations* (CPCO; dat rechtstreeks onder CEMA valt en het equivalent is van DS/DOPS), het *Commandement Interarmées des Hélicoptères* (CIH; het equivalent van het Nederlandse DHC) en gespecialiseerde paarse organisaties voor CIMIC, *targetting*, tele-observatie, vliegveiligheid, militaire inlichtingen en de scholen voor hogere militaire vorming. Maar ook de eenheden voor brandstof, munitie, transport, post, infrastructuur, sport en medische zaken maken hiërarchisch deel uit van de CEMA.



FOTO MINDEF FRANKRIJK

Leveranties van de Rafale, het nieuwste gevechtsvliegtuig voor luchtmacht en marine, hebben een rel doen ontstaan. Gezamenlijke aanschaf van nieuw materieel is een trend die al langer gaande is

Voor de traditioneel ingestelde Fransen was dit al behoorlijk revolutionair. De noodzaak en de wil ontbraken om verder te gaan. De eerder geschetste ontwikkelingen dwongen de Franse krijgsmacht echter om verder te gaan. Het handhaven van het ambitieniveau als mondiale speler in alle takken van de militaire ‘sport’ stond voorop, en dus moest elders flink de broekriem aangehaald worden. Besparingen via meer interarmisation waren hard nodig om de (peperdure) wapenprogramma’s en de nucleaire capaciteit overeind te houden. Zo ontstond de tweede golf.

Twee voorbeelden verdienen nadere aandacht: ten eerste de SIMMAD omdat dit bedrijf, in tegenstelling tot de oorspronkelijke sceptische verwachtingen, goed draait. Voorheen bediende dit bedrijf alleen de Franse luchtmacht. Het werkt nu op één locatie voor alle drie de krijgsmachtdelen¹³ en geldt, na enkele aanloopproblemen, als een succesverhaal.

Een tweede interessant voorbeeld is het CIH. Dit is (nog) geen succes. Het zit wel op één plek maar het is eerder een verlengstuk van het grote planningscentrum CPCO. Het CIH heeft zelf geen helikopters en moet in feite zijn eigen product (helikoptercapaciteit) lenen bij de krijgsmachtdelen. De constructie is een gevolg van het feit dat de defensiestaf land- en luchtmacht niet teveel tegen de haren in wilde strijken, in de toch al roerige tijden en ten aanzien van een zeer gevoelig onderwerp: helikopters.

De verschillende werkwijzen en de cultuurverschillen leverden trouwens al genoeg discussie op. Forse reducties van de krijgsmachtstaven ten gunste van het CIH bleven uit, zodat de staven konden blijven doen wat ze altijd deden: optimaal plannen voor hún eenheden en op hún manier. Het CIH heeft dus wel planners, maar geen macht. In de praktijk zit het CIH eigenlijk op meerdere locaties. Van besparingen is al helemaal geen sprake en vanwege de wederzijdse achterdocht is er ook geen sprake van betere afstemming. De vraag rijst nu of het CIH nog wel toekomst heeft.

De DGA

De DGA is een bolwerk van ingenieurs en heeft al decennia geleden het *smart buyer*-concept omarmd. De DGA is georganiseerd via interdisciplinaire projectteams en is daardoor al behoorlijk paars. Dit defensieonderdeel beheert momenteel niet minder dan tachtig wapenprogramma's, 635 miljoen euro aan onderzoeksopdrachten, alleen al in 2010 ruim negen miljard euro aan industrieopdrachten en ten slotte een dikke vier miljard euro aan exportorders.

De DGA levert deze prestatie met ongeveer twaalfduizend medewerkers op zo'n twintig verschillende locaties, waaronder diverse test-

centra. *Integrated Logistic Support* (ILS; ofwel instandhoudingsvoorbereiding), een onlosmakelijk deel van elk project, doet de DGA wel, maar onderhoud weer niet. Deze DGA heeft zich dus, in tegenstelling tot de Nederlandse DMO, volledig geconcentreerd op het proces van 'voorzien in', en dat verklaart de uiterst bescheiden rol bij de verpaarsing.

Als klap op de vuurpijl komt de grote verpaarsing in de Parijse regio 'naar de DGA toe'. Dit project Balard 2015 is een hergroepering, vanuit de aangekondigde hervormingen, van de centrale administratie van het ministerie van Defensie en zo veel mogelijk Parijse (militaire) eenheden op één locatie, vlakbij de huidige locatie van het hoofdkantoor van de DGA. Dit project treft ongeveer 9.300 militairen en burgers bij Defensie.

Maar liefst zeshonderd functies worden opgeheven vanwege de vele paarse samenvoegingen. Het project kan meteen worden beschouwd als een zeer belangrijke bijdrage van Defensie aan de vermindering van de verkeersdruk in Parijs, want een zeer groot deel van deze 9.300 medewerkers werkt nu nog binnen de *Périphérique*.

Conclusie

Na de val van de muur en de afschaffing van de dienstplicht heeft een eerste golf van interarmisatie de Franse krijgsmacht overspoeld. De volledige terugkeer van Frankrijk in de NAVO, de RGPP en het Livre Blanc dwongen de Fransen echter tot veel verdergaande verpaarsing.

Veruit het grootste deel daarvan vinden we terug in de vorm van paarse eenheden bij de CEMA. Een geslaagd voorbeeld is het nieuwe paarse luchtvaartonderhoudsbedrijf. Hoe het ook verkeerd kan gaan, bewijst het Franse defensie helikoptercommando. De SGA speelt een relatief bescheiden rol en de DGA is eigenlijk al paars. Een aparte vermelding verdient het project Balard 2015, dat alle zes de defensieonderdelen raakt. Deze aardverschuiving in de Parijse regio hergroepeert veel paarse eenheden binnen Defensie op één locatie.

13 De helikopters van de gendarmerie hebben een civiel onderhoudscontract.

Beleving van de verpaarsing

Hoe denken Franse defensiedeskundigen en de Franse defensietop over interarmisation? In 2006, aan de vooravond van de RGPP, was het een belangrijk thema. Hierna volgt een overzicht van enkele toespraken tijdens het colloquium uit juli 2006. Het is interessant om de meningen van de hedendaagse militaire top over dit thema te peilen. Dit gedeelte bevat dan ook tevens samenvattingen van de interviews die in september 2010 zijn gehouden met de Franse bevelhebbers en met een gepensioneerde CEMA.

Het colloquium over 'Interarmisation'

Tijdens een groot opgezet colloquium¹⁴ op 3 en 4 juli 2006 stelden diverse sprekers de interarmisation als zodanig niet ter discussie. De insteek was vrijwel uitsluitend operationeel. Met de operaties tijdens de beide golfoorlogen, Bosnië, Kosovo en Ivoorkust voor ogen klonk brede steun voor een paarse aansturing van het hedendaagse conflict. Maar elke spreker had daarbij wel een kanttekening. Generaal Bentegeat ging zelfs zover dat hij het thema van de interarmisation bewust niet had aangeroerd want 'het is een opgelegde realiteit die in operationeel opzicht geen discussie meer oplevert'. Admiraal Alain Denis¹⁵ wees vervolgens op het grote gevaar van te veel concentratie van macht bij de CEMA. Meer samenwerking is prima, maar hij suggereerde dat de

sterke behoefte tot samenvoeging het nogal eens wint van de behoefte tot meer coördinatie.

Generaal Claude Ascensi¹⁶ vroeg aandacht voor het probleem van uitgezonden paarse eenheden, aangestuurd door een paarse staf, maar logistiek ondersteund door een veelheid aan eenheden van diverse krijgsmachtdelen die niet onder die paarse staf vallen. Tot slot liet generaal Jean-Paul Perruche (directeur-generaal van de militaire staf van de Europese Unie) weten dat de EU, vanuit de *European Security and Defence Policy*, grotendeels paars is georganiseerd, maar dat toch echt de individuele landen verantwoordelijk zijn voor verdergaande besparingen (rationalisatie) via meer verpaarsing.

Interviews

Vorig jaar gaven de drie bevelhebbers van de krijgsmachtdelen hun mening in het septembernummer van *Défense et Sécurité Internationale*.¹⁷ Hierna volgen, in willekeurige volgorde, samenvattingen van hun visies. Tot slot volgt een samenvatting van de visie van admiraal J. Lanxade, die in datzelfde nummer aan het woord kwam. Lanxade was CEMA ten tijde van president François Mitterrand.

• Marine

Admiraal Forissier schetst een positief beeld van gezamenlijk optreden in vrijwel alle huidige operaties van enige omvang (UNIFIL, Licorne¹⁸, ISAF). Hij constateert een trend die al veel langer gaande was: de gezamenlijke aanschaf en ontwikkeling van nieuw materieel. Daarnaast ziet hij ook in de commandostructuur een fors toegenomen verpaarsing: de hoogste militaire gezagdrager, de CEMA, is nu verantwoordelijk voor alle militaire operaties.

Forissier schetst nog een drietal interessante ontwikkelingen sinds 2008:

- het onderbrengen van de drie groepen *commissaires*¹⁹ van de krijgsmachtdelen in één *single service*, de *Service du Commissariat des Armées* (SCA);
- de eerdergenoemde Bases de Défense (BdD);
- gemeenschappelijke brandstofvoorziening.

14 Het colloquium was gewijd aan *Les Armées françaises à l'heure de l'Interarmisation et de la Multinationalisation*. Dit is het vijfde deel van de serie *Les Armées Françaises à l'Aube du XXI^{ème} siècle*. Het colloquium stond onder leiding van dr. Alain de Neve (analist bij het multidisciplinaire team van strategische studies, Belgische ministerie van Defensie en verbonden aan de Universiteit van Leuven) werd gehouden op de Ecole Militaire in Parijs en ondersteund door de toenmalige minister van Defensie Mme. Michèle Alliot-Marie en Général d'Armée Henri Bentegeat, chef-staf van de krijgsmacht.

15 Vice-president van het *Institut Français de la Mer* (IFM).

16 Generaal Claude Ascensi, werkzaam in het kabinet van de minister van Defensie, en verantwoordelijk voor de reservisten.

17 In het maandblad *Défense et Sécurité Internationale*, hors-série no.13, augustus/ september 2010, blz. 70-75.

18 Licorne is de naam van de (onafhankelijke) Franse operatie ter ondersteuning van het VN-contingent dat het leger van Ivoorkust bijstaat bij de handhaving van de vrede in het land.

19 'Commissaires' zijn militairen met een relatief beperkt carrièrepatroon zonder uitzendingen. Het enige uiterlijke onderscheid is anders gekleurde bandjes rond de rangonderscheidingsstrepen. In de Franse HDV zijn enkele plaatsen beschikbaar voor commissaires van elk krijgsmachtdeel.



FOTO MINDEF-FRANKRIJK

Vooralsnog heeft de Franse marine weinig 'last' van de verpaarsing

Forissier benadrukt het complementaire aspect en het vinden van een evenwicht bij de operationele behoeftes van de krijgsmacht-delen. Hij doelt hierbij op de 'rel' die was ontstaan rondom het paarse wapenprogramma 'Rafale'²⁰, het nieuwste gevechtsvliegtuig voor luchtmacht en marine. De marine werd ervan verdacht de fabrikant Dassault onder druk te zetten om de leveringen van de maritieme versie voor het vliegdekschip 'Charles de Gaulle' te bespoedigen, ten koste van de leveringen van Rafales aan de Franse luchtmacht.

Al met al heeft de Franse marine vooralsnog weinig 'last' van de verpaarsing want haar beide grote bases, Brest en Toulon, zijn uitgeroepen tot BDD. En aan de technische ondersteuning door *Direction des Constructions Navales, Systèmes et Services* (DCNS) is ook niets gewijzigd. Voor de meeste marinemensen verandert er voorlopig dus weinig.

• Luchtmacht

De Franse luchtmachtbevelhebber generaal J.P. Paloméros ontkent eveneens dat er sprake zou zijn van enige interne concurrentie. Paloméros beschrijft een proces van verpaarsing dat al veel langer aan de gang is: het onder één dak brengen van allerlei ondersteunende activiteiten. Hij ontkent niet dat dit proces primair besparingen tot doel heeft door de organisatorische doublures te verwijderen, maar vindt wel dat de interarmisation vooral motiverend moet zijn voor de mannen en vrouwen in de organisatie. Zij moeten erin geloven. En dat

gaat alleen als dit proces er een is van complementariteit, en niet een mengsel van drie culturen.

Daarnaast laat Paloméros niet na om te benadrukken dat het onderhoudsbedrijf van de luchtmacht, SIMMAD, veel lovende woorden oogst van de marine en de landmacht, die hier hun vliegtuigen en vliegtuiguitrusting laten onderhouden. Hij rept echter met geen woord over de sluiting van elf luchtmachtbases tussen 2011 en 2015.

• Landmacht

Op operationeel gebied ziet de bevelhebber van de landmacht, generaal E. Irastorza, niets nieuws onder de zon. In de 18e eeuw traden de Franse landmacht en marine al samen op bij de onafhankelijkheidsoorlog in Noord-Amerika. Irastorza praat vanuit eigen ervaring want hij is van het wapen *troupes de marine* en bovendien parachutist zodat een groot deel van zijn leven 'paarsgekleurde ervaringen' bevat.

Irastorza vindt dat er eigenlijk nauwelijks iets is veranderd, zelfs niet met het decreet van 15 juli 2009, waarbij de CEMA nog meer bevoegdheden kreeg dan voorheen. Ook Irastorza is positief over de synergie en de specifieke expertise van paarse organisatiedelen, maar hij betwijfelt of het nieuwe SIMMT en het CIH echt succesvol zullen zijn. Interarmisation zou alleen moeten worden overwogen als er duidelijk sprake is van operationele meerwaarde voor de commandant in het veld, de tacticus ter plaatse. Zolang de verpaarsing bijdraagt aan een betere beschikking over de benodigde middelen daar waar het gevecht gevoerd wordt, moeten we het koesteren, aldus Irastorza.

Tot slot citeert hij de Amerikaanse generaal Casey bij het antwoord op de vraag over het

20 Het Rafale-leveringsschema kwam fors onder druk te staan omdat de VAE op korte termijn mogelijk zestig Rafale-vliegtuigen zou afnemen, terwijl de fabriek hooguit dertig vliegtuigen per jaar kan maken. De marine was bang voor overgangsproblemen met de Super-Etendard, die in 2015 het einde van zijn levensduur bereikt. De luchtmacht heeft haast met de toestellen voor hun opleidingen bij diverse squadrons. De VAE-order is echter nog steeds niet getekend.



FOTO ANP, H. TYAGI

Volgens generaal E. Irastorza, hier op bezoek in India, is er met de Franse verpaarsing op operationeel gebied niets nieuws onder de zon...

klassieke gevaar van ‘het in de wielen rijden’ van de luchtmacht versus de landmacht (wie beheerst de derde dimensie bij het gevecht?). Irastorza: *‘We generally agree that the airforce has the strategic level, no question. The army has the tactical level, no question’.*

Dit klinkt mooi, maar de luchtvaart is een terrein waar twee culturen bij elkaar komen. Irastorza is dus wel overtuigd van de meerwaarde van gezamenlijk optreden, maar is verbluffend sceptisch over gedwongen samenvoeging, zoals het CIH.

• De ex-CEMA

Een veel kritischer geluid kunnen we horen van ex-Chef d’Etat-Major Particulier (CEMP; dit is de chef van de militaire staf op de werklocatie, en dus dicht bij de president. Tevens is hij permanent adviseur van de president) en

ex-CEMA admiraal b.d. J. Lanxade. In *Défense et Sécurité Internationale* legt Lanxade uit waarom de huidige organisatie al doorgeslagen is naar de verkeerde kant. Begin jaren negentig van de vorige eeuw was hervorming hard nodig. De operationele zaken werden tot dan toe rechtstreeks geregeld tussen de politiek en de chefs van de legeronderdelen. En zo was het begin jaren negentig nog mogelijk om een openlijk verschil van mening te hebben tussen de eerste minister en de president of tussen de minister van Buitenlandse Zaken en die van Defensie.

In 1992 werd echter de CEMA *het* aanspreekpunt voor de politiek. Hij ging deel uitmaken van een comité dat wekelijks vergaderde (het *comité restreint*), onder voorzitterschap van de premier, met de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken. De president kwam natuurlijk regelmatig een kijkje nemen. De CEMA was toen nog geen opperbevelhebber, maar voor de politiek was duidelijkheid geschapen. Bovendien zouden de verschillende *Ecoles de Guerre* verder gaan als *Collège Interarmées de Défense* (CID; vanaf 20 januari 2011 wordt de oude benaming *Ecole de Guerre* weer gebruikt), kwam er een gezamenlijke operationele planingsstaf (het CPCO), een centrale directie voor inlichtingen en een centraal commando voor Special Forces.



FOTO REUTERS

Volgens admiraal Jacques Lanxade, hier in Sarajevo, na het overlijden van een Franse militair, is Frankrijk hard op weg een ‘monster van verpaarsing’ te worden

Sindsdien is er vooral op het centrale planningsniveau veel veranderd. Niet ten goede, volgens Lanxade. Het CPCO plant zich tegenwoordig suf om alle plannings van wapens en krijgsmacht-delen op elkaar afgestemd te krijgen. Dit is een vrijwel onmogelijke opdracht. Vele mandaten zijn onvermijdelijk en dus blijft elk krijgsmachtdeel zo veel mogelijk 'zijn eigen ding doen'.

Verder gaat het mis bij gezamenlijke rekrutering. Iemand die belangstelling heeft voor het militaire beroep kiest niet voor een baan bij Defensie, maar voor een baan bij een bepaald defensieonderdeel. Dan gaat gezamenlijke rekrutering dus niet werken, volgens Lanxade. Een gezamenlijke organisatie voor de bezoldiging is prima, maar Lanxade is er van overtuigd dat bij gezamenlijk voedsel inkopen de grens wordt bereikt.²¹

En zodra de CEMA de directe baas wordt van de chefs van staven van de krijgsmacht-delen gaat het helemaal mis, vervolgt Lanxade, want dan creëer je een soort 'minister van Defensie bis', die meestal een andere kant op wil dan de minister van Defensie. En de BDD? Dat is helemaal een gruwel volgens Lanxade, die van mening is dat Frankrijk hard op weg is een 'monster van interarmisatie' te worden, waarin geen enkel krijgsmachtdeel zich nog herkent.

Conclusie

Meer interarmisatie juicht vrijwel iedereen toe. Maar daarmee bedoelt men dan vooral: meer operationele samenwerking. Dat is iets vanzelfsprekends, niet iets nieuws. Aan de andere kant zijn er al volop kritische geluiden te horen, vooral in de gedwongen samenvoeging bij de ondersteunende activiteiten en, verrassend, zelfs bij één van de huidige bevelhebbers.

Gaat de Franse verpaarsing nog verder?

Het korte antwoord op de vraag of de Franse verpaarsing nog verder gaat is: nee. Er zijn wel mogelijkheden, maar het is niet waarschijnlijk. In de komende alinea's licht ik dit toe aan de

hand van de drie belangrijkste factoren van invloed: locatie, cultuur en economie. Waar relevant gebruik ik de Franse situatie als spiegel voor de Nederlandse.

Locatie is alles

De Fransen beseffen heel goed het enorme belang van locatie bij reorganisaties. Wanneer het bij een reorganisatie lukt om de nieuwe situatie op één locatie te realiseren, is succes al bijna verzekerd. Maar in Frankrijk zijn de afstanden tussen de defensielocaties een stuk groter dan in Nederland; soms bedragen ze meer dan duizend kilometer. 'Alles op één locatie' zou dan enorme besparingen kunnen opleveren.

Dit argument geldt trouwens ook in de directe omgeving van de BDD. Want die BDD is slechts een administratieve invulling, en zeer veel eenheden zitten nog gewoon op locatie. Fysieke verplaatsing naar de BDD zou dus nog forse besparingen kunnen opleveren.

Daar brengt de Franse burger echter het volgende tegenin: hij wil graag 'bescherming dichtbij', zowel die van de politie, voor de veiligheid op straat, als die van militairen in kazernes, in geval van calamiteiten. Een zeer gecentreerde defensie is weliswaar uiterst efficiënt, maar is voor de meeste burgers (en dus 'kiezers') secundair. Bovendien zullen nog meer gedwongen verplaatsingen leiden tot nog grotere tekorten van bepaalde schaarse categorieën personeel. Dit geldt in Frankrijk bijvoorbeeld voor vliegers en technisch personeel, vooral diegenen met kennis van nucleaire technologie.

In Nederland is de situatie anders. De afstanden tussen defensielocaties bedragen hooguit enkele honderden kilometers, wat concentratie relatief eenvoudig maakt. De Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD), de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA) en de Directie Juridische zaken (DJZ) gelden als geslaagde voorbeelden hiervan, terwijl de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) en het Defensie

21 Het onderwerp 'eten en drinken' is uiterst belangrijk in Frankrijk. Juist op dit punt heeft vooral de marine een naam hoog te houden. Het is dan ook geen toeval dat juist Lanxade dit punt opbrengt.

Helikopter Commando (DHC) de problemen illustreren wanneer meerdere locaties, corresponderend met de ‘oude kleurverdeling’, toch blijven bestaan.

Locatie is dus essentieel. Dat de Fransen zich daarvan bewust zijn, maakt geen enkel ander project zo duidelijk als Balard 2015. Maar vanwege het vele stof dat alle hergroeperingen en hervormingen doet opwaaien, is het niet erg waarschijnlijk dat Frankrijk de komende jaren veel verder zal gaan dan de verpaarsing waartoe al besloten is.

Cultuur

De Fransen gebruiken voor ‘cultuur’ veelvuldig de volgende definitie: *het geheel van gewoontes, gebruiken, etc. die een groep of een samenleving definiëren en onderscheiden*. Volgens de Van Dale is cultuur: *het geheel van geestelijke verworvenheden van een land, volk enz.; beschaving; eetcultuur, wooncultuur*. De Franse definitie verschilt dus nauwelijks van de Nederlandse.

En hoe gaan de Fransen om met cultuur? Ze hebben niet de geringste neiging om die aan te passen! Met cultuur als *uitgangspunt* gaan ze op zoek naar synergie en doublures. Een cultuuromslag is voor hen een *contradictio in terminis*. Daarom is dit de tweede factor die van invloed is op de beslissing om wel of niet verder te gaan met verpaarsing.

Overigens kijken niet alleen de Fransen anno 2011 op deze manier tegen cultuur aan. Max Weber wist al haarfijn uit te leggen dat de rationalisering van de maatschappij in conflict komt met de natuur van de mens, die handelt vanuit bepaalde culturele achtergrond.²² Personeel dat zich met een bepaalde cultuur identificeert zal alles doen om die in stand te houden. Veel beter is het dan om ervoor te zorgen dat elk onderdeel zichzelf herkent in een nieuwe organisatie. Dit aspect willen wij Nederlanders nog wel eens bagatelliseren omdat dit kwalitatieve aspect conflicteert met onze ongeremde neiging om alles te kwantificeren.

Om deze paradox te verduidelijken is slechts één blik nodig op de administratieve organisatie van een willekeurig onderdeel. Dit onderdeel mag Frans of Nederlands zijn (of een willekeurig ander westers land). Wat valt er dan op? Heel veel recente bekendmakingen en orders. Commandanten zijn blijkbaar goed in staat om regels snel te wijzigen. Dit geldt niet voor cultuur. Anders gesteld: cultuur is hard en regels zijn zacht.

Bij de Franse defensie is er dus veel respect voor cultuur, terwijl bij de verpaarsing van de Nederlandse defensie de term ‘cultuuromslag’ niet ongebruikelijk was. De Franse benadering is overigens beslist niet zaligmakend. Een dergelijke voorzichtige insteek kan ook verlamdend werken.

Dat is bijvoorbeeld goed te zien bij het CIH. Onder meer vanuit respect voor de verschillende culturen bleef de reorganisatie beperkt tot ‘informereren en het plannen van gezamenlijke oefeningen’ in plaats van het oprichten van een centraal punt voor alle behoefte aan helikoptercapaciteit, zoals dat wel het geval is bij het Nederlandse DHC.

Een tweede reorganisatie zal nodig zijn om het CIH goed te laten functioneren. En over het alternatief, terug naar de oude situatie, wordt ook al nagedacht.

Economie

De laatste reden om niet verder te verpaarsen is een economische. De financiële crisis lijkt voorbij. De vooruitzichten voor de Franse economie zijn goed. Aan de andere kant zouden externe ontwikkelingen roet in het eten kunnen gooien, zoals de ontwikkelingen in Griekenland en andere landen binnen de eurozone met een te grote staatsschuld.

Ook de effecten van de Arabische lente zijn nog onzeker. Indien deze situatie significant wijzigt, dan rijst de bijna retorische vraag of een volgende grote bezuinigingsronde realiseerbaar is met nóg meer verpaarsing of dat ook Frankrijk dan gedwongen zal zijn om, net als Nederland, te snijden in het ‘vlees’.

22 Max Weber (1864-1920) was een Duitse socioloog en econoom.

Conclusie

Het project Balard 2015 bewijst dat ook de Fransen goed beseffen dat realisatie op één locatie uiterst belangrijk is. Ze weten dat er op dit gebied nog meer besparingen mogelijk zijn. Op het culturele vlak zijn de Fransen zeer terughoudend vanuit de wetenschap dat er generaties voor nodig zijn om de cultuur aan te passen. Bij het CIH heeft deze voorzichtige aanpak helaas een averechtse uitwerking gehad.

Al met heeft het huidige pakket hervormingen veel onrust opgeleverd, en hebben cultuurverschillen tot flink wat wrijving geleid. Zonder harde economische noodzaak zal Frankrijk daarom geen nieuwe besluiten nemen om verder te verpaarsen. Sterker nog, bij een acute noodzaak tot nieuwe forse bezuinigingen zal verdergaande verpaarsing onvoldoende opleveren, en lijkt het inleveren van gevechtskracht onvermijdelijk.

Conclusies

De diverse organisatorische aanpassingen binnen de Franse defensieorganisatie tonen een duidelijke trend: samenwerken en samenvoegen. Dit is vooral een gevolg van de terugkeer van Frankrijk in de militaire structuur van de NAVO, de uitdagingen van het Livre Blanc en de hervormingen in de publieke sector.

In de uitvoering valt meteen op dat de Fransen weliswaar verpaarsen, maar grotendeels de touwtjes in militaire handen houden door vrijwel alle paarse entiteiten onder te brengen bij de CEMA. De SGA en de DGA spelen een relatief beperkte rol.

Ondanks waarschuwingen uit diverse hoeken zijn alle Franse bevelhebbers en de meeste Franse defensiedeskundigen het erover eens dat verpaarsing in de vorm van meer samenwerking tussen de krijgsmacht delen een meerwaarde heeft, en leidt tot blikverruiming. Die samenwerking staat dus niet ter discussie. De gedwongen samenvoegingen in de ondersteuning leidt wel tot heftige discussies. Het luchtvaartonder-

houdsbedrijf SIMMAD is een succes, maar het Franse helikoptercommando CIH heeft nog een lange weg te gaan, als het al blijft bestaan. De Fransen zijn zich bewust van het belang van locatie bij samenvoegingen en verpaarsing. Illustratief is het project Balard 2015, de grote hergroepering in de Parijse regio. Toch zal Frankrijk, ook na 'Balard', het Nederlandse niveau van verpaarsing niet bereiken. Nederland heeft wat dit betreft uiteraard een geografisch voordeel.

Cultuur is voor de Fransen een gegeven. Daarom zijn ze zeer voorzichtig met cultuurverschillen. Op zichzelf is dat verstandig, maar het CIH laat daarvan de keerzijde zien. Om mislukkingen te voorkomen is dus een compromis nodig: cultuur is een gegeven en moet herkenbaar zijn in de nieuwe organisatie, maar de fluwelen handschoen moet in de kast blijven. In het kort: koester cultuur!

Het is niet erg waarschijnlijk dat de Franse verpaarsing veel verder zal gaan. Weliswaar zijn er nog mogelijkheden, maar het huidige geheel van hervormingen heeft al flink wat onrust veroorzaakt. Bovendien is er geen financiële prikkel, want de Franse economie draait goed. Door het huidige (vergaande) niveau van verpaarsing is het, in het geval van een grote economische calamiteit, zeer de vraag of nog méér verpaarsing voldoende soelaas biedt.

Tot slot een geruststellende gedachte. Ik heb in de loop der jaren diverse reorganisaties meegemaakt, in binnen- en buitenland, van dichtbij en van veraf. Door deze ervaringen ben ik ervan overtuigd geraakt dat nieuwe organisaties op termijn altijd zullen werken. Maar dat heeft niets te maken met al dan niet bijgestelde, geëvalueerde of geëvolueerde (re)organisatieplannen. Dit komt door de loyaliteit van de medewerkers in een organisatie. Commercieel of overheid, civiel of militair, Frans of Nederlands, het maakt niet uit. Het leeuwendeel van de medewerkers zal altijd trachten de organisatie waarin zij werkt draaiende te krijgen, draaiende te houden en zelfs te verbeteren. Waar een wil is, is een weg! ■