



1181
001141
161
6

Militaire Spectator



BEDRIJFSVOERING IN DE KL



WAARIN OPGENOMEN DE
OFFIËLE MEDEDELINGEN
VAN DE KONINKLIJKE
LANDMACHT EN DE
KONINKLIJKE LUCHTMACHT

Dit nummer bevat een aantal artikelen waarin aandacht wordt besteed aan diverse aspecten, verband houdende met de verbetering van de bedrijfsvoering in de KL



Militaire Spectator

MAANDBLAD

waarin opgenomen de officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht en de Koninklijke luchtmacht

UITGAVE:

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap

Secretaris: A. G. D. van Osch
Beringlean 13, 2803 GA Gouda

Ledenadministratie:
K. Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk

HOOFDREDACTEUR:

T. de Kruijf
generaal-majoor der genie

p/a Defensieoergangen MPC 16Y
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag
Telefoon (015) 15 27 00

ADJ.-HOOFDREDACTEUR:

B. A. C. Droste
commodore Koninklijke luchtmacht

REDACTEUREN:

J. F. W. van Angeren
luitenant-kolonel Koninklijke luchtmacht

ir. J. W. van Bommel
kolonel van de technische staf

J. M. J. Bosch
kolonel der cavalerie

drs. P. H. Kamphuis
hoofd Sectie Mil. Geschiedenis KL

drs. Ch. F. Turpijn
kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst

BUREAUREDACTIE/PRODUKTIE:

Kalvermarkt 28, 2511 CS Den Haag
Telefoon (070) 3 18 68 67

ABONNEMENTEN:

f 30,-, buitenland f 40,- per jaar
Losse nummers f 3,-

ADVERTENTIES:

N.V. Noord-Nederlandse Drukkerij
Postbus 6, 7940 AA Meppel
Telefoon (05220) 6 86 66
i.s.m. CET Reclame & Publiciteit
Rogge 19, 5521 RX Eersel
Commerciële zaken: A. H. C. Thijssen
Telefoon (04970) 1 67 89

NADRUK VERBODEN



Officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht en de Koninklijke luchtmacht 246

Editoriaal:
Bedrijfsvoering in de KL: zelfstandig, effectief en doelmatig 247

ing. J. van den Berg en J. Bijlsma:
Nieuwe bedrijfsvoering KL. Evenwicht tussen creativiteit en discipline 249

drs. J. Heijnsdijk en L.A.M. van den Nieuwenhuijzen r.a.:
Organisatiecultuur in de krijgsmacht. Het vlees en bloed aan het organisatieskelet 253

D. Groenendaal en ir. L.A.F. Hovens:
Opleidingscentra. Van kostenveroorzakers naar profitcentra? 259

A. F. H. Aarts r.a.:
Resultaatverantwoordelijkheid in de praktijk 266

J. H. A. Blokker en D. W. Lindenbergh:
Prestatie-indicatoren. Het hoe en waarom 272

prof. drs. J. A. M. Oonincx r.a. en mw dr. W. Jansen:
Zelfbeheer en informatie bij Defensie 279

P. H. de Vries:
Auftragstaktik. Ontstaan, ontsporing en (her)ontdekking 283

Boeken 290

OFFICIËLE MEDEDELINGEN

KONINKLIJKE LANDMACHT
KONINKLIJKE LUCHTMACHT



KL/KLu-mededelingen/ orders cf VS 2-1100

KL-order 09/8. Voorziening kaarten en overige geografische informatie (891211).

KL-med. (DPKL) 78/55. Opleiding aan instituten voor wetenschappelijk onderwijs (900724).

KL-order (CLAS/BLS) 15/6. Lijst van te nemen maatregelen in geval van een calamiteit (900724).

KL-order (BLS) 53/86. Regeling gedragswetenschappelijk onderzoek in de KL (900724).

KL-order (DEBKL) 21.2/33. KL-publicaties t.b.v. KLu (900724).

KL-order (CLAS/BLS) 04.2/27. Hoogste bedragen voor: A Onderdeelsonder-

steuningsfonds, B schoonmaakartikelen (900814).

KL-med. (DPKL) 78/385K. Cursus Hogere militaire vorming aan de Hogere Krijgsschool (911104).

KL-med. (Ministeriële beschikking) 53.84. Onderscheidingsteken voor langdurige dienst als officier (911104).

Mededelingen van het Commando Opleidingen Koninklijke landmacht

Verschenen en opgenomen in VS 2-2506, Index van voor de KL van kracht zijnde boekwerken.

VS 5-142. Handboek Pantsergenieergroep, 1e druk.
OPCOKL LO/S-004. Regeling KL-kam-

pioenschappen en sportkalender, uitgeve 1992.

OPCOKL ART-003. Syllabus M114/39, 2e druk.

VR 6-200/2. Terreinmeetdienst Perba, 1e druk.

VR 6-20. De inzet van de veldartillerie, 1e druk.

VS 6-751/B. Het Artillerieschietkamp, 1e druk.

VS 6-40/2D. Bedieningshandleiding VUVA PC, 2e druk.

IK 7-621. Taak van de baancommandant, hoofdschietinstructeur, schiet/hulpinstructeur, 3e druk.

VS 7-340. Schiettabel nabijbestrijding, 2e druk.

VS 7-336. Schiettabel grondmortier 120 mm voortgetrokken, 3e druk.

IK 44-33/5. Controlelijst diepwaden, 1e druk.

Mededelingen van het Commando Verbindingen Koninklijke landmacht

VS 11-4/2. Procedures statische telefooncentrales (4e dr.). De verdergaande automatisering van het legerkorpsverbindingsstelsel, het oprichten van het nationaal noodnet en het vervallen van het overheidstelefoonnet hebben geleid tot het ontwerpen van deze 4e druk.

VS 11-10. Woordenlijst verbindingen (3e dr.). Deze 3e druk is afgestemd op VS 2-7200, Militair woordenboek KL. Als gevolg van het verschijnen van MC 62/6, NATO Electronic warfare policy, zijn begrippen op eov-gebied aangepast. Begrippen van algemene aard zijn niet meer in VS 11-10 opgenomen.

De aandacht wordt erop gevestigd, dat de officieren, die maandelijks van Rijksweg de „Militaire Spectator“ ontvangen, bij wijziging van hun adres, dit dienen bekend te maken aan de administratie van de eenheid waarbij zijn in onderhoud zijn.

Einde van de Officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht en Koninklijke luchtmacht

KONINKLIJKE VERENIGING TER BEOEFENING VAN DE KRIJGS WETENSCHAP

Op maandag 22 juni a.s. houdt de vereniging voor leden en andere geïnteresseerden een bijeenkomst in de Ronde zaal van het Defensievoorlichtingscentrum, Korte Houtstraat 21, Den Haag, waar Igen G.J. Folmer, Hoofd Permanente militaire vertegenwoordiging bij de NAVO, zal spreken over

NAVO-strategie en „force structure“

Zaal open 19.00 uur, aanvang 19.30 uur, einde 22.00 uur. Na afloop vindt de algemene ledenvergadering plaats, uitsluitend toegankelijk voor leden.

Telefonische aanmelding verzocht: (015)15 27 00, tijdens werkuren.

Bedrijfsvoering in de KL

zelfstandig, effectief en doelmatig

Met het artikel „Koninklijke landmacht in verandering” richtte de Bevelhebber der landstrijdkrachten zich in het februari-nummer tot de lezers van dit tijdschrift om aan te geven, dat de herstructurering van de KL en de gewijzigde taken het noodzakelijk maken zowel het leiderschap als de bedrijfsvoering te veranderen. Het leiding geven in vredetijd zal niet mogen afwijken van dat in crisis- en oorlogsomstandigheden en ook de bedrijfsvoering zal onder deze toch wel verschillende omstandigheden op dezelfde basiskennmerken zijn gebaseerd. Zowel over het leiding geven als over de verbetering van de bedrijfsvoering zijn in april resp. november 1991 beleidsdocumenten bij de KL verschenen en verspreid.

In dit nummer, maar ook in volgende afleveringen, van de Militaire Spectator wordt aandacht besteed aan verschillende aspecten die verband houden met de nieuwe gedachten over bedrijfsvoering.

Uitgangspunt bij deze ontwikkelingen is het functioneren onder operationele omstandigheden. Dat lijkt een goede ontwikkeling omdat vanuit die visie veel hinderlijke vredesregelingen mogelijk minder gewicht zullen gaan krijgen. In de toekomst telt meer

het resultaat en minder de wijze van uitvoering. Door deze benadering krijgen zowel commandanten als ondergeschikten meer vrijheid van handelen om een opdracht uit te voeren. Daartoe is wederzijds vertrouwen nodig, aldus de bevelhebber in genoemd artikel.

Er moet echter wel vertrouwen bestaan over de aanwezigheid van voldoende kennis, kundigheid en vaardigheid op de respectieve niveaus. Voordat deze overtuiging er is, zal dit moeten worden aangetoond. Hierbij zal men niet eraan kunnen ontkomen, niet alleen het beoogde eindresultaat te toetsen, maar ook de wijze waarop dat werd verkregen. Zeker geldt dit voor de niveaus waarop veel „drillmatige” handelingen moeten worden verricht. In dat verband mag niet worden vergeten, dat de kracht van het personeel op bepaalde niveaus ligt bij zijn vaardigheid, vakkennis en vakbekwaamheid. In vredesomstandigheden zal ervoor moeten worden gezorgd dat die kwaliteiten worden verkregen en aanwezig blijven. Dat vereist in deze omstandigheden dus ook een regelmatige controle op de wijze waarop de opdracht wordt uitgevoerd.

Het beoogde zelfstandige optreden laat overigens onverlet de noodzaak strak de hand te houden aan operationele procedures. Alleen hierdoor zal het mogelijk zijn samen te werken met andere eenheden van de KL, van andere krijgsmachtdelen en van andere nationaliteiten. Hier lijkt zelfs een tegenstrijdigheid aanwezig te zijn met de beoogde vrijheid van handelen. Aangezien die vrijheid alleen betrekking heeft op de uitvoering van de eigen opdracht, hoeft dat in de meeste gevallen niet tot conflictsituaties te leiden. Wel zullen commandanten, die niet uitsluitend KL-eenheden onder hun bevel hebben, rekening ermee moeten houden dat, als gevolg van afwijkende doctrines, uitrusting, gewoonten e.d., hun mogelijkheden wel aan duidelijke beperkingen onderhevig kunnen zijn.

Bij de verbetering van de bedrijfsvoering van de KL wordt niet alleen een resultaatgericht leiderschap beoogd, maar wordt ook grote aandacht besteed aan de doelmatigheid. De beginselen waarop die doelmatigheid berust, het economisch omgaan met schaarse middelen, gelden zowel in de vredessituatie als in crisis- en gevechtssituaties. Het „Be-

leidskader verbetering bedrijfsvoering" stelt in dat verband:

De verbetering van de doelmatigheid kan worden verkregen door het relateren van de taakuitvoering en de daartoe ingezette en benodigde middelen (input) aan de uiteindelijke resultaten van de taakuitvoering (output).

Omdat het meten van *output* van gevechtseenheden [gevechtskracht] (nog) niet mogelijk is, wordt getracht door „prototyping” bij een brigade inzicht hierin te verkrijgen. In het vorengenoemde „Beleidskader” wordt in dat verband aangegeven dat gevechtskracht vermoedelijk alleen bij werkelijke inzet van een eenheid kan worden gemeten, maar het wordt wel denkbaar geacht met behulp van indicatoren een indruk te verkrijgen over de relatie tussen *input* en *output*. Dit inzicht geeft dan de mogelijkheid de „operationele noodzaak” aan te geven en met de beschikbare middelen het maximaal mogelijke te realiseren.

Ongetwijfeld zal van dit inzicht het zogenaamde beleidsniveau voordeel kunnen hebben. Behalve de thans gebruikelijke beschouwingen en *operational research* zullen deze „praktijk”gegevens een welkome aanvulling kunnen betekenen bij de besluitvorming. Ook voor commandanten kunnen de gegevens nuttig zijn. Zeker voor de vredessituatie is dit waarschijnlijk een goede mogelijkheid om zowel bij de opleiding als bij oefeningen kostenbewust te handelen.

Voor een belangrijk deel kan men deze gedachtengang doortrekken naar het operationele optreden. Hier dient echter een kanttekening te worden geplaatst. Met name onder gevechtsumstandigheden is het gewenst — zo niet noodzakelijk — zodanig gunstige gevechtskrachtverhoudingen op te bouwen dat een zo groot mogelijke zekerheid wordt verkregen,

dat de opdracht met succes wordt uitgevoerd en zoveel mogelijk mensenlevens worden gespaard. Om dit te verwezenlijken zal het nodig zijn een overmaat aan materiële middelen in te zetten. Eigenlijk kan in deze omstandigheden nauwelijks van een kostenbewust handelen worden gesproken. Recent heeft ook prof. Teitler hierop gewezen (MS 159(1990)(8)); hij stelt o.m.:

Materiële overdaad en de bereidheid die te offeren zijn dan bedoeld om levens te sparen.

en:

Efficiëntie is mooi, maar effectiviteit is belangrijker. Niet of de krijgsmacht efficiënt vecht, wordt op een goudschaal gewogen. De oorlog zo snel mogelijk winnen is haar taak. Natuurlijk met zo min mogelijk personele verliezen. Aan materieelverbruik hecht het publiek nauwelijks belang.

Mogelijk heeft deze benadering de samenstellers van het Beleidskader wel voor ogen gestaan, maar expliciet is dat niet genoemd. Het lijkt gewenst hierover duidelijkheid te geven om misverstanden te voorkomen.

De beoogde verbetering van de bedrijfsvoering van de KL zal, met handhaving van de uitgangspunten, ertoe kunnen bijdragen dat op de lagere bevelsniveaus meer zelfstandig kan worden gehandeld. Ook zal een beter inzicht worden verkregen in de verhouding tussen het verkregen resultaat, de geleverde inspanning en de beschikbare middelen. Zeker voor de vredessituatie kan hierdoor een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het kostenbewustzijn en de daarmee verband houdende doelmatigheid.

Uit het voorgaande zal hopelijk duidelijk zijn geworden, dat in gevechtsumstandigheden deze doelmatigheid minder telt.



ing. J. van den Berg en J. Bijlsma

Directie economisch beheer KL/O&I

Nieuwe bedrijfsvoering KL

Evenwicht tussen creativiteit en discipline

De KL wordt in de Defensienota 1991 geconfronteerd met een doelstelling waarin herstructurering en verkleining centraal staan. De achtergrond daarvan is uitvoerig geschetst door de Bevelhebber der landstrijdkrachten (BLS) in de Militaire Spectator [1]. De herstructurering vindt plaats tegen de achtergrond van substantiële bezuinigingen op het defensieapparaat. De Defensienota roept op tot doelmatigheid in het gebruik van schaarser wordende overheidsmiddelen. Bezuinigen is dan vaak de weg waarvoor wordt gekozen: minder mensen en middelen. Dit uitgangspunt mag echter niet de essentie van het streven naar doelmatigheid zijn. Doelmatigheid legt het accent op de beheersbaarheid bij het gebruik van (overheids)middelen. Het voorgaande legt een druk op de KL om, bij het leveren van de gewenste gevechtskracht, de beheersbaarheid t.a.v. de inzet van middelen te accentueren. Deze doelstelling kan echter alleen worden verwezenlijkt wanneer duidelijk is wat de gewenste gevechtskracht inhoudt of, meer in het algemeen, welke de kerntaken zijn van de KL (het bestaansrecht).

Doelmatigheid nastreven

Met de noodzaak naar doelmatigheid te moeten streven, krijgt de wijze van leiding geven er een

In november 1991 heeft de Legerraad ingestemd met het Beleidskader verbetering bedrijfsvoering (BVB), waarin de visie en aanpak van de nieuwe bedrijfsvoering in de KL staan beschreven, die noodzakelijk is geworden door de ingrijpende veranderingen in de taakstelling van de KL en de krimpende defensiebudgets. In dit artikel behandelen de auteurs — resp. hoofd sectie Beleidsontwikkeling DEBKL/O&I en organisatieadviseur CMG Management Consultancy bv, werkzaam bij DEBKL/O&I — de essentie, de opbouw en het implementatietraject van het BVB, alsmede het belangrijkste instrumentarium waarmee aan de bedrijfsvoering inhoud zal worden gegeven.

dimensie bij. Daar waar de middelen worden gebruikt — dat is op elk leidinggevend niveau in de KL — dient het element doelmatigheid in de wijze van leiding geven een plaats te krijgen.

Voor het verbeteren van de doelmatigheid in de KL is aansluiting gezocht bij de visie op modern management en wordt aan de commandanten een centrale rol toebedacht bij de realisatie van de veranderingen. De leidinggevendenden in de KL vormen hiermee het aangrijpingspunt voor de komende veranderingen [2]. Naast het doeltreffend handelen komt nu ook het doelmatig handelen centraal te staan. Het BVB bouwt voort op de nieuwe rol van de commandant en zorgt voor het verder instrumentaliseren van de basiskenmerken van de gewenste wijze van leiding geven (afb. 1).



Afb. 1 De rol van de commandant

De belangrijkste basiskenmerken — door de BLS toegelicht in de Militaire Spectator [1] — zijn: *vrijheid van handelen binnen kaders, resultaatgerichte aansturing, en wederzijds vertrouwen tussen leidinggevende niveaus.*

In het BVB wordt de kloof tussen het handelen in crisis- en oorlogstijd en het handelen in vreedstijd overbrugd. Dit wordt gerealiseerd door de wijze van besturen van eenheden in de KL te baseren op dezelfde basiskenmerken als genoemd bij de nieuwe wijze van leiding geven. De wijze van leiding geven in vreedstijd geeft daarmee zo maximaal mogelijk invulling aan het voorbereiden op, en het oefenen van, de situatie in crisis- en oorlogsomstandigheden. ▷

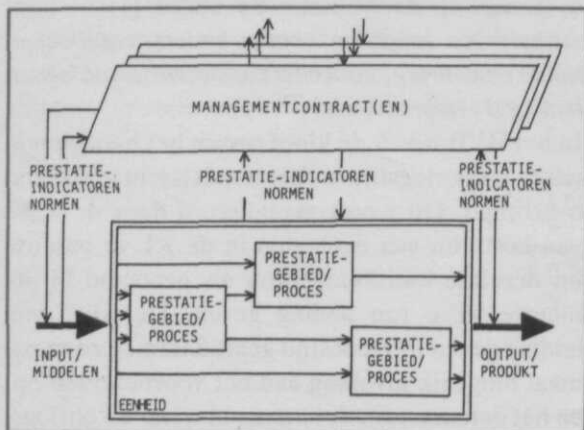
Bedrijfsvoering

Het instrument voor de implementatie van de basiskenmerken van de nieuwe wijze van leiding geven is de bedrijfsvoering (het geheel aan bedrijfsprocessen). In de *visie op de bedrijfsvoering* staat het verwerven van inzichten centraal, en wel in de elementen waarmee de bedrijfsprocessen worden uitgevoerd en de relaties ertussen. Die elementen zijn: *doelstellingen en kerntaken, resultaten en middelen*.

De commandanten zullen verantwoordelijkheid moeten nemen en kunnen dragen voor te leveren resultaten. Dit binnen de kaders van de aan hen verstrekte opdrachten en de daarvoor beschikbare middelen. De commandant staat continu voor de opdracht te *zoeken naar het evenwicht tussen creativiteit en discipline*, ergo het voortdurend zoeken naar verbetering van het doeltreffend optreden met gedisciplineerd werken aan de beheersing van de bedrijfsprocessen.

Resultaatverantwoordelijke eenheden

De wijze van aansturen en besturen bepaalt in hoeverre het resultaatgericht werken en de daarbij benodigde minimale vrijheid van handelen invulling kunnen krijgen. De besturingsconceptie die bij deze visie op de bedrijfsvoering past gaat uit van de vorming van resultaatverantwoordelijke eenheden, die op zakelijke wijze met elkaar communiceren via op schrift gestelde resultaatafspraken (managementcontracten) [3]. De vorming van resultaatverantwoordelijke eenheden (afb. 2) wordt daarmee het instrument om invulling te geven aan de vrijheid van handelen; de manage-



Afb. 2 Resultaatverantwoordelijke eenheid

mentcontracten geven invulling aan het wederzijdse vertrouwen.

Om deze aanpak gestalte te kunnen geven zijn in de besturingsconceptie de randvoorwaarden vastgelegd waarbinnen het model kan worden ingevoerd. De basiskenmerken voor het besturingsmodel zijn dan ook:

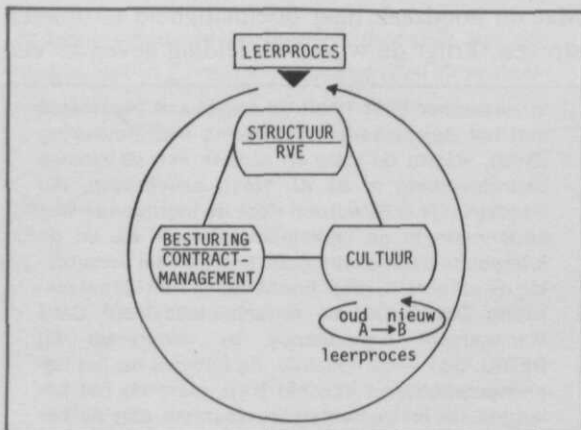
- sturen op afstand en hoofdlijnen door sturen op resultaten;
- taak- en resultaatgerichte organisatiestructuur;
- scheiding beleid en uitvoering;
- decentralisatie, tenzij . . . ;
- anders denken en doen, gericht op resultaatverantwoordelijkheid.

Anders denken en doen

Invoering van een resultaatgerichte organisatie houdt een cultuurverandering [1] in, namelijk het *proceduregericht denken omwerken naar resultaatgericht werken*. Daartoe dient een leerproces op gang te komen dat zich uitstrekt over alle geleidingen van de KL (afb. 3). Het dient impliciet deel uit te maken van het implementatietraject van de bedrijfsvoering. Bij de verdere uitwerking en vormgeving van de visie op de bedrijfsvoering en modellering moeten de activiteiten erop zijn gericht het leer- en veranderingsvermogen van de KL te versterken.

Implementatietraject

De beleidsvisie op de verbetering van de bedrijfsvoering is uiteindelijk geworden tot de tweede pijler onder de herstructurering van de KL (naast het project HKL). Door de omvang en intensiteit



Afb. 3 Leerproces kringloop

van de te starten veranderingen en de veelheid aan (beleids)terreinen waarop de bedrijfsvoering ingrijpt, heeft de Legerraad ingestemd met de oprichting van een Projectorganisatie verbetering bedrijfsvoering. In het BVB is deze projectorganisatie uitvoerig toegelicht [4]. De doelstelling is het gestalte geven aan de instrumenten voor het invoeren van de nieuwe wijze van leiding geven waaronder de bijbehorende bedrijfsvoering. De implementatie richt zich in eerste instantie op het uitwerken van conditionerende projecten ([4] Masterplan). Het is tevens de taak van de projectorganisatie de „paraplufunctie” te vervullen voor de lopende ontwikkelingen in de KL, gericht op aspecten van de nieuwe bedrijfsvoering. De lopende projecten in de KL worden hiertoe ondergebracht in de projectorganisatie.

De bepaling van de volgtijdelijkheid in de uitvoering van de verschillende projecten is neergelegd in een Masterplan implementatie BVB [4]. De inspanning van de projectorganisatie zal zich in eerste instantie richten op de uitwerking van de besturingsconceptie, het pilotproject en de daarvoor meest noodzakelijke instrumenten.

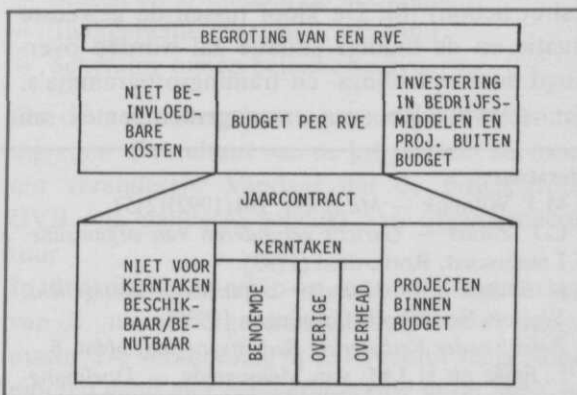
De *besturingsconceptie KL* is erop gericht KL-breed duidelijkheid te krijgen over de mate van decentralisatie.

Het *pilotproject bij een brigade van 1Lk* vormt het toetsingskader om de mate van decentralisatie vast te stellen teneinde inhoud te geven aan de resultaatverantwoordelijkheid van (in dit geval) de brigadecommandant. Het project bij de brigade is bedoeld om in het primaire proces van de KL aan te tonen in hoeverre outputmeting en sturing op output mogelijk zijn (verkrijgen inzichtelijkheid). In eerste instantie staan het definiëren van outputindicatoren en de meetbaarheid ervan centraal. Bij het pilotproject gaat het echter om alle facetten van de nieuwe bedrijfsvoering.

Resultaatverantwoordelijkheid en sturen op output impliceren dat wordt vastgesteld welke taken, middelen en bevoegdheden specifiek aan de brigade toebehoren. Een onderdeel van het BVB is een stappenplan om tot een resultaatverantwoordelijke eenheid te komen. Gefaseerd wordt in dit stappenplan de benodigde informatie verzameld en aan elkaar gekoppeld. Een essentiële fase in het stappenplan is het vaststellen van de behoefte aan decentralisatie. In de besluitvorming omtrent het toekennen van middelen en bevoegdheden zal

blijken of de besturingsconceptie KL past in het voorgestelde streven naar zelfstandigheid in de taakuitoefening (hier van een brigade). Door de volgtijdelijkheid in het stappenplan wordt eveneens inzicht verkregen in de gewenste gedragskenmerken (cultuur), nodig voor resultaatverantwoordelijkheid. Hiertoe wordt in het implementatietraject een projectgroep cultuurverandering voorzien. De in het stappenplan ingebouwde „evaluatiemomenten” zorgen voor het op gang komen van een leerproces op verschillende niveaus in de KL. Op vaste momenten in de uitvoering van de activiteiten van het stappenplan is besluitvorming nodig door de hogere commandanten. Dit verzekert blijvende betrokkenheid.

In het pilotproject wordt toegewerkt naar het samenstellen van integrale middelenbudgetten voor de brigade. De budgetten worden in relatie gebracht met de samenstelling van het KL-planningsproces. De samenstelling van de budgetten valt binnen de activiteiten van het stappenplan, waarbij de methode van *kerntakenbudgettering* wordt toegepast [5]. Het principe waarvan hierbij wordt uitgegaan is moeilijk meetbare en kwantificeerbare output toch aan de middelen te koppelen.



Afb. 4 Kerntakenbudgettering

Afb. 4 geeft de streefsituatie weer voor de KL. Specifiek voor de brigade toont het schema de inhoud van het integrale brigadebudget. Binnen het budget van de resultaatverantwoordelijke eenheid (brigade) kunnen projecten binnen het totale budget betrekking hebben op ksa (kleinschalige automatisering), infrastructurele aanpassingen e.d. De investeringsprojecten (KLPP) vallen buiten het door de commandant te beïnvloeden budget. De verdere invulling van beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare budgetten zal tijdens het proeftraject plaatsvinden. De essentie van het

proefproject is dat „vakjes” uit de schematische budgetstructuur worden ingevuld. De conclusie is dan dat het totale budget van de RVE een weergave is van het te beïnvloeden budget.

Van groot belang bij deze aanpak is dat de gewenste gedragskenmerken — de cultuur — gaan optreden. Om deze te kunnen begeleiden wordt uitgegaan van een *cultuurveranderingstraject*, opgebouwd uit de tweedeling: diagnose en beïnvloeding. Kern van de aanpak is dat m.b.v. gerichte vragenlijsten de cultuurfase waarin de organisatie zich bevindt wordt geïnventariseerd waardoor een cultuurprofiel wordt verkregen. Dat wordt dan getoetst aan het cultuurprofiel dat bij een RVE past en aan de verschillende veranderingsfasen die de organisatie daartoe moet doorlopen. Hierbij zal vooralsnog worden uitgegaan van het „7-krachtenmodel” van Berenschot [6] en het „Van Peursen-model” [7].

Succesvolle veranderingen zijn afhankelijk van de wijze waarop betrokkenen in het veranderingsproces hebben geparticipeerd. Voor het noodzakelijke veranderingstraject worden de gewenste cultuur- of gedragskenmerken in kaart gebracht m.b.v. het „AIDA-schema” (attention, interest, desire, action) [8]. De kloof tussen de gewenste situatie en de huidige situatie zal worden overbrugd door opleidings- en trainingsprogramma's. Het ontwikkelen van managementgames en

workshops zal daarbij dienst doen als trainingscomponent.

Tot slot

De KL ontkomt niet aan de noodzaak tot verandering. Een verandering die ingrijpt in structuur, besturing en cultuur. Een emotionele operatie die borg moet staan voor een moderne landmacht, toegerust voor haar nieuwe taken en een maatschappelijk verantwoorde besteding van overheidsmiddelen. Een verandering die elke medewerker in de KL zal raken. Het BVB levert daaraan een substantiële bijdrage. De nieuwe bedrijfsvoering houdt meer in dan snoeien in middelen. Doelmatigheid is één aspect van de taakuitoefening, doeltreffendheid het andere! De nieuwe bedrijfsvoering is een combinatie van doelgericht werken en beheerst omgaan met de middelen, samenkomend in de wijze van leiding geven. Voor het KL-management geldt de uitdaging: **ANDERS EN MET MINDER . . . MAAR NIET MINDER!** Voldoende aandacht voor alle aspecten van integraal management is noodzakelijk om het hoofd te kunnen bieden aan de (komende) veranderingen. De nieuwe visie op de bedrijfsvoering moet ervoor zorgen dat de discussie over verdergaande aanpassingen van de KL een discussie wordt over taken en resultaten en niet over centen en procenten.

Literatuur

1. M.J. Wilmink — *Mil.Spect.* **161**(1992)(2)57.
 2. C.J. Zwart — *Gericht veranderen van organisatie*. Lemniscaat, Rotterdam (1983).
 3. J. Kastelein — *Modulair organiseren doorgelicht*. Wolters Noordhoff, Groningen (1985).
 4. *Beleidskader Verbetering Bedrijfsvoering*, hfdst. 5.
 5. I. Janse en H.J.M. van Mossevelde — *Doelmatigheidsbeheer met behulp van kerntakenbudgettering*. Kluwer, Deventer (1989).
 6. G. Sanders en B. Neuijen — *Bedrijfscultuur: diagnose en beïnvloeding*. Van Gorcum, Assen (1989).
 7. C.A. van Peursen — *Cultuur in stroomversnelling*. Martinus Nijhoff, Leiden (1987).
 8. H.B.J. Mentink — *Organisatiecultuur en informatiesystemen*. Stenfert Kroese, Leiden (1989).
-



drs. J. Heijnsdijk en L.A.M. van den Nieuwenhuijzen r.a.

resp. docent Besturing en organisatie KMA en medewerker Defac

Organisatiecultuur in de krijgsmacht

Het vlees en bloed aan het organisatieskelet

De nieuwe organisatiestructuur die past bij de recente politieke ontwikkelingen is al eerder beschreven (J. Heijnsdijk — *Mil. Spect.* 159(1990) (10)447). De grootschalige, planbare oorlog is niet langer het enige scenario. In een artikel in *Carré* 14(1991)(2) is dat als volgt verwoord.

De periode van een grote specifieke dreiging, een redelijk goed voorspelbare veiligheidsomgeving en een grote stabiliteit in de internationale verhoudingen ligt achter ons.

In een dynamische en onvoorspelbare omgeving is het onmogelijk alle situaties vooraf in regels en procedures te vatten. Creativiteit en improvisatievermogen op alle niveaus in de KL-organisatie zullen in de plaats moeten komen van regels en procedures. Dat betekent het einde van de traditionele bureaucratische cultuur, waarin voor de medewerkers werd gedacht.

In de jongste Defensienota is een aantal voorzetsen gegeven m.b.t. de vormgeving en besturing van de krijgsmacht. De vormgeving of herstructurering is inmiddels ter hand genomen door de Stuurgroep Herstructurering KL. Rond die stuurgroep is een projectorganisatie opgebouwd om de nieuwe structuur van de krijgsmacht inhoud te geven. Daarbij richt zich alle aandacht op de gevolgen voor de organisatiestructuur. Welke staven moeten worden samengevoegd? Welke afdelingen of kazernes worden gesloten? Welke eenheden worden mobilisabel gesteld? Welke niveaus in de organisatie komen te vervallen? Hoe gaan rapportelijnen lopen? Hoe worden verantwoordelijkheden verdeeld?

Gezien in het licht van de noodzakelijke besparingen zijn dit uiterst belangrijke vragen. Zij vormen echter slechts de *technische dimensie* van het veranderingsproces. Bij elk veranderingsproces spelen ook *politieke factoren* een rol. Daarbij valt te denken aan gevestigde posities, machtsspelletjes, gevestigde belangen, aantal generaalsstoelen voor

een wapen of dienstvak. In dit artikel zullen wij die *politieke dimensie* niet aan de orde stellen.

Ten slotte is de *culturele dimensie* van het veranderingsproces van belang. Daarbij gaat het erom dat de overheersende bureaucratische cultuur wordt omgezet in een *taakgerichte cultuur*. De doelstelling is te komen tot een doeltreffende, efficiënte en flexibele krijgsmacht. Dat wordt niet bereikt met structurele ingrepen alleen! Daarvoor is ook nodig dat aandacht wordt besteed aan een cultuuromslag. In dit kader is een *Beleidskader verbetering bedrijfsvoering* (BVB) ontwikkeld. Daarin zijn de volgende hoofdlijnen van de nieuwe besturingsconceptie aangegeven.

- Sturen op afstand en op hoofdlijnen.
- Taakgerichte organisatiestructuur.
- Scheiding tussen beleid en uitvoering.

Om dit te realiseren is er meer nodig dan structuur-ingrepen. De cultuur van de krijgsmacht zal moeten veranderen. Vandaar dat de projectgroep BVB ook aandacht schenkt aan organisatiecultuur.

In dit artikel gaan wij in op een aantal kenmerken van de „nieuwe organisatiecultuur” van de krijgsmacht. De verandering in de structuur zal gepaard moeten gaan met een verandering in de *mind set* van de militaire managers. Om die cultuur „in te kleuren” worden de volgende aspecten aan de orde gesteld: *stuurmechanismen* (sturing op output en outputbudgettering), *leiding geven* (teammanagement en leiderschapsstijl), *motivatie* (opleiding en personeelsbeleid), *cultuursymbolen* (helden en rituelen) en *veranderingsproces* (de lerende organisatie).

Sturing op output

In de traditionele krijgsmacht wordt op activiteiten gestuurd. Daardoor zijn controle en verant-

woording grotendeels gericht op de naleving van procedures en voorschriften. Met veel kunst- en vliegwerk staan op het moment van inspectie de glimmende tanks klaar. Als er niets mankeert haalt iedereen opgelucht adem, ook de inspecteur. Hij weet dat er veel is „geïmproviseerd” om het hem naar de zin te maken, want dat deed hij vroeger ook zo, maar hij laat het niet merken. Daarna kan iedereen weer „gewoon” aan het werk. Deze wijze van besturing stimuleert een rolcultuur gericht op procedures en risicomijdend gedrag; dat wordt immers beloond.

Sturing op output betekent dat een belangrijk deel van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt gedelegeerd. Verantwoordelijke managers moeten een vooraf vastgestelde output leveren. In ruil daarvoor ontvangen zij bepaalde middelen. Wanneer dit vorm krijgt in een overeenkomst tussen leider en ondergeschikte spreken wij van *contractmanagement*. De bovengeschikte is minder geïnteresseerd in de wijze waarop zaken gebeuren, maar des te meer in de output van de eenheid. De bovengeschikte stuurt op enkele indicatoren die voor hem belangrijk zijn in de beoordeling van de desbetreffende eenheid. Daarbij doet zich een groot probleem voor. De primaire output van de krijgsmacht is gevechtskracht. Indicatoren daarvoor zijn moeilijk te definiëren. Prestaties zijn moeilijk meetbaar, laat staan in gulden. In het kader van zelfbeheer is er al een en ander ontwikkeld (zie in dit verband het artikel van drs. M.H. Meijerink: „Zelfbeheer, de overheid in de bocht”; *MS 160(1991)(5)201*).

Over het *wat* zijn wij het eens; het *hoe* geeft meer problemen. In de praktijk worden wij geconfronteerd met budgets die alleen worden toegekend voor de direct beïnvloedbare kosten. Daarbij spelen nog centrale (wettelijke) regelingen een rol die niet of moeilijk inpasbaar zijn (Comptabiliteitswet '76, rechtspositie en NAVO-standaarden). Ten slotte is er ook sprake van moeilijk meetbare indicatoren en prestaties. Bovendien dient bij de hantering van sturing op output ondubbelzinnigheid te bestaan over onderwerpen als „wat wordt van de eenheid verwacht?” en „hoe zal worden afgerekend?”. Tevens dient ervoor te worden gewaakt dat de bureaucratie zich naar lagere niveaus verplaatst.

Wil dit stuurmechanisme kans van slagen hebben dan dient de opleiding van de militaire comman-

dant zodanig vorm te krijgen dat begrippen als financieel management en financieel bewustzijn vanzelfsprekend worden. Het zou een uitdaging zijn om zelfbeheer, contractmanagement, resp. sturing op output te concretiseren voor een operationele eenheid; bv. een brigade.

Outputbudgettering

Budgettering is in elke organisatie een belangrijk stuurmiddel. Daartoe zal het pad van de input-budgettering moeten worden verlaten. Daarbij doet iedereen zijn uiterste best om budgets „uit te putten”, worden cijfers uit het verleden als basis gebruikt en worden besparingen gerealiseerd met de „kaasschaafmethode”.

Outputbudgettering sluit aan bij sturing op output. Hierbij is de doelstelling van een eenheid de basis voor het budget. Kritische analyse van de output gaat vooraf aan de toekenning van het budget. Elk organisatieonderdeel moet zijn doelstellingen in termen van *meetbare output* formuleren. Bovendien moet de bovengeschikte weten waarop hij wil sturen. Omdat hij dit momenteel vaak niet weet, verdwijnen er stapels verantwoordingsrapportages in Haagse burelen. Elke leidinggevende moet weten waarop hij wil afrekenen. In de praktijk van output-budgettering blijken dat niet meer dan vier of vijf indicatoren te zijn.

De informatievoorziening dient hierop te worden afgestemd. Er mag geen sprake zijn van administreren om het administreren en controleren om het controleren. Het informatiesysteem moet op de stuurvariabelen zijn gericht. Voor de krijgsmacht is dat echter geen sinecure. De bestuurlijke-informatievoorziening — in het bijzonder bij de operationele eenheden — is nog stiefmoederlijk bedeed.

De traditionele controle richt zich vooral op de rechtmatigheid van de uitgaven. Controle bij outputbudgettering is in de eerste plaats gericht op doelmatigheid en effectiviteit. Bij outputbudgettering bepaalt *geautoriseerd beleid* het budget.

De budgetrealisatie is erop gericht vast te stellen of het beleid is gerealiseerd met de beschikbaar gestelde middelen: de *beleidsevaluatie*. Deze vindt bij Defensie nog te weinig plaats. Vaak gaat men uit van de gedachte dat wanneer het budget is gebruikt („uitgeput”) automatisch het beleid is gerealiseerd.

Teammanagement

Door toenemende dynamiek en onvoorspelbaarheid in de omgeving zal de krijgsmacht steeds meer kenmerken krijgen van een professionele organisatie. Daarin past niet langer een stijl van leiding die op de hiërarchie is gebaseerd. Elke militaire manager krijgt te maken met „professionals” die zelf hun bijdrage aan het resultaat inhoud geven. De legitimatie van de leider is dat hij uit zijn mensen krijgt wat ze waard zijn en ze tot een team weet te integreren. De leider stelt de *mission* van de eenheid vast. Deze moet hij uitdragen naar zijn team. Daarna moet hij duidelijk maken wat ieders bijdrage zal zijn, randvoorwaarden scheppen voor hun optimaal functioneren en ze achteraf „daarop afrekenen”.

De teamleden spelen ook een rol bij de vaststelling van de doelstellingen van de eenheid. Er wordt niet langer voor hen gedacht. Een bijdrage in het team wordt geleverd op basis van deskundigheid en ervaring, niet op basis van rang of anciënniteit. De leider moet bepalen welke deskundigheid hij nodig zal hebben om zijn doelstellingen te realiseren. Daarom zal hij invloed moeten kunnen uitoefenen op de samenstelling van zijn team. Wanneer een bepaalde capaciteit wordt gemist zal hij gehoor moeten vinden voor zijn vraag om aanvulling. In het omgekeerde geval, wanneer sommige medewerkers niet optimaal functioneren of kunnen worden benut, moeten zij kunnen worden getransfereerd. Teammanagement kan alleen functioneren wanneer niet langer wordt vastgehouden aan een rigide, centraal gestuurd overplaatsingsbeleid.

Wanneer de leider deze bevoegdheden krijgt, kan hij ook op de resultaten worden aangesproken. Hij is de eerst verantwoordelijke, maar hij kan die verantwoordelijkheid slechts dragen wanneer hij bepaalde vrijheden heeft in de vulling van zijn team.

Leiderschapstijl

De stijl van leiding geven die bij de nieuwe organisatiecultuur past, kan als volgt worden getypt:

- van normatief naar situationeel;

- van controleren van werk naar sturen op output;
- van autoritair naar participierend;
- van planner naar voorbeeldfunctie;
- van taakgericht naar taak- en mensgericht;
- van manager naar leider.

Gezien de variëteit aan situaties in de nieuwe krijgsmacht, bestaat er niet één ideale stijl van leiding geven. Soms is de leider instructeur, soms coach, soms vader en in andere gevallen is hij duidelijk de baas. *Situationeel leiderschap* is het antwoord aan de vele verschillende situaties waarin de leider zich met zijn team kan bevinden.

De nieuwe leider is niet langer de „koele planner” achter zijn bureau. Hij is onderdeel van zijn team en blijft dankzij *management by walking around* op de hoogte van wat er in zijn eenheid speelt. Hij kent zijn doelstellingen en de indicatoren waarop hij zijn medewerkers moet aansturen. Door een combinatie van mens- en taakgericht leiderschap weet hij de medewerkers te motiveren en te stimuleren. Behalve coördineren en conditioneren zal hij moeten stimuleren en ruimte scheppen voor zijn medewerkers. Hij moet zich niet alleen afvragen of hij bezig is met *doing things right* (manager), maar ook met de vraag of *he's doing the right things* (leider).

Opleiding

In de opleiding zal de nadruk moeten liggen op het vormen van professionals en het aankweken van managementvaardigheden. Tot nu toe is men te sterk geobsedeerd door de fictie van de „generalist”. Medewerkers worden meestal dermate snel overgeplaatst dat zij niet of nauwelijks worden geconfronteerd met de gevolgen van hun eigen beleid. Dat kan twee effecten hebben:

- er moet binnen een periode van twee à drie jaar worden „gescoord”; daardoor heeft de nieuwe functionaris de neiging van alles overhoop te halen;
- degene die weet dat hij maar kort op een functie zit kan de mentaliteit hebben van „pappen en nat houden”; hij zal zo weinig mogelijk fundamentele zaken aanpakken om niet de kans te lopen fouten te maken.

In het „nieuwe” personeelsbeleid zijn deze pro-

blemen onderkend en zijn aanzetten gegeven om daarin verbetering te brengen. Helaas toont de praktijk dat, om welke redenen dan ook, de functievervulling bijzonder kort blijft.

De toekomstige opleidingen dienen op de volgende zaken te zijn gericht.

a. Omgaan met onzekerheid

De opleiding van de toekomstige militaire leider moet erop zijn gericht in onzekere situaties verantwoordelijkheid te nemen. In een dynamische omgeving is er geen plaats voor standaardoplossingen die uit handboeken zijn geleerd. Bij de subalterne officieren blijft specifieke vakkennis uiteraard een belangrijke rol spelen. Op de lagere niveaus zal er ook sprake zijn van drill en gestandaardiseerde technieken. Tot en met het niveau van de „soldaat” zal echter het besef moeten bestaan, dat flexibele inzet en toepassing in concrete situaties belangrijk zijn.

b. Permanente educatie

Door de toenemende professionalisering van de krijgsmacht zal opleiding een continukarakter moeten krijgen. Daarbij moet minder worden gedacht aan standaardopleidingen en meer aan maatwerk. Er moeten geen „eenheidsworsten” worden gemaakt. Op basis van de gewenste output van eenheden wordt de opleidingsbehoefte vastgesteld. Daarin kan worden voorzien door opleidingen binnen en buiten de krijgsmacht.

c. Managementvaardigheden

De opleiding moet zijn gericht op het aanleren van communicatieve en managementvaardigheden (uiteraard naast de specifieke opleidingen in een bepaald vakgebied). De nadruk moet niet uitsluitend worden gelegd op het aanleren van vaktechnische kennis maar ook op het leren mobiliseren en organiseren van die kennis. Vandaar dat communicatieve vaardigheden en teammanagement een belangrijk onderdeel van het opleidingspakket zijn. Uiteraard is dit ook aan het niveau gebonden. Op lagere niveaus zal de omgeving waarin men opereert meer voorspelbaar zijn en zal een meer directief optreden van de leider worden gevraagd.

d. Interdisciplinair

Bij de opleiding moet het traditionele „hokjesden-

ken” worden doorbroken. De militaire manager moet bedrijfskundig zijn geschoold. Hij heeft immers te maken met financiële, operationele, sociale, technische en organisatorische aspecten. Hij moet op zijn minst enig gevoel hebben voor de verschillende specialistische kennis die nodig is voor de oplossing van problemen. Hij moet in staat zijn scheidsmuren te doorbreken. Zowel op de KMA, het KIM, en bij de Defensielegers (DL) wordt daaraan aandacht besteed. Zo worden de voorwaarden geschapen dat de toekomstige (top)leiders in elk geval in staat zijn verder te denken dan de eigen discipline. De capaciteiten zijn dus in principe aanwezig maar de vraag is of de defensieorganisatie voldoende gebruik ervan maakt.

e. Probleemgericht

De opleiding moet minder zijn gericht op het aanleren van kennis en meer op probleemoplossing en mobiliseren van kennis.

Personeelsbeleid

Het personeelsbeleid dient erop te zijn gericht de capaciteiten van medewerkers optimaal te benutten. Er zal ruimte moeten worden geschapen voor uiteenlopende loopbaanpatronen. Momenteel worden medewerkers in een bepaald loopbaankeurslijf gedrukt, omdat zij anders geen hogere rang kunnen krijgen.

In het „nieuwe” personeelsbeleid wordt een aantal voorwaarden geschapen om hierin verbetering te brengen; bv. het FisKL, waarin o.a. het Fofeb inzicht geeft in de eisen die bepaalde functies stellen. In het nieuwe personeelsbeleid zijn bovendien opleidingstrajecten uitgezet en essentiële functies aangegeven.

De praktijk is echter vaak harder dan de leer. Medewerkers worden vaak niet ingezet op functies waar hun capaciteiten voor de organisatie het beste tot hun recht komen. Soms is het een „oudere” collega die eerst aan de beurt komt voor een bepaalde functie maar ook kan een bepaald carrièrepad noodzakelijk zijn om een hogere rang te krijgen. Een medewerker met een specialistische opleiding schakelt zich bijna automatisch uit voor topfuncties.

Aansluitend op de toenemende dynamiek in de organisatie zal personeelsbeleid steeds meer maat-

werk worden. Centrale regels en procedures betreffen nog slechts hoofdzaken. Een zekere decentralisatie en daardoor differentiatie van het personeelsbeleid lijken onontkoombaar.

Er zal meer ruimte moeten worden geschapen om medewerkers daar neer te zetten waar hun capaciteiten het best kunnen worden benut. Vandaar dat er meer mogelijkheden moeten komen voor variatie in beloning en in carrièrepaden.

De hoog presterende medewerker moet zichtbaar beter worden beloond dan degene die middelmatig presteert. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen functies in de legerorganisatie en de centrale organisatie („Den Haag”).

In de huidige legerorganisatie zijn de bevelsverhoudingen en de besluitvormingsprocedures duidelijk en ondubbelzinnig. Geheel anders is de centrale organisatie: een complexe politieke organisatie met andere besluit- en beleidsvormingsprocessen dan in de legerorganisatie. Toch zullen deze twee werelden met elkaar verbonden moeten blijven: er mogen geen twee legers komen.

Het militaire midden- en hogere kader worden opgeleid voor het vervullen van functies in de legerorganisatie. Zij worden niet primair opgeleid voor het vervullen van functies in de politieke organisatie. Operationele militairen die voor een relatief korte periode in Den Haag worden geplaatst hebben dan ook meestal niet de specifieke materiedeskundigheid om in politieke netwerken te kunnen functioneren. Een bataljonscommandant kan bv. niet ineens controller van een van de krijgsmachtdeelstaven worden.

Zeker voor de hogere rangen zal de afwisseling van opleiding en werkervaring in legerkorps en Haagse staven moeten plaatsvinden. Ook leiders binnen het legerkorps moeten in staat zijn relaties met de politiek te leggen. Zeker in een situatie waarbij de inzet van Defensie sterk kan variëren (crisisbeheersing).

Helden

Helden zijn personen in de organisatie, waaraan medewerkers zich spiegelen. Het zijn de personen die respect afdwingen; voor hen zijn de beste stoelen gereserveerd. In bureaucratische organisaties bevinden de helden zich in de „staven”. Hun output is meestal „papier”, maar dat is juist waaraan een bureaucratische organisatie waarde

hecht. Uiteraard moet er veel worden gepland. Daarbij moeten allerlei externe ontwikkelingen worden geprojecteerd op de sterktes en zwaktes van de krijgsmacht. Tien à twintig jaar vooruit denken vraagt veel intellectuele vaardigheid en gevoeligheid voor externe ontwikkelingen. De „planners” mogen echter geen gesloten club zijn die anderen domineren en zich helden voelen. De realisatie is ten minste zo belangrijk. Deze helden uit de hoek van het plannen passen niet in een dynamische organisatie. De nieuwe helden weten niet alleen te plannen maar zijn ook in staat de plannen te realiseren.

In gedecentraliseerde organisaties bevinden de helden zich ook in het primaire proces. De nieuwe helden bevinden zich niet alleen in de Haagse burelen, maar ook bij de operationele eenheden. Zij zullen naar elkaar moeten luisteren en elkaar niet als ballast ervaren. De nieuwe held is naast planner ook doener.

Gelukkig zijn de eerste signalen in de defensieorganisatie al zichtbaar. Op belangrijke posities komen soms relatief jonge managers terecht, die de personificatie zijn van de nieuwe cultuur. Om het veranderingsproces te versnellen zullen meer van deze „onverwachte” benoemingen noodzakelijk zijn. Deze managers worden de dragers van de nieuwe organisatiecultuur. Zij moeten de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen tot de nieuwe helden, waarover men nog jarenlang praat.

Om dat te realiseren zullen de „koninkrijken” van de oude helden vrij hardhandig moeten worden afgebroken, want zo lang zij blijven zitten blijven zij immers papier produceren en daarmee soms de operationele managers frustreren. Bovendien zullen meer samenwerking en onderling respect noodzakelijk zijn. Opkomst van de nieuwe helden zal gepaard gaan met een herschikking van machts- en invloedssferen. Het is dus niet „of/of” maar „en/en”. De helden bevinden zich op het snijvlak van planning en toepassing, van theorie en praktijk, van denken en doen.

Uiteraard blijven staven een rol spelen, maar zij zijn dienstbaar aan het operationele proces en houden zich bezig met beleid; niet met de uitvoering. Waar zij coördinerend optreden t.a.v. de operationele processen zal dat in overleg met de operationele managers gaan. Zij zullen hun ivoren toren moeten verlaten. Ook hun bijdrage zal wor-

den gemeten in termen van hun bijdrage aan de effectiviteit van de organisatie.

Rituelen

Elke organisatie kent haar eigen rituelen en symbolen, gericht op het bevestigen van bestaande normen en waarden. In bureaucratische organisaties, zoals Defensie, zijn zij de bevestiging van het verschil in positie (denk aan: onderscheidingsteken, gescheiden messes, omvang en inrichting van de werkruimte, auto met chauffeur en wie tutoyeert wie?). Zelfs bij feesten is de territoriumdrift met bijpassende „reukvlaggen” voelbaar.

De nieuwe cultuur vraagt om nieuwe rituelen en symbolen. Deze zullen samenhangen met prestaties in het operationele proces. Zij dienen te zijn gekoppeld aan de ontwikkelde prestatie-indicatoren. Rapporten zijn immers geen doel op zich, maar moeten een bijdrage leveren aan de kwaliteit en effectiviteit van de organisatie. Rituelen zullen minder rolbevestigend moeten worden en meer gericht op bevestiging van samenwerkingsverbanden en teammanagement.

De lerende organisatie

Een cultuurverandering is niet te realiseren met een traditioneel veranderingsproces. Daarbij wordt gewerkt met blauwdrukken en als alles tot in detail is „afgezegend”, wordt de verandering ingevoerd. Bij een cultuurverandering moet het werkveld van meet af aan bij het proces zijn betrokken. In feite begint het veranderingsproces al op het moment dat de projectteams aan het werk gaan. Dat betekent het volgende.

a De projectorganisatie dient zodanig te worden georganiseerd dat ze al volgens de lijnen van de nieuwe cultuur werkt. Wanneer de krijgsmacht naar een decentrale cultuur streeft zal het veranderingstraject ook decentraal moeten zijn opgezet.

b De projectorganisatie moet zijn „verankerd” in het primaire proces. De projectteams mogen niet gescheiden optrekken van de „werkers”, die op hun beurt achteroverleunend de resultaten van de denkhoofden afwachten.

c In het veranderingstraject moet ruimte zijn voor leren; ook van fouten. Het is onmogelijk alles van

te voren te regelen. Essentieel is dat de topleiding weet waarop zij de reorganisatie wil sturen. De hoofdlijnen moeten vastliggen. Anders wordt de reorganisatie een arena met politieke spelletjes.

Conclusies

De defensieorganisatie staat voor een enorme krachtsinspanning. Personeelsreducties, reorganisaties van eenheden en een nieuw investeringsbeleid moeten hand in hand gaan met een verandering van de cultuur. Dat alles in een bedrijf van grote omvang en diversiteit.

In dit artikel zijn de contouren geschetst van de nieuwe krijgsmachtcultuur, die noodzakelijk is voor de gewenste flexibiliteit en dynamiek. Er moet voor worden gewaakt dat deze operatie zal verzanden. Nieuwe managementconcepties (PPBS, MBO, Provip, en voor een deel ook Zelfbeheer) stierven al eerder een zachte dood. Dat alles ondanks fraaie Haagse bedoelingen en symposia, commissies en proeftuinen. Zij leden schipbreuk omdat sturen op output niet viel te realiseren.

Ook bij de nieuwe reorganisatie staat sturen op output hoog in het vaandel. Voorkomen moet worden dat de nieuwste reorganisatie en cultuurverandering worden gezien als de „zoveelste wind die overwaait”. Voorwaarden moeten worden geschapen om sturen op output mogelijk te maken. De top van de organisatie zal daarbij het goede voorbeeld moeten geven. Daarom zal die top duidelijk moeten maken wat men wil en waarom. Het „skelet” van de nieuwe organisatie zal snèl duidelijk moeten worden gemaakt. Het „vles en bloed” wordt ingebracht in nauwe samenwerking met degenen die dicht bij de operationele processen staan. *Bottom-up* en *top-down* moeten hand in hand gaan.

Evenals bij vorige geplande reorganisaties staat alles „op papier” en is er sprake van geaccepteerd beleid. Uit voorgaande reorganisaties kan worden geleerd dat dan echter het werk pas begint. Over waar Defensie „heen moet” zijn wij het in grote lijnen wel eens en de ideeën zijn waardevol. Maar *the proof of the pudding is in the eating*.

[De auteurs danken prof.dr. H.P.M. Jägers, drs. M.T.I.B. Bollen, kol drs. J.W. Lebens, drs. F. Vincent en genm T. de Kruijff voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.]

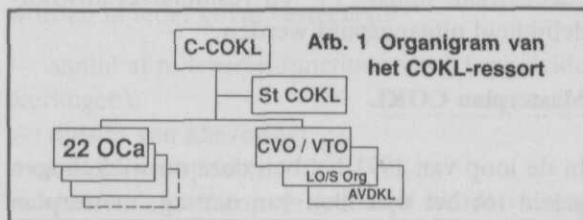
D. Groenendaal en ir. L.A.F. Hovens

resp. luitenant-kolonel van de militaire administratie en medewerker COKL

Opleidingscentra

Van kostenveroorzakers naar profitcentra?

Bedrijfsopleidingen worden vaak gezien als een „noodzakelijk kwaad”. Het zijn zuivere kostenveroorzakers, die budgettair aan banden worden gelegd. Men kan echter ook anders ertegenaan kijken: bedrijfsscholen kunnen als aparte (deel)-ondernemingen, als profitcentra, binnen organisaties een toegevoegde waarde leveren aan een eigen markt. Op een dergelijke markt heeft elk produkt (opgeleide leerling) zijn eigen prijs, wat een evenwicht moet veroorzaken tussen vrager en aanbieder van produkten. Bedrijfsscholen die op deze manier werken genereren hun eigen geldstromen en worden daarom alleen door hun eigen markt aan banden gelegd. Ze worden in ieder geval niet door een van hogerhand opgelegd budget beperkt. Zij doen precies wat hun klanten willen, waarbij die klanten worden geconfronteerd



met de (financiële) gevolgen van de door hen zelf verstrekte opleidingsopdracht. Dit leidt ertoe dat, wanneer dit spel van vraag en aanbod goed wordt gespeeld, beide partijen worden gedwongen doeltreffendheid en doelmatigheid na te streven. Een markt zoals hier bedoeld, zal doorgaans voor een groot deel bestaan uit de opleidingsbehoeftes van het moederbedrijf, maar hoeft zich zeker niet daartoe te beperken.

In dit artikel wordt met name ingegaan op de wijze waarop het Commando Opleidingen KL

De auteurs, resp. hoofd Afdeling Controller en hoofd Project Kostenrekening van de Staf COKL, beschrijven de weg van het Commando Opleidingen KL naar 1996 en verder.

(COKL) omgaat met een nieuwe besturingsvisie, die in het Beleidskader verbetering bedrijfsvoering KL is neergelegd. Daarbij wordt tevens bekeken in hoeverre met dit beleidskader het profitcentrum binnen bereik komt.

De bedrijfsschool COKL

Het COKL-ressort is in vrede tijd verantwoordelijk voor het tijdig beschikbaar komen van kwantitatief én kwalitatief voldoende goed opgeleid personeel voor de KL, en wel zowel dienstplichtig als beroepspersoneel en in sommige gevallen zelfs burgerpersoneel. Om deze taakstelling te kunnen uitvoeren is het COKL-ressort opgedeeld in een staf en 22 opleidingscentra, alsmede drie bijzondere organisatie-eenheden (t.w. de Audiovisuele Dienst KL, de organisatie voor Lichamelijke Opvoeding en Sport en de organisatie voor Civiele Vakopleidingen en Vrije-tijdsonderwijs; zie ook afb. 1). De 22 opleidingscentra zijn qua aard en omvang zeer verschillend. Ze verschaffen elk werk aan 15 tot meer dan 1600 medewerkers en verzorgen per opleidingscentrum 2 tot meer dan 150 opleidingen. Het COKL-ressort is in zijn geheel verantwoordelijk voor ongeveer 1450 opleidingen. Jaarlijks wordt voor ruim f 1 mld aan kosten gegenereerd voor ongeveer 600.000 leerlingweken. Het ressort beschikt daarvoor over ruim 8000 functies, waarvan ongeveer 3200 instructeurs (stand eind 1990).

Opleiden

Wij beperken ons hoofdzakelijk tot de beheersing van de opleidingsfunctie van het COKL-ressort. Dit impliceert dat de bijzondere organisatie-eenheden grotendeels buiten beschouwing blijven. Om een beeld van het opleidingsproces te schetsen zal eerst het begrip „opleiden” nader worden

gespecificeerd. Onder opleiden wordt verstaan:

Het onder gezag van een daartoe aangestelde opleidingsverantwoordelijke, scholen van individuen (ook al gebeurt dat in groepsverband) tot een voor hen als individu in functies vereist niveau van kennis, vaardigheid en houding.¹

Situatie 1990

Organisatorisch kon het COKL-ressort het best worden beschouwd als een zg. *Public machine bureaucracy*.² De centrale besturing was primair gericht op de input: een zg. inspanningsverplichting, waarbij secundair de aandacht werd gericht op het opleidingsproces. Het management beschikte daarbij niet over adequate informatievoorziening om het totale produktieproces goed te overzien en te beheersen. Zulks leidde ertoe dat geen enkele garantie kon worden gegeven voor de te leveren output. Inzicht in delen van de produktieprocessen was alleen aanwezig bij de directe „werkvloer”, het management hield zich overwegend bezig met het oplossen van specifieke problemen. Veel waarde werd gehecht aan kwaliteitsbewaking, met als doel de doeltreffendheid te vergroten, zonder rekening te houden met de doelmatigheid.³ Kortom: de besturing die wij aantreffen was veelal gericht op specifieke problemen met een sterke nadruk op doeltreffendheid. Doelmatigheid speelde daarbij een ondergeschikte rol.

Voorts werd de hele gang van zaken nog eens extra bemoeilijkt door de bij dit soort organisaties gebruikelijke cultuur van ingewikkelde en veelomvattende regelgeving en het afschuiven van verantwoordelijkheid, met name in de richting van hogere hiërarchieke niveaus.

COKL moet kleiner worden

In de loop van 1990 en 1991 (Defensienota) werd duidelijk dat de omgevingsfactoren voor het COKL-ressort zich danig gingen wijzigen. De politiek wenste niet alleen een verkleining van het defensieapparaat, maar zocht ook naar mogelijk-

heden om een betere controle op dat apparaat te kunnen uitoefenen. De slogan werd: „Verklein, decentraliseer en stuur op hoofdlijnen”.

Hoe kan in dat kader nu invulling worden gegeven aan de verkleiningsopdracht? Bij operationele eenheden als het Nationaal Territoriaal Commando (NTC) en het 1e Legerkorps (1Lk) kan verkleining worden gerealiseerd door het opheffen van complete eenheden. Bij COKL is dat vrijwel onmogelijk; het betekent immers dat complete wapen- of dienstvakscholen zouden verdwijnen.

Analyses over de middellange-termijneffecten voor de COKL-taakstelling laten zien dat tot 1996 de opleidingsopdracht maar zeer beperkt afneemt (er worden weliswaar minder leerlingen opgeleid, maar door met name het 12-lichtingensysteem bij dienstplichtigenopleidingen noopt dit tot opleiden in kleinere klassen), zodat ook dit geen mogelijkheid tot verkleining biedt. De enige manier voor het COKL-ressort om de verkleiningsopdracht uit te kunnen voeren is door de besturing en de bedrijfsvoering te verbeteren. Vooruitlopend op het Beleidskader verbetering bedrijfsvoering KL is het COKL-ressort dan ook gaan werken aan een nieuwe besturingsconceptie, waarbij de filosofie „decentraal, tenzij . . .” en resultaatverantwoordelijkheid uitgangspunt werden.

Masterplan COKL

In de loop van 1991 hebben deze ontwikkelingen geleid tot het opstellen van een zg. masterplan door het managementteam van Staf COKL. In dit strategische plan voor de jaren 1992 t/m 1995 zijn drie hoofdstromen te onderkennen: *herstructurering*, *besturing* en *onderwijsvernieuwing*. De herstructurering houdt verband met de HKL-operatie, de besturing is de COKL-variant op het Beleidskader verbetering bedrijfsvoering KL en de onderwijsvernieuwing betreft zowel de inhoud van de opleidingen als de wijze van opleiden.

Alle drie de hoofdstromen beïnvloeden elkaar (bv. een ingekrompen opleidingscentrum kan alleen goed functioneren, wanneer het anders wordt bestuurd, terwijl de onderwijsvernieuwing weer een grote invloed zal hebben op de toekomstige behoefte aan instructeurs). In dit kader wordt echter alleen het besturingsmodel belicht.

¹ Cit. Eindrapport WIKO (zie lit.opgave).

² Zie Mintzberg: grote staf- en adviesstructuren, een uitgebreid middenkader en ondersteunende faciliteiten, alsmede een omvangrijke primaire werkvloer.

³ Overigens was een dergelijke aanpak van de kwaliteitsbewaking een verschijnsel dat zich niet tot COKL beperkte, maar zich in de gehele KL zo manifesteerde.

Het nieuwe COKL

Uitgangspunt bij het nieuwe besturingsmodel COKL zijn de zg. 4 D's: *decentraal*, *doeltreffend* (effectief), *doelmatig* (efficiënt), en *duidelijk*. Het decentrale heeft betrekking op het sturen op hoofdlijnen en output en het verplaatsen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de richting van de „werkvloer”. De doeltreffendheid geeft een beeld van de mate waarin de geleverde output overeenstemt met de afgesproken output; de doelmatigheid geeft aan of de output is gehaald met een minimum aan middelen. De duidelijkheid is nodig om eenieder die met het COKL-ressort in aanraking komt te wijzen op de noodzakelijkheid van activiteiten, organisatievormen e.d. Dit betekent een transformatie van het COKL-ressort van de eerder genoemde centraal geleide *Public machine bureaucracy*, naar een sterk gedecentraliseerde divisiestructuur.

Het sturen op output zal in de praktijk betekenen dat commandanten van opleidingscentra met C-COKL een contract afsluiten over de aantallen op te leiden cursisten. Zo'n contract zal een afgeleide zijn van een convenant dat de BLS gaat afsluiten met C-COKL omtrent de taakstelling van het gehele ressort. In bovengenoemd contract worden in ieder geval vastgelegd:

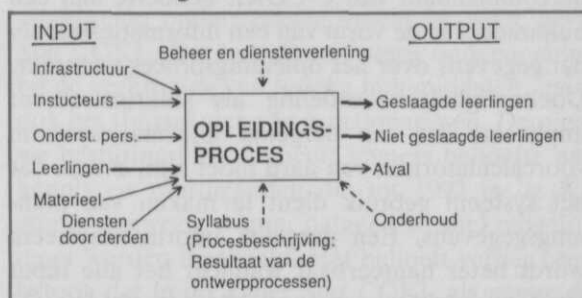
- aantal af te leveren functionarissen (opgeleide leerlingen);
- tijdstip van aflevering;
- kwaliteitsafspraken;
- de manier waarop de kwaliteit wordt vastgesteld (meetmethoden);
- tegen welke kostprijs wordt geleverd (vooralsnog van belang voor levering buiten de KL);
- te nemen maatregelen bij het niet nakomen van (delen van) het contract.

Om een dergelijk contract te kunnen afsluiten zullen opleidingscentra op de hoogte moeten zijn van zowel hun eigen productiecapaciteit en opleidingsrendement (genormeerde, aanwezige input), als de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan opgeleide leerlingen (gevraagde output). Voorts zullen zij de nodige invloed moeten kunnen uitoefenen op de input van de productieprocessen. Dit houdt in dat delegatie van bevoegdheden zal moeten plaatsvinden. Ook deze delegatie van bevoegdheden zal contractueel moeten worden vast-

gelegd in convenanten tussen de BLS en C-COKL en tussen C-COKL en zijn ondercommandanten.

De mate waarin aan de gevraagde output kan worden voldaan, geeft een beeld van de doeltreffendheid van het opleidingscentrum; de voor die output nodige produktiemiddelen (mensen, lesmiddelen, infrastructuur en geld) geven een beeld van de mate van doelmatigheid. Een en ander wordt in kengetallen vastgelegd, waarbij elk organisatieniveau (ressort, opleidingscentrum, school, opleidingscompagnie) informatie krijgt die is afgestemd op zijn eigen aggregatieniveau, waarover van tevoren reeds afspraken zijn gemaakt.

Resumerend: het complete opleidingsproces (zie ook afb. 2) zal, beheerstechnisch, moeten worden afgestemd op de aantallen af te leveren geslaagde leerlingen, waarbij doelmatigheid en doeltreffendheid evenveel gewicht in de schaal zullen leggen, zodat tot 1996 van de 8000 functies er 1350 kunnen worden ingeleverd.



Afb. 2 Het opleidingsprocesmodel

Sedert september 1991 wordt bij drie opleidingscentra proefgedraaid met deze outputbesturing, t.w. het Genie-opleidingscentrum, het Opleidingscentrum der intendance en het Opleidingscentrum der militaire administratie. Bij deze *pilot* wordt niet zozeer bekeken of outputbesturing mogelijk is, maar er wordt veel meer onderzocht hóé het in de praktijk moet gaan werken. In overleg tussen staf COKL en de opleidingscentra zijn kengetallen ontwikkeld die de outputbesturing ondersteunen. De ervaring tot nu toe leert dat deze drie opleidingscentra, naarmate zij (dankzij de ondersteuning van de kengetallen) meer grip op de eigen organisatie krijgen, steeds enthousiaster worden over het besturingsmodel en niet meer terug willen naar de oude situatie. Het is in feite een onomkeerbaar proces geworden. Ondanks het feit dat een definitieve evaluatie van de proef nog moet plaatsvinden, wordt ernaar gestreefd in het vierde kwartaal van 1992 met zoveel mogelijk op-

De kostenopbouw van één opleiding abstract weergegeven, exclusief de module „leerlinggebonden kosten”

Indirect	Direct	
Algemene kosten	Vaste kosten	Variabele kosten
Haagse staven en Centrale organisatie	Personeel	Externe en gastdocenten
Ressort staven	Investeringen (gebruiksgoederen, syllabi en infrastructuur)	Verbruiksmateriaal
Opleidingscentra voor opleiders	Afschrijvingen	Huur infrastructuur
Staven van opleidingscentra	Rentederving	Kosten gebruik investeringsgoederen
Overhead opleidingscompagnie	Onderhoud	Eventueel overig (bv. diensten door derden)
Interne dienstverlening	Inflatie	

leidingscentra (en de bijzondere organisatie-eenheden) op output gebaseerde contracten af te sluiten voor het dienstjaar 1993.

Financiële informatie

Om de doelmatigheid te kunnen beoordelen en eventueel te kunnen optimaliseren, heeft elke ondercommandant van C-COKL behoefte aan een hulpmiddel in de vorm van een informatiesysteem dat gegevens over het opleidingsproces verstrekt. Doelmatigheidsbeoordeling als stuurinstrument impliceert dat een dergelijk informatiesysteem voorcalculatorisch van aard moet zijn, d.w.z. dat het systeem gebruik dient te maken van planingsgegevens. Een dergelijk informatiesysteem wordt beter hanteerbaar wanneer het alle input uit het opleidingsprocesmodel vertaalt in geld (kosten) en dit in relatie brengt met de output. Een daarvoor benodigd calculatiemodel is voor alle opleidingen binnen Defensie door de ministeriële Werkgroep informatie kostenontwikkeling opleidingen (WIKO) ontwikkeld en wordt in 1993 in het COKL-ressort geïmplementeerd. Dit integrale rekenmodel is gebaseerd op het opleidingsprocesmodel (afb. 2), en is als zodanig aan te merken als een op activiteiten gebaseerd kosten-calculatiemodel.⁴ De systematiek is de volgende.

— Per opleiding (activiteit) worden alle ingaande stromen van een tarief- of prijskaartje voorzien. Dat geldt ook voor alle vormen van *overhead* die met opleiden te maken hebben, dus ook de „Haagse” overhead. In afb. 2 zijn deze vormen van overhead als „beheer en dienstenverlening” opgenomen. Alle van een tarief- of prijskaartje voorziene ingaande stromen vormen samen de totale integrale kosten.

⁴ Zie ook R. Cooper en R.S. Kaplan (lit.opgave).

— De geslaagde, afgeleverde leerling wordt als kostendrager beschouwd.

— Leerlinggebonden kosten worden als een aparte module in beeld gebracht (voor opleidingscentra maken deze kosten immers geen deel uit van de relevante kosten, voor de KL als geheel maken die kosten uiteraard wel deel uit van de totale financiële inspanning).

— Kosten voor research & development, onder/overbezetting van capaciteit, musea, autohobbyclubs, muziekkorpsen, enz. worden door het model als een aparte kostendrager opgevat.

— Er wordt een onderscheid gemaakt tussen wel en niet direct toe te rekenen kosten. De directe kosten worden in het WIKO-model weer verder onderscheiden in kosten die meevariëren met de productiehoeveelheid (variabele kosten) en kosten die samenhangen met de aanwezige productiecapaciteit (vaste kosten, ook wel capaciteitsgebonden kosten genoemd). De indirecte kosten worden ook wel algemene kosten genoemd.

— Omdat het model alle mogelijke kostencomponenten zichtbaar maakt, is het mogelijk aan de hand van elke denkbare doelstelling de specifiek daarop van toepassing zijnde kosten te berekenen.

De componenten die de kostprijs van één opleiding bepalen zijn schematisch weergegeven in de tabel.⁵

Voorwaarden

Om de ommezwaai van input-gericht naar output-gericht denken en handelen te kunnen maken, moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. De belangrijkste die wij op dit moment onderkennen zijn de volgende.

⁵ Zie ook bijlage 1 van het WIKO-rapport (lit.opgave).

1 Een onmisbare voorwaarde voor de nieuwe besturingsvisie zal de betrokkenheid van management en „werkvloer” worden. Met name de „werkvloer” zal moeten worden uitgedaagd alles af te stemmen op de af te leveren output.

2 De betrokkenheid van de „werkvloer” wordt alleen gestimuleerd, wanneer deze met minder ingrijpende en tijdrovende regelgeving wordt geconfronteerd en meer zaken zelfstandig kan afhandelen. Dit betekent in de praktijk dat centrale bevoegdheden moeten worden gedelegeerd in de richting van de „werkvloer”.

3 Essentieel wordt ook dat beter dan gemiddeld presteren extra wordt beloond en minder dan gemiddeld presenteren op de ene of andere manier wordt gesanctioneerd.

4 Dit alles is alleen mogelijk wanneer het management van het opleidingscentrum beschikt over voldoende bestuurlijk, operationeel en financieel inzicht. Om dit te ondersteunen is binnen het COKL-ressort gekozen voor de invoering van controllers voor de ondercommandanten van C-COKL (bedrijfskundig advies, onderverdeeld in de taakgebieden Economie & financiën, Kwaliteitsbewaking, Organisatie & informatie en Automatisering).

5 Het bovenstaande betekent dat de komende jaren zal moeten worden geïnvesteerd in bestuurlijke, operationele (planningstechnische) en integrale kosteninformatiesystemen.

In het Masterplan COKL zijn naar aanleiding van het voorgaande, v.w.b. de besturing, de volgende doelstellingen opgenomen die in 1996 in ieder geval moeten zijn bereikt.

- Van de opleidingsopdracht wordt 98% gerealiseerd.
- Ten minste 25% van de totale exploitatiekosten van het COKL-ressort dient d.m.v. budgets door de opleidingscentra zelf te worden beïnvloed.
- Al het niet-oorlogsmaterieel wordt door het COKL zelfstandig aangeschaft.
- De gemiddelde verhouding tussen instructeurs en niet-instructeurs over het geheel van de opleidingscentra dient 1:1 te zijn.
- Bij de plaatsing van personeel dient de commandant van een opleidingscentrum een beslissende invloed te hebben.
- In 1993 reeds dient elke ondercommandant

van C-COKL de beschikking te hebben over een eigen controller.

De veranderingen gaan niet vanzelf

Opleidingscentra zullen in de naaste toekomst moeten sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid, waarbij op te leggen financiële randvoorwaarden een steeds grotere rol gaan spelen. De bedrijfsvoeringsvisie sluit daarin naadloos aan bij de beleidsconceptie „Leiding geven”, die reeds wordt geïmplementeerd en op zich al een cultuurverandering inhoudt. De nieuwe bedrijfsvoering zal daaraan echter wel een extra dimensie toevoegen.

Hoe essentieel de cultuurverandering ook is, ze zal niet vanzelf gaan! De professionalisering van de „werkvloer”, het belonen van eigen initiatief, het verbeteren van het opleidingsmanagement, het veranderen van attitudes, enz. vraagt om een uitgebreide ondersteuning vanuit in ieder geval Staf COKL. Dat betreft met name ondersteuning bij de verkrijging van fysieke hulpmiddelen, maar ook het (bij)scholen van functionarissen. De nieuwe besturingsfilosofie heeft immers behoefte aan kennis en vaardigheden die tot 1992 in de KL amper aanwezig waren, hetgeen zo snel mogelijk moet worden ingehaald. Het behoeft verder geen betoog dat in dit kader Staf COKL als eerste de cultuurverandering zal moeten doormaken, wil hij in staat zijn zelf taken en bevoegdheden (door) te delegeren en de cultuurverandering van het gehele ressort te begeleiden.

De uitvoering tot 1996

Om alle veranderingen die tot 1996 binnen het COKL-ressort plaatsvinden in goede banen te leiden is een Stuurgroep Masterplan COKL (SMC) ingesteld. Deze heeft o.m. tot taak ervoor te zorgen dat binnen COKL iedereen dezelfde taal spreekt. In de stuurgroep hebben de meeste leden van het managementteam van Staf COKL zitting. De implementatie van het Masterplan COKL zal plaatsvinden *bij en onder verantwoordelijkheid van de opleidingscentra en de bijzondere organisatie-eenheden*. Bij ieder opleidingscentrum zal een projectgroep worden ingesteld, die conform de door de SMC opgestelde randvoorwaarden en doelstellingen, zelfstandig vorm geeft aan de nieu-

we eigen organisatie op de gebieden reorganisatie, onderwijsvernieuwing en besturing. De verdere uitwerking van het besturingsmodel COKL zal worden ingebed in de projectorganisatie belast met de implementatie van het Beleidskader verbetering bedrijfsvoering KL, zodat geen geïsoleerde situatie ontstaat.

De hele exercitie is erop gericht eind 1995 de productieprocessen binnen het COKL-ressort goed te kunnen beheersen. Daardoor zal de bedrijfsschool COKL beter dan nu in staat zijn haar klanten tijdig de gewenste producten te leveren. Dat daarmee vier jaren zijn gemoeid is te wijten aan het noodzakelijke leerproces voor de organisatie als geheel (zo'n verandering is nu eenmaal niet van de ene op de andere dag te bewerkstelligen) en voorts kost de ontwikkeling van de noodzakelijke hulpmiddelen óók de nodige tijd. Toch wordt hiermee een zeer belangrijke stap gezet: eind 1995 zullen nl. in ieder geval de randvoorwaarden zijn geschapen, die het mogelijk maken verder te werken in de richting van „profitcentra”.

Hoe verder na 1995?

Zaken als het Masterplan COKL en het Beleidskader verbetering bedrijfsvoering KL zullen leiden tot afnemend van de niet noodzakelijke interne speelruimte van organisaties. Hiermee wordt bedoeld de mogelijkheid van organisaties te bezuinigen op mensen, materieel, infrastructuur en financiële middelen, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de kwantitatieve en kwalitatieve output van de organisatie en zonder dat de benodigde flexibiliteit van de productieprocessen in gevaar komt. Onzes inziens zal die „overbodige” speelruimte nooit volledig tot nul kunnen worden gereduceerd, omdat iets dergelijks alleen in een ideale organisatie binnen een ideale omgeving kan.

De implementatie van de nieuwe besturingsvisie zal ertoe moeten leiden dat in 1996 het „grote en logge continent van centrale ondoelmatigheid” is omgevormd tot vele „eilandjes van doelmatigheid en doeltreffendheid”. Deze zullen na verloop van tijd naar samenwerkingsverbanden (centralisatie!) gaan zoeken, of ze aangeboden krijgen, om nog doelmatiger en doeltreffender te kunnen werken. Die samenwerkingsverbanden zullen niet beperkt blijven tot COKL-eenheden onderling, maar ook

worden aangegaan met organisaties buiten COKL en buiten Defensie; m.a.w.: de nu ingezette decentralisatiegolf zal worden gevolgd door een centralisatiegolf, totdat ook die golf weer vastloopt en decentralisatie weer het credo zal worden. Wij staan als het ware aan de vooravond van een decentralisatie-centralisatiecyclus. Het is uiteindelijk deze cyclus die het verkleinen van de niet noodzakelijke interne speelruimte van organisaties mogelijk maakt. Het heeft daarom ook geen zin aan de vooravond van de bestuursvernieuwing te proberen te voorkomen dat die „eilandjes van doelmatigheid” gaan ontstaan. Het zou namelijk betekenen dat een stap wordt overgeslagen, hetgeen de KL-organisatie niet in staat stelt zich de nieuwe besturing eigen te maken.

Op de wat langere termijn zal rekening ermee moeten worden gehouden dat de politiek als een soort aandeelhouder/eigenaar de KL gaat benaderen. De output die de gevechtskracht bepaalt — dus de output van 1Lk en delen van NTC — zal worden aangestuurd; alle andere activiteiten binnen de KL zullen daarvan worden afgeleid. Hoewel dit waarschijnlijk nog verre toekomstmuziek is, zal e.e.a. uiteindelijk kunnen leiden tot een zeer vergaande vorm van *transfer pricing*, waarbij de eerder genoemde gevechtskrachtbepalende output integraal door de politiek wordt gefinancierd en waarbij 1Lk en NTC betalen voor de diensten van de rest van de KL (bv. voor onderhoud en opleidingen). Betrouwbare en nauwkeurige integrale kosteninformatie wordt in dat geval zelfs een voorwaarde. Als gedwongen winkelnering wordt beperkt (in- en uitbesteden moet mogelijk worden), creëert een dergelijke besturing als het ware een markt van vraag en aanbod. Alleen in een dergelijke situatie wordt ook het COKL, net als overigens onze opdrachtgevers/klanten, geconfronteerd met het gegeven dat het bedrijfsleven al sinds jaar en dag dwingt alle aandacht aan doelmatigheid en doeltreffendheid te schenken. Pas in dit laatste geval zal het stadium zijn bereikt dat elk opleidingscentrum binnen de KL als een „profitcentrum” kan worden beschouwd.

Zijn profitcentra tegen te houden?

De politieke veranderingen nopen het COKL-ressort om m.b.v. een betere bedrijfsvoering per-

sonele reducties aan te brengen. De veranderingen zullen moeilijk en ingrijpend zijn, maar uiteindelijk zal de organisatie ermee zijn gebaat: de processen zullen beter worden beheerst en de klanten zullen meer tevreden zijn met de output. Wil het slagen dan dient het management, met name de „werkvloer”, zeer nauw bij de veranderingen te worden betrokken en moet het de kans krijgen de extra benodigde kennis en vaardigheden op te doen. Dat betekent ook dat organisaties zich *zelf* zullen moeten veranderen en dat de nodige financiële investeringen moeten plaatsvinden in met name computers, informatiesystemen en opleidingen. Hier geldt dus duidelijk: de kosten gaan voor de baat uit.

Tot slot willen wij ervoor waarschuwen twee stappen in één keer te willen zetten. Wij zullen moeten accepteren dat binnen niet al te lange termijn allerlei „eilandjes van doelmatigheid” gaan ontstaan, als eerste halte op weg naar een doelmatige

en doeltreffende organisatie. Voorts mogen wij niet de illusie hebben dat wij met de implementatie van één Beleidskader of één Masterplan de optimale situatie bereiken; in 1996 zal er alleen sprake zijn van beheersbare processen.

Organisaties die zelfstandiger mogen functioneren (en dus ook meer vrijheid krijgen), zullen niet willen blijven stilstaan. Zij gaan mensen aanspreken op hun verantwoordelijkheid, creativiteit, kennis en vaardigheden, waardoor uiteindelijk die mensen niet eens meer *willen* functioneren in een stroeve bureaucratische omgeving. Het zal een onomkeerbaar proces worden: de *mensen* in dergelijke organisaties zullen naar een besturing met profitcentra toewerken. Een vergelijkbaar proces als de recente democratisering in Oost-Europa toont dat in wezen ook aan! Het Beleidskader verbetering bedrijfsvoering KL en het Masterplan COKL zijn in dat kader een goede stap in de juiste richting.

Literatuur

Defensienota 1991. Herstructurering en verkleining; de Nederlandse krijgsmacht in een veranderende wereld. SDU, Den Haag (1991).

R. Cooper en R.S. Kaplan — Betere besluitvorming door een betere kostencalculatie. *Harvard Holland Rev.* (1989)(18).

Beleidskader verbetering bedrijfsvoering. DebKL, afd. Organisatie en informatie en Projectbureau Herstructurering KL, Den Haag (1991).

R.S. Kaplan — Eén kostensysteem is niet genoeg. *Harvard Holland Rev.* (1988)(17).

H. Mintzberg — *Structure in fives, designing effective organizations.* Prentice Hall, Englewood Cliffs NJ (1983).

Masterplan veranderingsproces Commando Opleidingen Koninklijke landmacht. Staf COKL, Afd. Plannen, Utrecht (1991).

Eindrapport WIKO. Werkgroep Informatie kostenontwikkeling opleidingen, Den Haag (1990).



U bent actief dienend officier van KL of KLu,

maar gaat binnenkort de dienst verlaten.

U wilt echter wèl graag maandelijks de Militaire Spectator blijven ontvangen?

Dat kàn: als lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (contributie f 30,- per jaar; buitenland f 40,-) vindt u hem iedere maand in de bus, en tevens viermaal per jaar „Mars in Cathedra”.

Meldt u als lid bij de secretaris: Beringlaan 13, 2803 GA Gouda.

A.F.H. Aarts r.a.

kolonel van de militaire administratie, C-750 Hrsted

Resultaatverantwoordelijkheid in de praktijk

In dit artikel wordt ingegaan op de ervaringen bij het omvormen van 750 Hersteleenheid (750 Hrsted) tot een „resultaatverantwoordelijke eenheid”. Eerst wordt enige informatie over de eenheid gegeven. Daarna wordt beschreven hoe is omgegaan met doelen, resultaatgebieden en prestatie-indicatoren. Vervolgens wordt vermeld welk besturingsinstrumentarium er moest worden gemaakt en welke delegatie van bevoegdheden daarbij noodzakelijk was. Ten slotte wordt beschreven hoe de invoering van de integrale kwaliteitszorg het veranderingsproces kan ondersteunen.

750 Hersteleenheid

De eenheid maakt deel uit van het Nationaal Logistiek Commando (NLC); ze is eind 1989 ontstaan als gevolg van de herstructurering van het onderhoud in de nationale sector (HONS).

De eenheid heeft als verzorgingsgebied Brabant, Zeeland en Limburg. De ca. 660 te verzorgen eenheden omvatten opleidingscentra, parate eenheden in de NS en parate eenheden 1Lk, en mobilisabele eenheden.

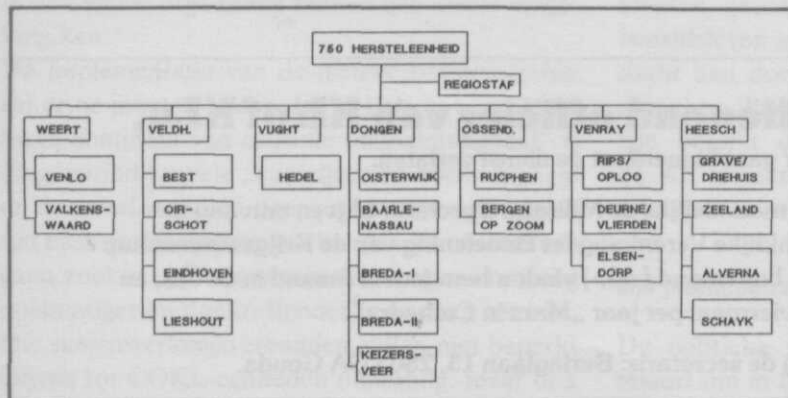
Het te onderhouden materieel omvat wiel- en ruspvoertuigen, geniematerieel, klein-kaliberwapens en geschut, verbindingdienstmaterieel en instrumenten, en technisch intendancematerieel.

Bij de eenheid zijn 660 werknemers in dienst, van wie 110 militairen. Afb. 1 is het organigram van de eenheid. Alle lokaties zijn aangesloten op het geautomatiseerde bedrijfsbesturingssysteem (BBS). Daarin zijn werkorderplanning en voortgangscntrole, voorraadbeheer en tijd- en kostenregistratie ondergebracht. In het centrale magazijn bevinden zich circa 18.000 artikelsoorten. Decentraal zijn vrijwel geen voorraden reservedelen aanwezig. Ruim 90% van de artikelen die de dependances bestellen wordt de volgende ochtend door de lijndienst afgeleverd.

Doelen

Bij het omvormen van een eenheid naar een resultaatverantwoordelijke eenheid is het een eerste vereiste dat er duidelijkheid bestaat omtrent doelen, resultaatgebieden, prestatie-indicatoren, normen en bevoegdheden. Die duidelijkheid was er na de realisatie van het HONS-project niet. De formele opdracht van de eenheid is het in stand houden van het materieel op een bepaald niveau (inzetbaarheidseisen).

De bedreiging van de werkgelegenheid door de inhoud van de Defensienota en de proef „uitbesteding” leidden tot veel interne discussies over de vraag of kostenreductie een doelstelling was en



Afb. 1 Organigram van 750 Hersteleenheid

hoe dat in verhouding stond tot het HONS-uitgangspunt van het opvoeren van de service aan de klant. Natuurlijk is kostenreductie noodzakelijk, maar niet als doelstelling. Juist in deze tijden waarin het operationele proces zo drastisch verandert, blijkt de verbondenheid met de logistiek. Als het operationele proces flexibeler wordt, moet het logistieke proces zich aanpassen. De onlosmakelijke verbondenheid tussen operationeel proces en logistiek leidt tot de conclusie dat kostenreductie in de logistiek suboptimaliseren is. Wat kostenreductie betreft moet worden gekeken naar de totale kosten van beide processen te zamen.

Het gevaar tot een te log apparaat te verworden is bij 750 Hrstedh onderkend; de eenheid zal worden omgevormd tot een bedrijf dat snel en flexibel op veranderende omstandigheden kan reageren, dat kan inspelen op nieuwe bedrijfsvoeringsconcepties, op nieuwe zienswijzen m.b.t. voorraadvoering en integrale kwaliteitszorg, dat adequaat en snel nieuwe technieken kan introduceren en zich kan aanpassen aan gewijzigde sociale verhoudingen, zodat de eenheid ook in de toekomst een aantrekkelijke en betrouwbare werkgever blijft. Dit interne doel is binnen de eenheid uitgedragen en heeft nu ruim steun en een breed draagvlak in de organisatie. Daarmee is de onzekerheid over de toekomst naar de achtergrond gedrukt. Voor velen is e.e.a. een nieuwe inspiratiebron en aanleiding de beste krachten in te zetten.

Resultaatgebieden en prestatie-indicatoren

De besturing van 750 Hrstedh vindt plaats op basis van het principe *Management by objectives* (MBO). Om de interne processen in een bedrijf te kunnen beheersen is het noodzakelijk dat de middelen, resultaten en hun onderlinge relaties meetbaar zijn. In een onderhoudsbedrijf als 750 Hrstedh is de productie goed meetbaar. In overeenstemming met de visie kwaliteitszorg NLC en met hulp van de DEBKL werd begonnen met het definiëren van resultaatgebieden, prestatie-indicatoren en doelstellingen. Omdat niet alle indicatoren even belangrijk zijn, is door het inventariseren van de kritische succesfactoren een hiërarchie in de indicatoren vastgesteld. Voor dit specialistische werk was professionele hulp nodig. Op een zeer deskundige en objectieve wijze hebben organisatieadviseurs van de DEBKL hierbij geholpen. Zij

hebben interviews gehouden bij alle leden van het managementteam en discussies binnen dat team in goede banen geleid. Zij hebben deze activiteiten ook op NLC-niveau verricht. Daardoor is er nu één set concrete, ondubbelzinnige en meetbare indicatoren. Deze activiteiten hebben een doorlooptijd gehad van ca. een jaar.

Het ontwikkelen van meetinstrumenten alleen was echter niet voldoende. Er moest ook een leerproces in gang worden gezet om die instrumenten te kunnen hanteren. Sturen op kwantiteit blijkt toch moeilijker dan sturen op gevoel. Bovendien mag dit accent op cijfers niet doorslaan naar het andere uiterste waarbij alleen maar op kwantiteit wordt gelet en niet op kwaliteit.

Nog voordat er een goede set met indicatoren was, werd begonnen met het sturen op twee prestatie-indicatoren: het inzetbaarheidspercentage en het aantal direct produktieve uren per direct produktieve werknemer. Dat was weliswaar suboptimaliseren, maar al doende wende men aan taakgericht werken. Als resultaat stegen de direct produktieve uren van 1000 naar 1350 per jaar en bleven de inzetbaarheidspercentages boven de norm.

Besturingsinstrumentarium

Indien een bedrijf op alle niveaus taakgericht wil werken is een aangepast instrumentarium nodig. Dat bestaat enerzijds uit afspraken over wat moet worden geproduceerd en anderzijds uit de bevoegdheden die worden gedelegeerd en (hulp-)middelen die beschikbaar worden gesteld om de resultaten te kunnen beïnvloeden. Binnen NLC worden deze contracten Tapro's (taakstellende programma's) genoemd; 750 Hrstedh heeft Tapro's afgesloten met zowel het naasthogere niveau (C-NLC) als de lagere niveaus (ondercommandanten en sectiehoofden).

Het werken met Tapro's met daarin prestatie-indicatoren en doelstellingen leidt wel tot een massale bewerking van gegevens. Dat is manueel niet meer te doen. Het is noodzakelijk dat zo'n massale bewerking gestructureerd uit een geautomatiseerde registratie komt. Derhalve was een vernieuwing van de bedrijfsadministratie nodig. De administratie van de werkplaatsen is nog steeds ingericht conform het voorschrift uit oktober 1964. Bij diverse automatiseringsslagen is

nooit het principe/het conceptuele model ter discussie gesteld. Tot op heden leverde de bedrijfsadministratie alleen maar financiële-verantwoordingsgegevens en geen kwantitatieve informatie. Dat kon ook niet, omdat de informatie door allerlei bewerkingslagen minimaal zes weken oud was. Het BBS bevat veel actuele gegevens maar is gebouwd voor de planner/werkvoorbereider en niet voor de sturing op korte en middellange termijn. Deze informatie zit er wel in, maar kan tot op heden niet eruit worden gehaald.

Bij 750 Hrstedd is een project gestart, gericht op het creëren van een nieuwe bedrijfsadministratie, die zowel financiële als managementinformatie voor sturing en verantwoording kan opleveren en waarbij een toetsing van plan en realisatie plaatsvindt. De nieuwe administratie moet de mogelijkheid bieden zelf verplichtingen aan te gaan en betalingen te doen. Samen met NLC, DGEF, DEFAC, DEBKL en DMKL wordt nu een administratie gebouwd die voldoet aan de eisen die door een resultaatverantwoordelijke eenheid worden gesteld.

Delegatie van bevoegdheden

Bij het vormen van resultaatverantwoordelijke eenheden behoort ook een delegatie van bevoegdheden om in alle opzichten het resultaat te kunnen beïnvloeden. Aan C-750 Hrstedd zijn momenteel de volgende bevoegdheden gedelegeerd. Op personeelsgebied is hij „tot aanstelling bevoegde autoriteit” (TABA) tot schaal 12. Ten aanzien van reservedelen, materieel, gereedschappen en machines mag hij zelfstandig verwervingen doen tot f 100.000. De machtigingen tot zelfstandige aankoop zijn omgezet in budgetten en m.b.v. het centrale begrotingsadministratiesysteem en het crediteurenadministratiesysteem (BAS/CAS) is het mogelijk zelfstandig facturen betaalbaar te stellen.

Een aantal andere bevoegdheden is momenteel in discussie. De belangrijkste daarvan is de bevoegdheid DGW&T-werk tot f 100.000 zelf aan de dienstkring op te dragen en de daarbij behorende financiële middelen beschikbaar te stellen. Het zou de motivatie op de werkvloer enorm ten goede komen als op dit gebied slagvaardig kan worden gehandeld. Nodig is ook de bevoegdheid om binnen een totale begroting met budgetten te kun-

nen schuiven. Overschotten en tekorten op bepaalde begrotingsartikelen moeten kunnen worden gecompenseerd.

De delegatie van bevoegdheden is achteraf gezien niet zo snel verlopen als 750 Hrstedd had verwacht. Toch is gebleken dat dit ook niet te snel moet gaan. Het tempo van de delegatie moet goed worden afgestemd op de mate waarin binnen de eenheid een cultuurwijziging wordt gerealiseerd. Men moet stapsgewijs met grotere bevoegdheden leren omgaan en dat kost tijd. Voorts kan een delegatie niet van bovenaf worden opgelegd; de eenheid moet ernaartoe groeien en ten slotte zelf erom vragen. Een intern gedachtenvormingsproces in de richting van resultaatverantwoordelijke eenheden moet leiden tot de behoefte aan meer bevoegdheden.

Het verkrijgen van bevoegdheden is echter geen doel op zichzelf maar een middel dat pas kan worden verstrekt als de eenheid heeft aangetoond dat zij op resultaten kan sturen. Anders worden bevoegdheden gedelegeerd die slechts tot een marginale verbetering van de output leiden.

Flexibele organisatie

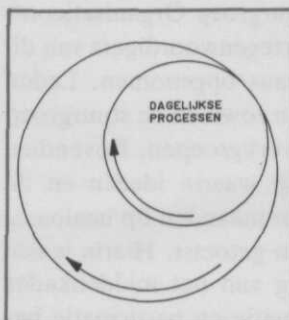
Als een bedrijf flexibel wil reageren op veranderende omstandigheden dan is ook enige vrijheid in het samenstellen van de organisatie dringend noodzakelijk. Tot op heden is de KL gewend bij de opbouw van organisaties uit te gaan van een zg. „functionele benadering”. Dat er aan deze benadering een aantal nadelen kleeft is evident. De afzonderlijke functionarissen zien immers maar *een deel* van het totale proces en voelen zich niet verantwoordelijk voor het eindproduct.

Daarbij kunnen zij slechts zeer *ten dele* werk van anderen overnemen. De organisatie is in deze benadering minder flexibel. Er is behoefte aan een benadering waarbij minder wordt uitgegaan van de vaststelling van iedere functie maar aan een grofmaziger systeem. In dit kader is het interessant te kijken naar een aantal civiele onderhoudsorganisaties, waarbij arbeid op een andere wijze wordt gestructureerd en waar werknemers weliswaar een afgerond takenpakket hebben maar flexibeler en multifunctioneel inzetbaar zijn en direct zijn betrokken bij de eindverantwoordelijkheid van „hun” product.

Bij 750 Hrsted is men voorstander van een systeem waarbij wordt uitgegaan van een financieel volume per groep. Indien de groep binnen dit vooraf vastgestelde salaristotaal blijft moet er vrijheid zijn meer of minder personeel aan te nemen, resp. op een lagere schaal aan te nemen of hoger te waarderen dan de norm. Verder zal de groep zelf vrij moeten zijn om, binnen grenzen, haar eigen organisatievorm vast te stellen. Indien een groep met minder personeel een zelfde produktie weet te halen moet de mogelijkheid bestaan sommige te bevorderen, resp. het resterende bedrag te verdelen over de aanwezige medewerkers. Indien met *dezelfde* groep een hogere produktie wordt behaald, moet de mogelijkheid bestaan tot een doelmatigheidsuitkering over te gaan.

Integrale kwaliteitszorg

In het NLC-beleid „verzelfstandiging binnen grenzen” neemt het beschikken over een systeem van integrale kwaliteitszorg een belangrijke plaats in. Vandaar dat bij 750 Hrsted, als voorbereiding op een vorm van verzelfstandiging, een aanvang is gemaakt met het opzetten van een dergelijk systeem. Het gaat daarbij om het in het bedrijfsproces inbouwen van regelkringen (kwaliteitskringen) die steeds opnieuw aanzetten tot verbetering van de bedrijfsvoering en de besturing daarvan. Kortom, een „lerende” organisatie (afb. 2).



Afb. 2 Organisatieontwikkeling

Afb. 3 Medewerkers centraal



Bij 750 Hrsted is gekozen voor een organisatieontwikkelingsgedachte die is geënt op de organisatieprincipes van integrale kwaliteitszorg en het mensbeeld achter de *Human resources management*-benadering. Een belangrijke consequentie daarvan is dat niet langer het systeem en de procedures centraal staan maar de medewerkers zelf (afb. 3). Het zijn immers de mensen die de kwaliteit en het succes bepalen. De afdeling wordt daarbij als succesdomein gezien. Procedures en

regels zijn niet langer „heilig” maar „slechts” belangrijke hulpmiddelen. Laat de medewerkers hun eigen organisatie en werkwijze vaststellen en leg die niet uniform op. Honoreer eigen initiatief en men zal constateren dat er met meer voldoening en toewijding wordt gewerkt. Als het initiatief op de werkvloer terug is en men merkt dat iedere werknemer zelf de produktie en de kwaliteit kan beïnvloeden dan ontstaat een groepsgevoel om het gezamenlijk beter te doen. De groep zal zelf om assistentie vragen bij verbeterprocessen. Dan pas komt de sectie kwaliteitszorg met adviezen voor de inrichting van processen en met hulp bij het maken van kwaliteitshandboeken.

De eenheid wil eerst „werken met plezier” realiseren en van daaruit een kwaliteitszorgsysteem opbouwen dat voldoet aan de eisen van de International Organization for Standardization (ISO). Het ISO-9002-certificaat biedt aan klanten de zekerheid dat de processen worden beheerst en daarmee dat de kwaliteit van het produkt is gewaarborgd.

Leiderschapsgedrag

Tot zover de richting waarin de veranderingen moeten plaatsvinden. De volgende vraag is dan onmiddellijk: hoe mensen veranderen en welke omstandigheden ertoe bijdragen dat mensen bereid zijn zichzelf te veranderen. Bij 750 Hrsted gaat men ervan uit dat de medewerkers een bepaald beeld van de organisatie hebben. Een visie op het bedrijf die vorm heeft gekregen via ruimte voor inspraak/initiatief in zaken als systemen, procedures, werkomstandigheden, staat van infrastructuur enz. Dat beeld heeft op zijn beurt geleid tot een houding die sterk de uitvoering bepaalt. Bij het invoeren van het systeem van integrale kwaliteitszorg wordt bij 750 Hrsted primair getracht die houding te wijzigen door het starten van verbeterprocessen op de houding bepalende aspecten. Met de houding verandert de kwaliteit van het produkt.

Primair moest de houding van het topmanagement worden gewijzigd. Als de top niet is overtuigd dat het een goede zaak is met het bedrijf een veranderingsproces in te gaan, mislukt alles. Het voorbeeldgedrag van het management speelt in dit veranderingsproces een cruciale rol. Het engagement van het management wordt door de me-

dewerkers herhaaldelijk op zijn oprechtheid getest en vervolgens vertaald in een persoonlijke geëngageerdheid. De lokale chef/commandant moet door houding en gedrag tonen dat vernieuwingen mogelijk zijn. Daarbij loopt hij al snel tegen bestaande normen en regelgeving op. Dan pas blijkt de behoefte aan leiderschapsgedrag. Visie, durf en enthousiasme zijn bij velen latent aanwezig maar krijgen in een rolcultuur geen ontplooiingsmogelijkheden. Er moet bewust worden gewerkt aan een klimaat waarin iedereen kan constateren dat nu meer mogelijk is dan vroeger. Dan pas is men bereid de eigen stijl van leiding geven aan te passen en de vernieuwingen niet primair als een bedreiging te zien. Het blijft echter moeilijk het risicomijdende gedrag om te vormen tot een attitude waarin „fouten maken mag”. Moeilijker is het nog als baas te zien hoe er fouten worden gemaakt en te trachten de schade te beperken zonder dat de desbetreffende chef dat voelt als teruggedraaien van *zijn* besluit. Sterker nog: hem te laten merken dat dit eigen initiatief precies de bedoeling is. Pas als men merkt dat een aantal eigen initiatieven door de top niet wordt terugge draaid ontstaan een drang en een vraag naar meer bevoegdheden. In het begin moet de baas dus slechte beslissingen slikken anders komt de cultuurwijziging nooit van de grond. Daarbij moet betrokkene wel te horen krijgen hoe het nóg beter had gekund.

De sectiehoofden en ondercommandanten zijn nu enthousiast met deze nieuwe conceptie bezig. Zij zijn samen met de DC en OOO-leden belangrijke „cultuurdragers” in het veranderingsproces. Behalve zenders zijn zij ook ontvangers van signalen over hoe de ontwikkelingen op de diverse niveaus worden ervaren.

Begeleiding van veranderingsprocessen

De beoogde cultuurwijziging verlegt de accenten van een rolcultuur naar een meer taakgerichte cultuur. Daarin worden resultaten en budgetten belangrijker dan orders en procedures.

Veranderingen hebben echter alleen kans van slagen als zij door de werkvloer worden begrepen en gedragen. Het interne beleid moet via veel vertaalslagen naar de werkvloer worden gebracht. Dat proces eist begeleiding van deskundigen op

het gebied van interne communicatie. Niet alleen stelt de organisatie eisen aan de mensen, maar de mensen stellen ook eisen aan de organisatie. Zij hebben een verwachtingspatroon t.a.v. carrière, rechtspositie, plaats van tewerkstelling enz. Beide eisen/verwachtingen moeten zorgvuldig op elkaar worden afgestemd. Een goede communicatie is een absolute voorwaarde om dit soort veranderingsprocessen te kunnen invoeren. Van belang is communicatie tussen alle betrokkenen, en ze dient zo open mogelijk te zijn. Tweerichtingsverkeer is daarbij essentieel. Enerzijds gaat het erom *top down* informatie te verstrekken aan medewerkers. Anderzijds gaat het erom *bottom-up* reacties en ideeën te verzamelen. In het veranderingsproces is óók een aanzienlijke taak weggelegd voor de personeelsconsulenten. Per slot van rekening doen zij veel veldwerk. Bij 750 Hrsted gaat men nu werken met 3 decentrale consulententeams die zowel burger- als militair personeelswerk doen. De consulententeams zullen het lijnmanagement in de regio adviseren op het gebied van rechtspositie. De rolcultuur biedt de medewerkers zekerheid en veelal een voorspelbare carrière. Omdat bij 750 Hrsted *die* rolcultuur aanzienlijk moet worden teruggedrongen, zal de onzekerheid toenemen. De consulententeams hebben een belangrijke taak bij het wegnemen van die onrustgevoelens.

Alle veranderingen binnen de eenheid worden aangestuurd door een stuurgroep Organisatieontwikkeling. Daarin zijn vertegenwoordigers van diverse disciplines en niveaus opgenomen. Leden van DC/OOO participeren zowel in de stuurgroep als in de onderliggende werkgroepen. Bovendien is er een klankbordgroep waarin ideeën en de realisatie eenmaal per drie maanden op haalbaarheid en voortgang worden getoetst. Hierin is een brede vertegenwoordiging van het middenkader opgenomen omdat informatie en participatie belangrijke instrumenten in dit veranderingsproces zijn.

Bovendien is een projectgroep opgericht die *full-time* is belast met het begeleiden van het veranderingsproces. In deze tijdelijke organisatie is (bdos) deskundigheid opgenomen met betrekking tot communicatiewetenschappen, bedrijfspsychologie en voorlichting. De projectgroep is begonnen met een cultuurdiagnose. Eerst is de SOLL-situatie van een aantal cultuurbepalende onderwerpen

vastgesteld. Vervolgens is met een zg. nulmeting de IST-situatie geïnventariseerd. Door deze meting periodiek te herhalen kunnen de effecten van het veranderingsproces worden beoordeeld.

Afsluiting

Het omvormen van een eenheid naar een resultaatverantwoordelijke eenheid is voor velen in het onderhoudsproces een inspiratiebron en een uitdaging. Voor anderen lijkt het een bedreiging omdat bestaande zekerheden verdwijnen. In een dergelijke omgeving worden een goede voorlichting, betrokkenheid en open communicatie extra belangrijk. Bij 750 Hrstehd is begonnen met het

formuleren van interne doelstellingen en een eigen visie op organisatieontwikkeling. Vervolgens werden aan de basis verbetervoorstellen ontwikkeld en tot uitvoering gebracht. Bij het gelijktijdig *top-down* en *bottom-up* werken komen alle ideeën en problemen bij elkaar op het niveau van het middenkader. Dat moet middelen en mogelijkheden krijgen om vernieuwend bezig te zijn. Bij 750 Hrstehd zit men nu nog midden in het leerproces naar een ander leiderschapsgedrag. In dat proces wordt veel tijd en aandacht besteed aan het begeleiden van de veranderingen. Daarbij hoort ook informatieverstrekking aan derden. In dat kader is 750 Hrstehd gaarne bereid haar ervaringen aan anderen over te dragen.



U bent lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap,

tevens actief dienend officier van KL of KLu, en u gaat de dienst verlaten?

Meldt u dat dan s.v.p. even aan de ledenadministratie (Karel Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk), dan wordt ervoor gezorgd dat u de Militaire Spectator blijft ontvangen!

J.H.A. Blokker en D.W. Lindenberg

medewerker DEBKL en majoor van de verbindingdienst

Prestatie-indicatoren

Het hoe en waarom

In de civiele sector wordt al jaren gesproken over, en gewerkt met, nieuwe managementmethoden, die zijn gericht op het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie. Onder druk van de Defensienota en de daaraan gekoppelde bezuinigingen zal Defensie genoodzaakt zijn meer aandacht te schenken aan doeltreffender en doelmatiger werken met als doel met een kleiner budget betere prestaties te behalen. In het kader van het nog doeltreffender en doelmatiger werken wordt bij de Directie Economisch Beheer Koninklijke landmacht (DEBKL) gewerkt aan een beleidskader dat richting moet geven aan een nieuwe bedrijfsvoering binnen de KL.

Het invoeren van een nieuwe bedrijfsvoering vraagt om een nieuwe managementmethode en een andere stijl van leiding geven. Commandanten van eenheden moeten in staat worden gesteld hun eenheden beter te sturen zonder daarbij het gevaar te lopen dat essentiële zaken over het hoofd worden gezien. Dat gevaar wordt versterkt doordat managers veel tijd besteden aan het door nemen van alle informatie die zij krijgen aangeboden. Die informatie voldoet vaak niet aan de informatiebehoefte van de manager (kwantitatief en kwalitatief). Door de veelheid aan (deels verkeerde) informatie loopt men de kans door de bomen het bos niet meer te zien.

Dat er in de praktijk een duidelijke behoefte is aan nieuwe managementmethoden, wordt onderstreept door de volgende ontwikkelingen. Het Nationaal Logistiek Commando (NLC) besteedt al geruime tijd aandacht aan een andere manier van sturen, een manier die aansluit op de uitgedragen managementmethoden *Management by objectives* (MBO) en *Management by exception* (MBE) en is gebaseerd op het sturen m.b.v. prestatie-indicatoren (PI'n). Op basis hiervan zijn voor het lopende jaar tussen C-NLC en zijn ondercommandanten al

enkele taakstellende programma's afgesproken. Bij het Commando Opleidingen Koninklijke landmacht test men in een proef (output-gericht werken) een aantal kengetallen om een nog beter inzicht te krijgen in de resultaten van de opleidingen (en de daarbij benodigde middelen) bij de opleidingscentra.

Bij het ontwikkelen van PI'n zijn organisatieadviseurs van de afdeling Organisatie- en Informatieadviezen (OIA) nauw betrokken. De methodiek die daarvoor is ontwikkeld, voorziet in de behoefte van commandanten hun eenheid beter te kunnen sturen. Die methodiek is gebaseerd op het, in hecht samenwerkingsverband met de eenheid, vaststellen van de essentiële punten waarop de aandacht moet worden gericht en leidt tot het ontwikkelen van goede indicatoren voor die gebieden.

In dit artikel wordt eerst ingegaan op het verband tussen MBO/MBE en het sturen met behulp van PI'n. Daarbij worden tevens eisen geformuleerd waaraan PI'n moeten voldoen en wordt aangegeven welke beperkingen ze hebben. Vervolgens wordt de lezer een methodiek aangereikt waarmee de PI'n kunnen worden vastgesteld. Daarbij wordt ook ingegaan op de tot nu toe opgedane (praktijk)ervaringen. Ten slotte wordt stilgestaan bij de valkuilen die men bij de ontwikkeling van PI'n kan tegenkomen.

MBO, MBE en prestatie-indicatoren

Veel managers hebben problemen bij het bepalen van de informatiebehoefte, die nodig is om de eenheid goed te kunnen besturen. Wanneer managers wordt gevraagd op welke wijze zij hun eenheden besturen dan vallen regelmatig de termen MBO en MBE. Bijna geen enkele manager blijkt op details te (willen) sturen. Omdat de ter-

men MBO en MBE wellicht niet bij een ieder bekend zijn worden ze hier kort uiteengezet.

Management bij objectives (MBO)

MBO is een managementtechniek die ervan uitgaat dat aan een proces leiding wordt gegeven door de in een bepaalde periode te bereiken eindtoestand af te bakenen. Die afbakening vindt enerzijds plaats in termen van beschikbaar te stellen hulpmiddelen en anderzijds in termen van te bereiken (meetbare) resultaten. Over de te bereiken doelen (in een bepaalde periode) bestaat overeenstemming tussen „het management” en „de uitvoering”. Die doelen kunnen worden vastgelegd in een soort taakstellend programma. Wanneer de periode voorbij is wordt het bereikte resultaat door het management en de uitvoering gezamenlijk getoetst. De uitkomsten kunnen worden meegenomen bij de opstelling van een nieuwe overeenkomst. De voortgangscntrole op de uitvoering en de bijsturing, die mogelijk hieruit voortvloeit, wordt tijdens de periode primair door de uitvoering verzorgd.

MBO is niet volledig sluitend. Het management heeft geen zekerheid dat het tijdig op de hoogte wordt gebracht, wanneer zijn tussenkomst is vereist om het proces bij te sturen. Vertrouwen in elkaar speelt bij MBO dus een essentiële rol.

Nadat de gewenste eindsituatie bekend is maakt de uitvoering een plan waarin staat hoe zij denkt de gewenste resultaten te realiseren. Het management maakt een plan dat ertoe moet leiden dat de uitvoering bij de realisatie van haar activiteiten zo min mogelijk wordt geremd door factoren die buiten haar invloedsterrein liggen.

MBO is gebaseerd op de veronderstellingen dat mensen beter en gemotiveerder zullen werken naarmate ze:

- een beter beeld hebben van wat van hen wordt verwacht;
- meer worden betrokken bij het formuleren van die verwachtingen, en meer zelf kunnen bepalen hoe ze kunnen worden gerealiseerd;
- beter worden geïnformeerd over de mate waarin ze de resultaten hebben bereikt.

Management bij exception (MBE)

Is MBO gericht op het te bereiken einddoel, bij

MBE wordt meer de aandacht gevestigd op (bij) sturing en monitoring binnen een planningsperiode. MBE is derhalve te beschouwen als een wijze van sturen. Het gaat ervan uit dat het management onmiddellijke actie onderneemt wanneer het op de hoogte wordt gesteld van uitzonderlijke situaties (excepties). Door tijdens en na de uitvoering te bezien in hoeverre de uitvoering conform plan (norm) plaatsvindt, resp. heeft plaatsgevonden, ontstaat een beeld over mogelijke afwijkingen. Zo'n afwijking kan, na analyse, resulteren in een aanpassing van de plannen (normen) of van de uitvoering.

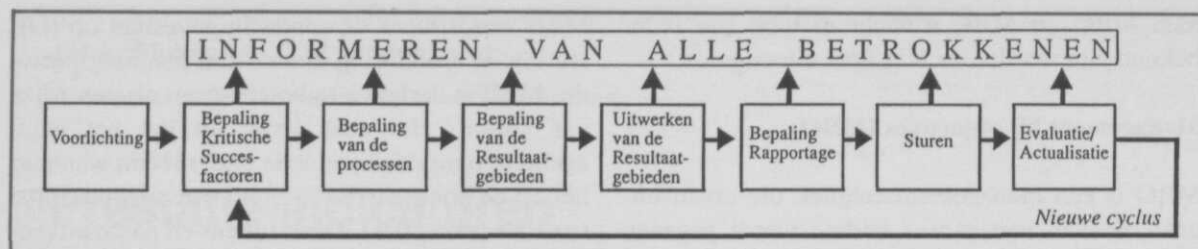
Vanzelfsprekend werkt MBE niet als bij iedere exceptiemelding door het hogere management moet worden bezien of, en zo ja hoe, het plan of de uitvoering moeten worden bijgesteld. Om dat te voorkomen wordt veelal gebruik gemaakt van zg. tolerantiegrenzen. Die bepalen welke afwijking (positief en negatief) onder de aandacht van het management moet worden gebracht. Binnen de grenzen is het de taak voor de uitvoerenden te bezien of zij acties (en zo ja welke) ondernemen. Dat hier ook duidelijk een *link* ligt naar het (integrale) kwaliteitszorgaspect wordt in dit kader buiten beschouwing gelaten.

In beide methodieken kunnen zonder veel moeite prestatie-indicatoren¹ worden ingepast. Bij MBO kan een te behalen resultaat worden vertaald in een indicator. Als aan zo'n indicator tolerantiegrenzen worden gekoppeld en de afspraak wordt gemaakt dat het management op de hoogte wordt gesteld als de waarde van de indicator niet meer binnen de grenzen ligt, wordt er gestuurd volgens MBE.

Gelet op het bovenstaande kan het werken met prestatie-indicatoren (als „communicatiemiddel”) een wijze van leiding geven zijn, die:

- systematisch aandacht geeft aan de concrete activiteiten die op de „werkvloer” plaatsvinden;
- de medewerkers zo groot mogelijke kwaliteit of produktiviteit laat leveren;

¹ Prestatie-indicatoren zijn kwalitatieve en/of kwantitatieve, financiële of niet-financiële indicatoren, die activiteiten of ontwikkelingen „meten” die voor de organisatie van cruciaal belang zijn en die als het ware fungeren als „verklikkers” die tijdig signalen geven die, indien nodig, bijsturing mogelijk maken. (Bonet en Krens)



Afb. 1 Methodiek van de ontwikkeling van prestatie-indicatoren

- het verbeteren van de werkorganisatie tot een normale bedrijfsroutine maakt;
- de manager ontlast van te veel routinematige informatie zodat hij zich beter op belangrijke taken en problemen kan richten.

Aan een prestatie-indicator moet een aantal eisen worden gesteld. Daarbij valt te denken aan:

- een ondubbelzinnige, objectieve definitie, die door alle betrokkenen wordt geaccepteerd;
- de waarde van een indicator moet controleerbaar worden gemeten;
- indicatoren moeten prestaties meten die ook werkelijk kunnen worden beïnvloed door de mensen/het organisatieniveau van wie die prestatie wordt verlangd;
- het nut en de juistheid van de indicator moeten regelmatig worden gezien i.v.m. veranderende omstandigheden.

Zelfs bij goed gekozen indicatoren moet men zich bij het sturen op indicatoren bewust zijn van de volgende beperkingen.

- PI'n signaleren alleen: ze kunnen aangeven dat er moet worden bijgestuurd, maar niet hoe. PI'n leveren dus ook slechts een gedeelte van de totale stuurinformatie, namelijk de signaleringsinformatie.
- De verschillende PI'n kunnen elkaar beïnvloeden, hetgeen een goed inzicht vereist in de relaties tussen de PI'n. Sommige PI'n zeggen dus alleen maar iets als ze in relatie worden gebracht met de juiste andere PI'n. Voorts kunnen wisselende omgevingsinvloeden een belangrijke invloed hebben op bepaalde indicatoren.
- Vergelijking van verschillende eenheden (of onderdelen van eenheden) op grond van uitsluitend de waarden van PI'n is uiterst riskant en af te raden; verschillen in werkaanbod, klantgebied, outillage, complexiteit van activiteiten, enz. kun-

nen een indicator in positieve en negatieve zin beïnvloeden.

Methodiek

Wij stellen dat de methodiek voor het ontwikkelen van PI'n:

- moet zijn gebaseerd op een eenvoudige, systematische aanpak;
- bruikbaar moet zijn op ieder niveau binnen de organisatie;
- moet zijn gericht op het onderkennen van kernactiviteiten.

Hieronder wordt de methodiek stap voor stap doorgenomen en aangevuld met (praktijk)ervaringen. In afb. 1 is ter illustratie de (cyclische) methodiek weergegeven.

Het informeren van alle betrokkenen is een activiteit die gedurende het gehele proces veel aandacht verdient. Het is namelijk zeer belangrijk om ook tijdens de rit „alle neuzen in de goede richting” te houden. Iedere stap uit de methodiek kan worden gebruikt als mijlpaal om de bereikte resultaten door te spreken en terug te koppelen.

Stap 0: voorlichting

Het gebruik van PI'n kan het beleid van de commandant aanzienlijk verduidelijken. Daarvoor is een hoge mate van betrokkenheid van de staffunctionarissen en het onderliggende niveau nodig. Een juiste, gedegen en constante uitleg over het hoe en waarom van de invoering van PI'n is daarom van vitaal belang voor het slagen van het project.

Stap 1: bepaling kritische succesfactoren

Het doel van deze stap is vast te stellen welke factoren van essentieel belang zijn voor het „sla-

gen" van de organisatie. Deze factoren worden kritische succesfactoren (KSF'n)² genoemd. Om tot formulering van de KSF'n te komen, is het noodzakelijk vast te stellen welke de doelstellingen van de organisatie zijn. In de praktijk weet iedere manager wel wat er moet gebeuren, maar vaak zijn de daarbij behorende doelstellingen niet erg duidelijk. Daarom is het van belang ze ook werkelijk eens op een rijtje te zetten.

Wanneer de strategie bekend is en de doelstellingen zijn vastgelegd, kunnen de KSF'n worden geformuleerd. Vaak zijn er allerlei factoren die bijdragen tot de realisatie van één of meer doelstellingen. Nagegaan moet worden welke van de KSF'n de constante aandacht van het management vragen; factoren waarvan men weet dat het mis gaat als er niet zeer regelmatig aandacht aan wordt geschonken. KSF'n kunnen, wanneer de te behalen doelstellingen bekend zijn, op ieder niveau in de organisatie worden geformuleerd.

Stap 2: bepaling van de processen

Uit de verzameling van alle mogelijke bedrijfsprocessen wordt vervolgens bepaald welke bedrijfsprocessen het relevantst zijn voor het beheersen van de realisatie van de doelstellingen. Bedrijfsprocessen die minder relevant zijn, en dus praktisch geen relatie hebben met de KSF'n, kunnen verder buiten beschouwing worden gelaten.

Voor het metterdaad beheersen van de processen dienen ze te worden opgedeeld naar de verschillende verantwoordelijkheidsgebieden van de organisatiemanagers.

Ondubbelzinnige definiëring van de KSF'n en de daarbij aansluitende processen is van groot belang. Ter illustratie een voorbeeld. Als voor een bepaalde eenheid klantvriendelijkheid een KSF is, dan moet nauwkeurig worden gedefinieerd wat onder klantvriendelijkheid wordt verstaan: betekent dat een korte wachttijd of betreft het de manier waarop een klant wordt geholpen? Een korte wachttijd zou in dit (fictieve) geval betrekking kunnen hebben op de planningfunctie bij een primair proces. De manier waarop een klant

wordt geholpen zou betrekking kunnen hebben op een receptiefunctie bij een ondersteunend proces.

Stap 3: bepaling van de resultaatgebieden

Onder resultaatgebieden worden gebieden (eventueel deelprocessen) verstaan waarop meetbare resultaten moeten worden behaald. Die gebieden worden verkregen door de KSF'n en de verschillende processen met elkaar te „kruisen” en te bekijken welk element (of elementen) uit die processen van groot belang zijn voor een desbetreffende KSF.

Ter illustratie: als voor een bepaalde eenheid de doorlooptijd een KSF is, moet worden bekeken welke elementen van de processen een kritische invloed op de doorlooptijd hebben. In dit fictieve geval zou het de wachttijd op onderdelen uit een materieelvoorzieningsproces kunnen zijn en de beschikbaarheid van personeel uit het personele proces.

Stap 4: uitwerken van de resultaatgebieden

Deze stap bestaat uit drie verschillende delen, die echter nauw met elkaar samenhangen: bepaling PI'n, bepaling prestatienorm en tests.

Bepaling PI'n

Wanneer bekend is welke prestatie per proces moet wordengemeten, moet die prestatie worden vastgelegd in een bij voorkeur kwantitatief meetbare variabele (= PI). Dit „verzinnen” van een indicator lijkt relatief eenvoudig, maar blijkt in de praktijk moeilijk omdat de meting valide en betrouwbaar moet zijn. Zo kan bv. bij een bedrijf de waarde van de PI „klachtenpercentage” stijgen op het moment dat de klant merkt dat er ook echt iets met zijn klachten wordt gedaan. De klant is dan veel sneller geneigd een klacht te deponeren. De waarde van de PI „klachtenpercentage” zal dan stijgen, hoewel de dienstverlening en de kwaliteit van de producten beter zijn geworden. Voorts moet worden voorkomen dat een zelfde meting, door verschillende personen uitgevoerd, andere uitkomsten oplevert. De subjectieve elementen in de meting moeten dus worden uitgeschakeld.

In de praktijk is gebleken dat deze stap verreweg

² *Critical Success Factors are the limited numbers of areas in which results, if they are satisfactory, will ensure successful competitive performance for the organization. They are the few areas where 'things must go right' for the business to flourish. If results in these areas are not adequate, the organization's effort will be less than desired.* (Rockart)

de meeste tijd kost. De belangrijkste reden daarvoor is het feit dat vrij diepgaand en gedetailleerd moet worden ingegaan op de loop van de diverse processen binnen de eenheid. In deze stap wordt bekeken of de meting nuttige, betrouwbare informatie m.b.t. de resultaatgebieden geeft waarop kan worden gestuurd.

Bepaling prestatienorm

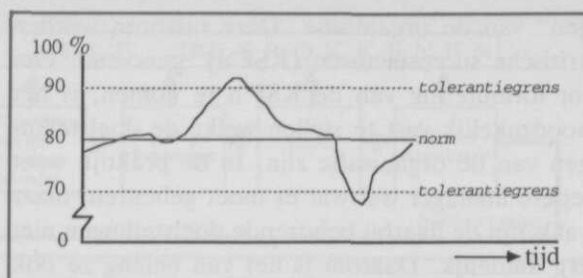
Het hanteren van PI'n zonder prestatienormen heeft weinig waarde. Daarom dient, nadat de PI is vastgesteld, de norm (gewenste waarde) te worden bepaald, zodat er een toetsingskader ontstaat. Wanneer er nog geen norm is dient een startnorm te worden bepaald. Hiervoor worden door het Nevem de volgende methodes gegeven:

- de subjectieve methode, waarbij in onderling overleg de normen worden bepaald;
- de objectieve methode, waarin analyse de grondslag vormt voor de norm;
- op basis van simulatie en/of historische gegevens.

Behalve het bepalen van de (start)norm is het essentieel dat wordt afgesproken met behulp van welk mechanisme de norm in de tijd wordt aangepast. In de praktijk schort het nogal eens hieraan. Ten slotte moeten de boven- en ondergrenzen (tolerantiegrenzen) per managementniveau worden vastgelegd. Niet iedere overschrijding dient op ieder niveau te worden overlegd (MBE). Inspraak en inzicht in de wijze waarop (start)normen, norm(bij)stellingsmechanisme en tolerantiegrenzen worden bepaald, vormen een voorwaarde voor acceptatie. Onder voorwaarden kunnen deze overeengekomen normen dienen als *targets* (subdoelstellingen) binnen de MBO-filosofie.

Tests

Natuurlijk moet worden bekeken welke gegevens nodig zijn om de diverse metingen te kunnen uitvoeren. Als ze zonder meer beschikbaar zijn, kunnen tests worden uitgevoerd om te bekijken of de PI in de praktijk ook zo werkt als de bedoeling is. Zijn de gegevens niet beschikbaar, dan moet worden onderzocht op welke wijze ze kunnen worden achterhaald. Daarbij verdient het voorkeur gebruik te maken van bestaande (geautomatiseerde) informatiesystemen. In sommige gevallen is er een noodzaak gebruik te maken van



Afb. 2 Voorbeeld van een rapportage met norm en tolerantiegrenzen

nieuwe software in de vorm van een *query*-pakket. In ieder geval dient het nut van de meting te worden afgezet tegen de kosten ervan.

Stap 5: bepaling rapportage

Nu de PI'n en de meetmethoden zijn bepaald, moeten in deze stap de rapportagefrequentie, -vorm en -behoefte per managementniveau worden gezien. De rapportagefrequentie wordt meestal bepaald aan de hand van de mate van belangrijkheid en de mate waarin een indicator varieert. Wanneer wordt gewerkt volgens MBO/MBE zal een rapportageperiode in de meeste gevallen niet korter zijn dan een kwartaal. Het verdient voorkeur de rapportage in grafiekvorm weer te geven (afb. 2). Door in de grafiek de resultaten van (een aantal van) de vorige metingen weer te geven, ontstaat inzicht in het verloop van de indicator in de tijd. Door ook de norm en de tolerantiegrenzen in de grafiek op te nemen, wordt de rapportage zeer inzichtelijk.

Stap 6: sturen

Deze stap lijkt eenvoudig, maar is het niet. Alle inspanning is tot nu toe gestoken in het kiezen van de PI'n en het uitvoeren van de metingen. Uit een analyse van de metingen moet blijken of, en zo ja welke, bijstellingen nodig zijn om aan de gestelde prestatienorm te (gaan) voldoen. Daarvoor is blijvend en diepgaand inzicht in de processen noodzakelijk. Uit de metingen kan ook blijken dat de gehanteerde norm niet haalbaar is. In dat geval zou kunnen worden besloten de norm te wijzigen.

Stap 7: evaluatie/actualisatie

In de voorgaande stappen is de methodiek uiteen gezet die leidt tot het ontwikkelen van PI'n. Zoals

eerder beschreven, is ze te beschouwen als een cyclisch proces, hetgeen inhoudt dat het *geen* eenmalige actie is. Bij een periodieke evaluatie dient kritisch te worden bekeken of de gehanteerde PI'n nog voldoen en gewenst zijn. Er moet voor worden gewaakt dat een PI een zg. „bloempje van Catharina”³ wordt. Voldoet de PI nog dan kan worden doorgedaan met het uitvoeren van metingen. Er kunnen zich echter situaties voordoen die het noodzakelijk maken de cyclus opnieuw (gedeeltelijk) te doorlopen. Te denken valt dan aan wijzigingen inzake de KSF'n, verantwoordelijkheidsgebieden, normen, enz. Kortom: de methode dient een plaats te krijgen in de normale bedrijfsroutine.

Valkuilen

Het beschreven proces werpt alleen vruchten af als iedere stap naar behoren wordt uitgevoerd. Op de weg naar de ontwikkeling van PI'n bevinden zich echter enkele vervelende valkuilen die de lezer niet mogen worden onthouden. Hieronder worden kort een paar valkuilen gesignaleerd in de vorm van een aantal vaak gehoorde stellingen.

Hoe meer indicatoren, hoe beter...

Hoe meer men meet, hoe meer men weet. Dat is waar, maar het is de vraag of het wel verstandig is. Er zijn waarschijnlijk tientallen indicatoren te verzinnen die alle nuttige informatie geven over het reilen en zeilen van de eenheid. Het is verstandiger juist die indicatoren te nemen die betrekking hebben op de kernactiviteiten van de eenheid en die iets vertellen over zaken die van wezenlijk belang zijn voor het succesvol opereren.

Eigenlijk is het een kwestie van een lijstje maken...

Deze stelling is slechts ten dele waar. Wat hierbij niet uit het oog mag worden verloren is dat ieder niveau „recht” heeft op zijn eigen indicatoren. In de praktijk blijkt: hoe hoger het niveau, hoe globaler de aangeleverde informatie. En bovendien

³ Er is een anekdote over Catharine de Grote die, bij een wandeling door de paleistuin, een soldaat aan de rand van een bloemperk in de houding zag springen. Daarbij vertrapte hij bijna een madeliefje. Op grond daarvan vaardigde zij de instructie uit dat op die plaats een schildwacht zou worden neergezet, om te voorkomen dat het bloempje zou worden vertrapt... Twee eeuwen later stond op dezelfde plek nog steeds een schildwacht en niemand kon vertellen waarom!

heeft dat natuurlijk ook te maken met de gekozen KSF'n van het desbetreffende niveau.

Als ik een lijstje heb, ben ik er...

Als de KSF'n zijn bepaald, is een stap uit het beschreven proces voltooid. Dat betekent echter niet dat men er dan is. Er moet worden nagegaan of deze KSF'n ook kunnen worden beïnvloed door het personeel of het organisatieniveau waarvan de prestatie wordt verlangd, of de waarde van de indicator controleerbaar kan worden gemeten, of er geen manipulatie mogelijk is. Voorts speelt acceptatie een grote rol.

Ik neem de normen wel over van...

Dit is een uiterst gevaarlijke stelling. Verschillen in werkaanbod, outillage, complexiteit van de activiteiten e.d. kunnen een indicator in positieve en negatieve zin beïnvloeden. Normen kunnen dus niet zo maar van een ander worden overgenomen. Er moet worden vastgesteld wat, gelet op de omstandigheden, redelijkerwijs van een organisatie-element mag worden verwacht. Het vaststellen van normen is, evenals het ontwikkelen van indicatoren, maatwerk.

Daar zijn we weer van af voor de komende jaren...

PI'n en het gebruik ervan moeten steeds kritisch worden bekeken. Hebben de gehanteerde PI'n nog wel betrekking op de juiste kernactiviteiten of zijn er activiteiten die belangrijker zijn geworden? Zijn de metingen nog wel betrouwbaar nadat bv. wijzigingen in een proces zijn ingevoerd? Is de gehanteerde norm nog wel juist of is er bijstelling nodig? Kortom: ieder niveau waarop PI'n worden gebruikt moet kritisch zijn t.a.v. de gebruikte indicatoren en normen en zich realiseren dat ze tijdgebonden zijn.

Ten slotte

Naar onze mening past het gebruik van PI'n zeer goed binnen een nieuwe manier van leiding geven en kan het grote voordelen bieden bij het sturen van eenheden of organisatiedelen. Bovendien kan het gebruik ervan het beleid aanzienlijk verduidelijken doordat vooraf, tussen de diverse niveaus, afspraken worden gemaakt over te behalen resultaten.

Een belangrijke voorwaarde voor het gebruik van

PI'n is dat ze „smart” moeten zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel (maar ook ambitieus), realistisch en tijdgebonden.

Ten slotte wordt met nadruk erop gewezen dat bij het hanteren van deze methodiek slechts de resul-

taatgebieden worden opgeleverd, die betrekking hebben op de kernactiviteiten van een eenheid. Voorts is deze methodiek slechts één van de methoden om een organisatie beter te kunnen sturen.

Literatuur

M.P.B. Bonet en F. Krens — *Prestatie-indicatoren* (Finem-rapport). Den Haag (1987).

A.M. ten Broeke e.a. — *Prestatie-indicatoren in de logistiek; aanpak en samenhang*. Kluwer/Nevem, Deventer/Den Haag (1989).

J.D. Hilferink — Besturen met kengetallen, in: J.W.L.H. Croonen (red) — *Planning & Control en*

de bestuurlijke informatieverzorging. Ned. Studiecentrum, Vlaardingen (1988).

D. Keuning en D.J. Eppink — *Management en organisatie, theorie en toepassing*, 4e dr. Stenfert Kroese, Leiden (1990).

J.F. Rockart — Chief executives define their own data needs. *Harvard Business Rev.* (1979)(3/4)81-93.

Dringend verzoek aan auteurs

Steeds vaker bereiken de redactie bijdragen, getypt m.b.v. een tekstverwerker. Helaas wordt daarbij veelvuldig verzuimd rekening te houden met de noodzaak de tekst te typen met anderhalve of dubbele regelafstand. Derhalve hierbij het dringende verzoek aan auteurs, hun manuscript te verzorgen volgens de „Regels voor kopijverzorging”, die op gezette tijden achterin de Militaire Spectator worden afgedrukt (zie het recente maartnummer).

Dat het wenselijk is van tijd tot tijd het lint in schrijfmachine of printer te vervangen, zou eigenlijk geen vermelding moeten behoeven.

Helaas worden ook nog regelmatig *illustraties* ingezonden die niet of nauwelijks geschikt zijn voor verkleining en reproductie. Ook in dit verband wordt met nadruk verwezen naar evengenoemde Regels, punt 2. Computertekeningen zijn slechts bruikbaar indien vervaardigd m.b.v. een speciaal tekenprogramma.

REDACTIE

Zelfbeheer en informatie bij Defensie

Het ministerie van defensie is onlangs gestart met een aantal zelfbeheerprojecten. In dit artikel gaan wij in op de relatie tussen zelfbeheer en de informatievoorziening. Een belangrijk hulpmiddel hierbij is de organisatie- en informatiekundige theorie. Zelfbeheer is een bijzondere vorm van organiseren, die specifieke eisen stelt aan, en gevolgen heeft voor, de inhoud van de informatie in de betrokken organisatie en de wijze waarop ze wordt verspreid. In de praktijk doen zich bij de toepassing van zelfbeheer op dit gebied nogal eens problemen voor. Een belangrijke factor bij het al dan niet slagen van de zelfbeheerprojecten is de organisatiecultuur, en dan met name de „informatiecultuur”. De informatiecultuur bij het ministerie van defensie en de gevolgen ervan voor de zelfbeheerprojecten zullen in dit artikel aan de orde komen.

Zelfbeheer

Tegenwoordig is het de trend organisaties in de richting van resultaatverantwoordelijke eenheden te veranderen. De termen die voor deze organisatievorm worden gebruikt zijn o.a. zelfbeheer, contractmanagement, divisievorming autonome eenheden, sectorvorming, sturing op afstand, enz. [1]. In de organisatiekunde wordt het type organisatiestructuur dat hiermee wordt nagestreefd, de „divisiestructuur” genoemd [2]. Ondanks de verscheidenheid in begrippen hebben al deze organisatieveranderingen dezelfde doelstellingen:

- het creëren van meer beslissingsruimte (autonomie) op lagere managementniveaus ter verhoging van de motivatie van managers en medewerkers;
- het verkrijgen van een soepeler functionerende organisatie;
- het leveren van een kwalitatief betere output (meer *value for money*);

— het realiseren van een globalere centrale strategische beheersing van de decentrale niveaus door sturing op hoofdlijnen.

De kern van een divisiestructuur is het verplaatsen van (een groot gedeelte van) de beslissingsmacht van de top naar de managers van de divisies/autonome eenheden. Het topmanagement coördineert niet meer via regels en procedures het interne proces van de divisies, maar stuurt door de overeengekomen resultaten te controleren. Dit is een essentieel andere manier om een organisatie te coördineren en te beheersen. De top houdt zich niet bezig met de interne gang van zaken van de zelfbeherende eenheden. Dat is immers de verantwoordelijkheid van de hoofden van de verantwoordelijke eenheden. Niet voor niets worden thans cursussen in „terughoudendheid” gegeven.

Natuurlijk betekent een dergelijke ingrijpende verandering in de organisatiestructuur dat ook de informatievoorziening moet worden aangepast. In de vroegere „bureaucratische” organisatievorm zorgde het topmanagement (ondersteund door uitgebreide staforganen) voor de afstemming door na te gaan of alle voorschriften en procedures werden nageleefd. De managementinformatie was dan ook gericht op het beheersen van de processen in de organisatie en de onderdelen ervan. De managementinformatie die het topmanagement in een divisiestructuur nodig heeft, moet alleen informatie bevatten over de gemaakte afspraken/resultaten en de mate waarin die door de divisies worden nagekomen. Deze informatie moet worden aangeleverd door de managers van de zelfbeherende eenheden. Men noemt ze meestal „verantwoordingsinformatie”, omdat de divisies daarmee verantwoording afleggen („worden afgerekend”) t.a.v. de gesloten contracten, resp. de gemaakte afspraken over de resultaten. Deze ver-

antwoordingsinformatie dient slechts periodiek aan het topmanagement te worden verstrekt.

In de praktijk blijkt dat veel organisaties weliswaar besluiten over te gaan tot een divisievorm, maar nog steeds coördineren door de interne processen te sturen. Het topmanagement wil nog steeds voortdurend interne informatie krijgen over het wel en wee van de meer autonome eenheden. In de volgende paragrafen gaan wij hierop verder in.

Organisatiecultuur en informatiecultuur

Cultuur algemeen

Zelfbeheer zal gepaard moeten gaan met het ontwikkelen van een nieuwe organisatie- of bedrijfscultuur. De informatiecultuur zal daarvan moeten worden afgeleid. Onder cultuur wordt verstaan het geheel van gedragspatronen, waarden, normen en symbolen, dat door de leden van de organisatie als vanzelfsprekend en normaal wordt beschouwd, zonder dat men de oorspronkelijke beweegredenen (zingeving) voor het ontstaan daarvan precies kent. Cultuur is het resultaat van een geleidelijk groeiproces, dat wordt bepaald door overlevering, traditie, mentaliteit en werkstijl. Dat uit zich in binnen de organisatie algemeen geaccepteerde wijzen van handelen.

Zo'n organisatiecultuur is bepalend voor de informatieproductie. Het verschil in organisatiecultuur leidt dan ook tot informatiesystemen die per organisatie sterk kunnen variëren. De organisatiecultuur schept een informatiecultuur die niet altijd in overeenstemming is met de kwaliteitseisen die aan informatie en informatiesystemen moeten worden gesteld.

De informatiecultuur binnen Defensie

Het ministerie van defensie kent een organisatiestructuur waarbij de uitvoering van de werkzaamheden (althans in vreedetijd) wordt bepaald en gecoördineerd door wetten, voorschriften, regels, procedures, uitvoeringsinstructies en vaste en dagelijkse orders. De opstelling en controle op de naleving van deze regels en procedures worden verzorgd door bijzonder omvangrijke staforganen. Dit type organisatiestructuur wordt sinds Mintzberg de „machineorganisatie” genoemd. In de bij

deze organisatievorm behorende cultuur is het naleven van de regels belangrijker dan het bereiken van de doelen van de organisatie.

Het gezag van de leiding en leiders is gebaseerd op de rang (het „schouderfixatiesyndroom”) en op het systeem van regels en procedures, ingegeven door militaire tradities, waarden en normen. De functies geven de toon aan, niet de mensen die de functies uitoefenen en evenmin de kwaliteit van hun werk.

De kenmerken van de machineorganisatie zijn bepalend voor de informatie, de informatiesystemen, -cultuur en -verzorging. Bij Defensie uit zich dat in:

- relatief omvangrijke plannings- en beheersingssystemen met frequente en gedetailleerde informatie over de uitvoering;
- relatief omvangrijke centrale geautomatiseerde informatiesystemen voor massale gegevensverwerking m.b.t. personeel, logistiek en voorraden op een beperkt aantal plaatsen zoals:
 - de Centrale voorraadbeheersing van de KL (CVB/KL);
 - Begrotingsadministratiesysteem voor de centrale organisatie (BAS/CO);
 - Crediteurenadministratiesysteem voor de centrale organisatie (CAS/CO);
 - Voorraadadministratiesysteem van de KM (VAS/KM);
- relatief veel geprogrammeerde beslissingen op basis van in de systemen opgenomen beslissingsregels;
- relatief veel verticale communicatie en informatieoverdracht van boven naar beneden en omgekeerd;
- tendens tot centralisatie van informatie in de top; problemen m.b.t. de dagelijkse werkzaamheden en activiteiten naar de top worden doorgeschoven, wanneer de lagere niveaus ze niet kunnen oplossen, met overbelasting van de top als gevolg („Is dit een beleidsbeslissing of is erover nagedacht?”);
- het ontwerpen van een overmaat aan regels, procedures, voorschriften en informatie-eisen, die standaard worden voorgeschreven voor de organisatieonderdelen; zo dit al niet dodelijk is dan toch sterk beperkend voor initiatieven en creativiteit van de personeelsleden. Vernieuwing en verandering (bv. met betrekking tot zelfbeheer) beteke-

nen dan ook het doorbreken van die situatie; — een overmaat aan formuliergebruik, kopieën en parafen; een stelsel dat in stand werd en wordt gehouden naast vèrgaande automatisering.

Verandering van cultuur

Bovenstaande karakteristiek leidt tot een grote mate van starheid, tot een situatie die niet geschikt is voor een zelfbeherende organisatie-eenheid. De informatievoorziening zal moeten worden aangepast aan de zelfbeheersituatie. Dat zal niet kunnen zonder verandering in de organisatiecultuur.

De cultuurverandering begint met een mentaliteitsverandering die, zoals men wel zegt, bij de bevelhebber moet beginnen. De hogere hiërarchieke niveaus, de functionele directies en de centrale staven moeten een deel van hun taken en bevoegdheden durven overdragen aan de directies van de zelfbeherende eenheden. De hogere echelons moeten zich kunnen schikken in een meer afstandelijke rol. Zij moeten durven sturen op hoofdlijnen op basis van een rapportage over de hoofdlijnen. Hierbij hoort ook het sterk in omvang verminderen van de centrale organisatie. Zolang de „regelneven” blijven bestaan zullen zij de zaken, ook in de zelfbeherende eenheden, proberen te regelen.

Ook bij en binnen de zelfbeherende eenheden zal een mentaliteitsverandering moeten plaatsvinden. De interne regelgeving binnen de onderdelen moet aanzienlijk worden gereduceerd. De werkenden mogen zich niet langer verschuilen achter regels, voorschriften en parafen. Ook hier moet de parafencultuur worden doorbroken. De personeelsleden zullen zelf meer initiatieven moeten gaan nemen. Dat betekent ook dat men risico's moet durven lopen bij het gezamenlijk uitvoeren van de gedelegeerde en gecontracteerde werkzaamheden.

Informatievoorziening bij zelfbeheer

Overmatige vraag naar informatie

De hoofden van de zelfbeherende eenheden, de zg. mandaantontvangers, klagen over de bovenmatige vraag naar details betreffende de uitvoering en voortgang van de in zelfbeheer gegeven activi-

teiten. Het lijkt er zelfs op dat de mandaatgeven- de functionarissen na het ontstaan van zelfbeheer nog veel méér willen weten dan daarvoor het geval was. Het regelen blijkt zo diep verankerd in de cultuur van de Haagse staven, dat zij dit ook bij zelfbeheer willen voortzetten. De mandaantontvangers zien de functionarissen in het Haagse dan ook al gauw als een obstakel; als „regelneven” die een succesvolle toepassing van zelfbeheer in de weg staan.

Nieuwe informatiebehoeften

Zelfbeheer betekent dat de informatieverzorging moet worden aangepast. Men moet fundamenteel gaan nadenken over zowel de interne informatiebehoeften van de zelfbeherende eenheid als over de „naar boven” te verstrekken informatie. Zelfbeheer en contractmanagement genereren om twee redenen andere informatiebehoeften, en wel:

a vanwege het feit dat het beheer wordt gedecentraliseerd; er bestaat behoefte aan andersoortige sturingsinformatie, voortaan moet worden gestuurd op hoofdlijnen, op resultaten, op prestaties en op kernactiviteiten;

b vanwege de vergaande delegatie en mandatering waardoor behoefte ontstaat aan systematische verantwoordingsinformatie, aangepast aan het nieuwe principe van leiding geven.

Het is mogelijk hierbij gebruik te maken van ervaringen die in het bedrijfsleven zijn opgedaan. Er valt nl. een parallel te trekken met grote bedrijven die zijn overgegaan op een divisieorganisatie. De divisies en de concernleiding hebben de opzet van de informatievoorziening moeten aanpassen bij de veranderde besturingsconceptie. De divisies zelf krijgen meer eigen verantwoordelijkheid, hetgeen ook betekent dat de eigen informatievoorziening moet worden aangepast. De divisies moeten bv. nu zelf kunnen prognostiseren.

De zelfbeherende eenheid zal zelf moeten vaststellen op basis van welke informatie de kernactiviteiten (ook wel resultaatgebieden genoemd) kunnen worden aangestuurd. Het in kaart brengen van de kernactiviteiten moet eveneens altijd door de zelfbeherende eenheid zelf worden gedaan. Vervolgens zullen de daarbij passende informatiebehoeften moeten worden bepaald. ▷

Interne informatievoorziening

De manager van een zelfbeherende eenheid wordt budgethouder. Dat eist informatie m.b.t. het tot stand komen en vastleggen van budgetten en het registreren van de budgetbesteding. Wanneer er sprake is van defensiebedrijven en -werkplaatsen zal een bedrijfsadministratie moeten worden ontwikkeld. Daaruit zullen kosten- en kostprijsgegevens beschikbaar moeten komen t.b.v. de tariefstelling, normering, kostprijsberekening, efficiëncy- en resultatenbepaling.

De managers moeten ook een eigen financiële administratie gaan voeren. De eenheden zullen dan ook een eigen informatiesysteem moeten opzetten en beheren. Gebleken is dat de bestaande informatiesystemen niet geschikt zijn voor het besturen van de bedrijfsprocessen van zelfbeherende organisatiedelen. Er moet derhalve een informatiesysteemontwerp worden gemaakt t.b.v. de interne bedrijfsvoering en de externe informatieverzorging (de verantwoordingsinformatie).

Inhoud van de verantwoordingsinformatie

De zelfbeherende eenheden moeten kunnen worden „afgerekend” op basis van het contract dat tussen de concernleiding en de divisie (de zelfbeherende eenheid) is gesloten [3]. Tussen de centrale leiding en de zelfbeherende organisatie-eenheid moeten (en zijn ook) afspraken gemaakt m.b.t. de te verstrekken informatie inzake de bedrijfsvoering alsmede over de frequentie van rapportage en mate van gedetailleerdheid. De verantwoordingsinformatie moet uit drie elementen bestaan:

- rapportage over de mate waarin de gecontracteerde resultaten zijn behaald;
- rapportage over het gebruik van de gedeelde bevoegdheden op financieel, personeels-,

organisatie- en informatievoorzienings- en huisvestingsgebied;

— rapportage van gegevens t.b.v. externe verplichtingen die aan het ministerie als geheel zijn gesteld (wettelijke verplichtingen, maatschappelijke verantwoording e.d.)

Of de binnen Defensie gesloten contracten deze informatie bevatten, zal nader onderzoek moeten aantonen.

Conclusies

Uit onze voorlopige, en noodgedwongen nog globale, analyse van de „zelfbeheersituatie” bij het ministerie van defensie, blijkt het volgende.

a De huidige „informatiecultuur” is niet geschikt voor het tot stand brengen van zelfbeheer.

b Defensie streeft met haar zelfbeheerprojecten naar een organisatiestructuur, die andere coördinatiemechanismen vereist dan de tot nu toe gebruikte. Het in stand houden van omvangrijke staforganen en het sturen van interne processen zijn lijnrecht in tegenspraak met de gewenste situatie. Een dergelijke „inconsistente” organisatiestructuur zal talrijke conflicten en fricties oproepen. Uiteindelijk zal men of moeten kiezen voor een terugkeer naar de oude structuur (dus zelfbeheer afblazen) of consequent een divisiestructuur moeten invoeren (met bijbehorende minimale staf en het sturen op resultaat).

Zelfbeheer is als één van de onderzoekprojecten opgenomen in het onderzoeksplan van de vakgroep Economische en Sociale Wetenschappen van de KMA. Het doel van dit onderzoek is een wetenschappelijke basis te geven aan het actuele streven van het ministerie van defensie om binnen de krijgsmacht zelfbeheer te bevorderen. Ons lijkt de tijd rijp voor evaluatie van die organisatie-eenheden waar zelfbeheerprojecten reeds zijn ingevoerd. Wij zullen daaraan graag meewerken.

Literatuur

1. F. van den Berg — Divisievorming en informatievoorziening als voorbeeld van de O&I-benadering. *Bestuur* (1989)(5).
2. H. Mintzberg — *The structuring of organizations*. Prentice Hall, Englewood Cliffs (1979).
3. F. van den Berg — Organisatiestructuren en informatiesystemen. *Informatie en Informatiebeleid* (1988)(2).

P.H. de Vries

luitenant-kolonel der cavalerie

Auftragstaktik

Ontstaan, ontsporing en (her)ontdekking

Auftragstaktik is een begrip, waarover in het verleden reeds het nodige is gezegd en geschreven. Recent is het begrip opnieuw in een aantal artikelen aan de orde gesteld [1][2]. Naar mijn mening is dat niet altijd even zorgvuldig gebeurd en is de essentie van dat begrip onvoldoende uit de verf gekomen. Ik betreur dat; niet zozeer vanuit een oogpunt van purisme, maar vooral omdat ik van mening ben dat toepassing van een juiste interpretatie van het begrip *Auftragstaktik* kan passen in, en bijdragen aan, recente ontwikkelingen in de cultuur van de Koninklijke landmacht. Dat betreft met name de aspecten leiding geven, verbeteren bedrijfsvoering en decentraliseren.

Dit artikel is geschreven om een juiste interpretatie van het begrip *Auftragstaktik* te geven en daarmee een goede toepassing van dat begrip te bevorderen. Daartoe schets ik eerst hoe en wanneer de idee *Auftragstaktik* is ontstaan. Vervolgens geef ik aan welke onvolledige — en daarmee in wezen onjuiste — inhoud veelvuldig aan dit begrip wordt gegeven en hoe dat doorwerkt in onze huidige doctrines en procedures. Ten slotte geef ik weer hoe het begrip *Auftragstaktik* dan wél zou moeten worden geïnterpreteerd en dat toepassing van deze interpretatie kan bijdragen in de verandering van de cultuur van de Koninklijke landmacht. Ik sluit af met enkele praktische maatregelen die in dat kader noodzakelijk zijn.

Oorsprong

De oorsprong van het begrip *Auftragstaktik* gaat terug tot de Napoleontische tijd. Voordien kon een veldheer zijn troepen nog volledig overzien en ook persoonlijk commanderen. Met het ontstaan van massalegers (*levée en masse*) en de toenemende ruimtelijke grootschaligheid van de veldtochten was een dergelijke „persoonlijke leiding” niet meer mogelijk. Het werd noodzakelijk comman-

danten van relatief kleine legeronderdelen zelfstandige opdrachten te geven. De grotere zelfstandigheid van (onder)commandanten bleef niet beperkt tot het slagveld en bepaalde (hogere) rangen; de ontwikkeling naar een grotere zelfstandigheid drong in de volgende decennia uiteindelijk door tot alle aspecten en geledingen van de legers in de verschillende landen.

Een van de belangrijkste gevolgen van die ontwikkeling was dat ook de stijl en methode van commandovoering ingrijpend veranderden. Delegatie van verantwoordelijkheid vormde de kern van die verandering. Succesvol delegeren vereiste bovendien zelfstandige ondercommandanten die in staat en bereid waren de gedelegeerde verantwoordelijkheid inhoud te geven. Het toenemende accent op het belang van zelfstandig handelen vormde een tweede belangrijk element van die verandering. Die nieuwe opvattingen vonden uiteindelijk hun weg naar de voorschriften; zo ook in Duitsland. In het exercitiereglement voor het Pruisische leger uit 1906 staat bv.:

Im besonderen verlangt das Gefecht denkende, zur Selbständigkeit erzogene Führer und selbsthandelnde Schützen.

Het Duitse „Vorschrift über Truppenführung” uit 1934 stelt voorts:

Der Wert des Mannes bleibt trotz der Technik entscheidend; seine Bedeutung ist durch das zerstreute Kämpfen gewachsen. Die Leere des Schlachtfeldes (sic) verlangt selbständig denkende und handelnde Kämpfer, die jede Lage überlegt entschlossen und kühn ausnützen, von der Überzeugung durchdrungen, daß es zum Gelingen auf jeden ankommt.

In dezelfde periode dat deze nieuwe opvattingen postvatten, deed zich nog een andere ontwikkeling voor die in hoge mate heeft bijgedragen aan het ontstaan van het begrip *Auftragstaktik*: de introductie van het „Kriegsspiel”. Dit *Kriegsspiel* („wargame” of tactische oefening op de kaart)

werd in 1820 in Duitsland geïntroduceerd door luitenant Reisswitz en in de daaropvolgende jaren door de generale staf verder uitgewerkt en toegepast. In 1830 werd het systeem in het gehele Pruisische leger gebruikt bij de opleiding en vorming van officieren en onderofficieren. De essentie van het Kriegsspiel was, dat het de gelegenheid bood commandanten en staven te trainen in het toepassen van doctrines in realistisch gepresenteerde situaties. Het primaire doel was instructie, het tot stand brengen van de noodzakelijke eenheid van opvatting, alsmede commandanten en staven met elkaar vertrouwd te maken. Een wezenlijk onderdeel van het Kriegsspiel bestond dan ook uit een vrije en open gedachtenwisseling, een echte discussie; niet met het oogmerk gelijk te krijgen maar om gezamenlijk tot een beter begrip en onderling vertrouwen te komen.

Voorts werd het Kriegsspiel gebruikt om tactische doctrines te ontwikkelen. Een van de bevindingen daarbij betrof het grote belang van initiatief. Uit de Kriegsspiele kwam duidelijk naar voren, dat het grijpen en vasthouden van het initiatief een van de doorslaggevende factoren was voor het behalen van succes in militaire operaties.

De veranderde opvatting over commandovoering en de lessen uit de Kriegsspiele — zoals het belang van eenheid van opvatting, onderling vertrouwen en met name initiatief — vormen de basis voor het begrip *Auftragstaktik*. De geldigheid van die tactiek werd volledig bevestigd door de eclatante Duitse successen in de oorlog met Frankrijk van 1870/71.

In de jaren na de Frans-Duitse oorlog is onder leiding van gen von Moltke, de chef van de generale staf, het leerstuk *Auftragstaktik* formeel in de Duitse voorschriften vastgelegd. Dat gebeurde niet door het begrip als zodanig te definiëren, maar door de samenstellende elementen — delegatie van verantwoordelijkheden, zelfstandig handelen op alle niveaus en initiatief — in de voorschriften te beklemtonen. Daarin heeft von Moltke ook persoonlijk bijgedragen, o.m. met de zinsnede, dat een gunstige situatie nimmer zal worden uitgebuit als commandanten op orders wachten; van de hoogste commandant tot en met de jongste soldaat moet men ervan doordrongen zijn dat nalatigheid en nietsdoen vele malen erger is dan het verkeerde te doen.

De essentie van dit leerstuk wordt het beste geïl-

lustreerd met de volgende anekdote die reeds in von Moltkes tijd opgeld deed. Een majoor kreeg een forse uitbrander van kroonprins Karl Friedrich omdat hij een tactische blunder had gemaakt. In het nauw gedreven verdedigde deze majoor zich door te zeggen dat een bevel van een meerdere gelijk stond aan een bevel van de koning en dat hij dus alleen maar een bevel van de koning had opgevolgd. Daarop riposteerde de kroonprins met de opmerking dat de koning hem tot majoor had bevorderd in de verwachting dat



Von Moltke

hij deze bevelen nu juist niet klakkeloos zou opvolgen . . . Met deze simpele anekdote zijn hele generaties Duitse officieren gevormd. Hoe succesvol die vorming is geweest, is sindsdien in vele Duitse militaire operaties gedemonstreerd.

Ontsporing

Zoals reeds gesteld is dit artikel niet het eerste (en naar ik aanneem ook niet het laatste), dat over dit onderwerp verschijnt. In vele artikelen wordt *Auftragstaktik* geduid als een manier van bevelvoering: een methode overigens die alleen tot haar recht kan komen in een daarvoor geschikt bedrijfsklimaat. Er wordt dan gesteld, dat het specifieke van *Auftragstaktik* is, dat bij het verstrekken van een opdracht uitsluitend wordt aangegeven *wat* moet worden bereikt en niet *hoe*. De wijze van bevelvoering waarin — behalve *wat* — ook wordt aangegeven op welke wijze de opdracht moet worden uitgevoerd, wordt — als tegenpool — aangeduid met *Befehlstaktik*. Ik ben van mening dat die benadering van het begrip *Auftragstaktik* te beperkt is. Bovendien wordt aan die beperkte benadering nog eens onvoldoende inhoud gegeven. Ik licht dat hier nader toe.

De geschetste, beperkte interpretatie van het begrip *Auftragstaktik* als slechts een manier van bevelvoering vinden wij ook terug in basisvoorschriften van de KL, zoals de gevechtshandleiding (VS 2-1386) en de commandovoeringshandleiding (VS 2-1390) en dus ook in alle daarop gebaseerde afgeleide voorschriften. In de gevechtshandleiding

staat in hfdst. 21 over het begrip *opdracht* o.m. het volgende.

2102. De opdracht staat in alle activiteiten centraal. De commandant ontvangt zijn opdracht in de vorm van een bevel of formuleert in voorkomend geval op eigen initiatief een opdracht. Boven het niveau van legerkorps spreekt men van een operationele instructie. Elk ontvangen bevel moet worden geanalyseerd, zodat duidelijkheid bestaat over:

- het doel dat de hogere commandant voor ogen staat;
- het wezenlijke van de opdracht en de hieruit voortvloeiende deeltaken;
- de eventuele beperkingen die de vrijheid van handelen beïnvloeden.

2103. Een opdracht moet duidelijk en uitvoerbaar zijn. Opdrachten worden in beginsel aan de naastlagere commandant gegeven. De lagere commandant krijgt in beginsel zoveel mogelijk vrijheid van handelen; hem worden zo min mogelijk beperkingen opgelegd. In het moderne gevecht dwingt de situatie commandanten op elk niveau tot zelfstandig handelen. Zij moeten, ook wanneer verbindingen gestoord zijn of verdere instructies om andere reden ontbreken, kunnen handelen in de geest van hun commandant. Het is daarom van uitermate groot belang dat zij een goed inzicht hebben in de wijze waarop hun commandant het gevecht wil voeren, in het licht van zijn totale plan, en de bedoelingen met zijn opdrachten aan hen. Daartoe dient het gevechtsplan.

De commandovoeringshandleiding (VS-1390) spreekt zich in dezelfde zin uit over het begrip *opdracht*: o.m. in §§ 2208 en 2209. Voorts zijn in de inleiding enkele algemene grondbeginselen geformuleerd; bv. in § 1161:

1161. In het gevecht zullen de omstandigheden snel wisselen. Veronderstelde situaties waarop beslissingen zijn gebaseerd kunnen reeds bij aanvang van de uitvoering niet meer juist blijken te zijn. Daarnaast kunnen verbindingen op essentiële momenten verbroken zijn

Ontsporing



waardoor hogere commandanten niet meer beschikken over actuele informatie en lagere commandanten verstoken blijven van opdrachten. In de commandovoering dient rekening te worden gehouden met deze situatie door het hanteren van de volgende algemene grondbeginselen, te weten:

- taken, bevoegdheden en middelen moeten zorgvuldig op elkaar zijn afgestemd en vastgelegd; zij vormen de voorwaarden voor de verantwoordelijkheid die de commandant draagt;
- bevelsverhoudingen moeten duidelijk zijn vastgelegd;
- opdrachten en taakgebieden moeten overzichtelijk en duidelijk zijn afgebakend;
- op alle niveaus moeten commandovoeringsprocedures op uniforme wijze worden toegepast;
- het delegeren van taken aan zijn ondercommandanten onthefte de commandant niet van zijn verantwoordelijkheid;
- de verplichting tot het nemen van initiatief en verantwoordelijkheden op alle niveaus;
- het geven van voldoende ruimte in de te verstrekken opdrachten, waarbij hogere commandanten alleen het gedachte einddoel weergeven, alsmede de daaraan gerelateerde hoogst noodzakelijke taken. De ondercommandant bepaalt dan op welke wijze dit einddoel wordt behaald (= opdrachtgerichte commandovoering; vergelijk *Auftragstaktik* en *Mission oriented tactics*).

In hfdst. 4 (besluitvorming) van de commandovoeringshandleiding staat t.a.v. de onderwerpen *opdracht* en *gevechtsplan* nog het volgende.

4110. *Opdracht*. De commandant analyseert zijn opdracht in het licht van de hem bekende (door zijn staf verstrekte) informatie. Hij neemt daarbij het algemene beleid van de hogere commandant mede in aanmerking. Hij gaat bij deze analyse na welke deeltaken zijn eenheid moet verrichten bij het uitvoeren van de opdracht en hij rangschikt deze deeltaken naar tijd in een logische volgorde. Hij beziet vervolgens deze deeltaken in samenhang met zijn informatie over vijand, terrein en weer. Hij maakt daarbij een schatting van de per deeltaak geldende tijd/ruimtefactoren en beziet eventueel of er nu reeds redenen bestaan de opdracht in fasen uit te voeren.

4522. In het gevechtsplan geeft de commandant op logische wijze zijn visie op het verloop van de gehele operatie/het gevecht. Hij schetst het door hem voorziene optreden van de subeenheden in de opeenvolgende fasen van het gevecht en hij geeft aan op welke wijze moet worden gereageerd op de mogelijke acties van de vijand. Hij wijst daarbij op de kritieke punten in het komende gevecht, hij legt accenten en hij onderstreept de zaken die de bijzondere aandacht vragen.

Deze gedachtengang wordt vervolgens nader uitgewerkt, o.m. in §§ 4523 en 4524. ▷

Wat valt nu op het vorenstaande af te dingen? In welk opzicht is er dan sprake van een ontsporing? Zoals ik reeds vermeldde, onderken ik er twee. Ten eerste is de hiervoor geschetste benadering van het begrip Auftragstaktik als uitsluitend een techniek voor de bevelvoering te beperkt, te instrumenteel. Deze kritiek is eerder krachtig verwoord door F. Uhle-Wettler [3], die ik citeer:

Es ist kennzeichnend, daß die heutige Zeit die ehemalige deutsche Auftragstaktik nur noch als eine Technik, als eine Befehlstechnik verstehen kann: der Vorgesetzte erteilt Aufträge, überläßt aber die Durchführung dem Untergebenen, während bei der Befehlstaktik angeblich dem Untergebenen auch die Einzelheiten der Durchführung vorgeschrieben werden. Man wird nicht leugnen wollen, daß zur Auftragstaktik auch eine entsprechende Befehlstechnik gehört. Aber jeder Vergleich alliierter und deutscher Gefechtsbefehle vergangener Kriege zeigt schnell, daß die Unterschiede der Befehlstechnik viel zu gering sind, als daß sie die Unterschiede des Führungsstils und der Führungskunst erklären könnten. Natürlich lassen sich bei entsprechendem Suchen alliierte Befehle finden, die weit mehr in Einzelheiten gehen, als es deutscher Führungstradition entsprach. Aber zahlreiche andere Befehle könnten ebenso gut aus deutscher Feder stammen und zahlreiche deutsche Befehle könnten ebenso gut von alliierter Offizieren erlassen sein. Zudem gehörte zur deutschen Führungstradition, daß die Kommandeure mindestens der großen Kavallerie- und Panzerverbände von vorn, vom Gefechtsfeld aus führten und dort ihren Führungswillen durchsetzten. Die Auftragstaktik hat sich also häufig keineswegs gescheut, Führungsebenen zu überspringen, die Befugnisse weit Übergebener an sich zu reißen und Befehle statt Aufträge zu erteilen. Die deutsche Auftragstaktik war demnach weit mehr als nur eine Befehlstechnik. Sie war ein Lebensstil, der sich in Generationen herausgebildet hatte. Voraussetzung waren Selbständigkeit und Unabhängigkeit.

Met andere woorden: Auftragstaktik is veel meer dan een techniek voor de bevelvoering. Het gaat niet (uitsluitend) om de formulering van opdrachten, maar ook om een daarmee samenhangende cultuur, waarin echte delegatie van verantwoordelijkheden plaatsvindt, waarin een natuurlijk onderling vertrouwen heerst en waarin zelfstandig handelen en initiatief als vanzelfsprekend worden ervaren. Dat alles gebaseerd op een eenheid van opvatting, gebaseerd op veelvuldige en regelmatige gedachtenwisselingen tussen commandanten op alle niveaus. In zo'n cultuur worden onafhankelijke commandanten gevormd. Commandanten die

niet bang zijn fouten te maken, omdat zij zich realiseren dat bij actief handelen fouten onvermijdelijk zijn en dat daarvoor begrip bestaat; een begrip dat volledig ontbreekt voor het nalaten van actief handelen en het aannemen van een afwachende houding.

De tweede ontsporing vindt plaats bij de wijze waarop in onze voorschriften (en niet alleen in de onze) inhoud wordt gegeven aan de bij Auftrags-taktik behorende commandovoeringstechniek. Zo staat in de gevechtshandleiding (§ 2102) dat de opdracht moet worden geanalyseerd, teneinde duidelijkheid te verkrijgen over het doel dat de hogere commandant voor ogen staat. In de commandovoeringshandleiding wordt dit „vertaald” door het vaststellen van de uit te voeren deeltaken met inachtneming van het algemene beleid van de hogere commandant (§ 4110). Uit onze voorschriften komt dan ook — weliswaar enigszins gechargeerd — het beeld naar voren van de commandant die zijn opdracht analyseert door de samenstellende deeltaken vast te stellen, dit *wat* vervolgens opdraagt aan zijn ondercommandanten en in het gevechtsplan aangeeft *hoe* hij e.e.a. wil hebben uitgevoerd en waarom. Het behoeft geen betoog dat deze benadering weinig heeft te maken met Auftragstaktik. Op basis van gedelegeerde verantwoordelijkheid zelfstandig handelen kan alleen op goede wijze plaatsvinden, als de commandanten op alle niveaus bekend zijn met de doelstelling van het optreden. Uitsluitend dan kan doelgericht initiatief worden gepleegd. Onze huidige voorschriften besteden onvoldoende aandacht aan dit aspect.

Herontdekking

Door de recente, ingrijpende veranderingen in de politieke en militair-strategische situatie in de wereld zijn tal van zekerheden weggevallen. Dat geldt ook voor de KL. De situatie waarin het legerkorps in het toegewezen, alom bekende vak de verdediging moest voeren bestaat niet meer. Het vak kan tegenwoordig letterlijk overal liggen. Ook is het niet langer zeker welke gevechtsvorm moet worden uitgevoerd; behalve het verdedigende gevecht zijn andere gevechtsvormen evenzeer mogelijk. Bovendien is het goed denkbaar dat slechts een (beperkt) deel van het legerkorps wordt ingezet. De nieuwe operationele situatie,

met haar vele onzekerheden, vereist meer dan ooit commandanten op alle niveaus die zelfstandig handelen, vertrouwen in elkaar hebben en zich verenigd weten door een diepgewortelde eenheid van opvatting.

Ook op andere gebieden doen zich momenteel veranderingen voor die in dit kader van belang zijn:

— in het in 1990 door de BLS uitgegeven beleidsconceptie „Leiding geven in de KL”, worden de vrijheid van handelen en het wederzijds vertrouwen als centrale thema's aangemerkt;

— in het in 1991 uitgegeven „Beleidskader verbetering bedrijfsvoering” wordt aangegeven dat in de bedrijfsvoering resultaat, verantwoordelijkheid en beheersing van de bedrijfsprocessen worden bereikt door een verhoogde zelfstandigheid en (ruimte voor) eigen initiatief van commandanten, teneinde hen in de gelegenheid te stellen het gewenste operationele optreden te leveren, gegeven de hen ter beschikking gestelde middelen;

— in de in 1991 verschenen legerkorpspublicatie „Beleid opleiden en oefenen” worden o.m. analyse van de te bereiken doelstellingen, doelgerichtheid, inventiviteit en creativiteit als grondbeginselen van het opleidings- en oefenbeleid genoemd.

De Bevelhebber heeft in dit blad gewezen op het belang van de thans plaatsvindende veranderingen en op de noodzaak van een daarbij behorende andere wijze van denken en doen [4].

Naar mijn mening leent de beoogde bedrijfscultuur zich uitstekend voor de toepassing van Auftrags-taktik. Anderzijds kan toepassing van Auftrags-taktik de invoering van die andere cultuur binnen de KL bevorderen. Om echter Auftrags-taktik te kunnen invoeren dient daarvoor eerst een theoretische basis te worden gelegd: een samenhangende visie, een document waarin uitgangspunten en grondbeginselen van de commandovoering op basis van Auftrags-taktik zijn vastgelegd. *Die commandovoering dient dan wel alle relevante aspecten te omvatten: besluitvorming, bevelvoering en leiding geven.* In dat document dienen voorts allerlei voorbehouden en nuanceringen te worden vermeden die afbreuk doen aan de inhoud: geen zinsneden als „in beginsel” en „waar mogelijk”! Met het uitbrengen van een samenhangende visie, een vernieuwd voorschrift comman-

dovoering zijn wij er echter niet: behalve aan de theorie dient ook inhoud te worden gegeven aan de praktijk.

Willen wij in de praktijk inhoud geven aan een bedrijfscultuur, gebaseerd op het begrip Auftrags-taktik dan kan dat n.m.m. maar op één manier, en dat is door erover te praten. Op alle niveaus dienen commandanten regelmatig en vooral vaak met elkaar te discussiëren. Daarbij gaat het erom begrip te kweken voor elkaars standpunten en vertrouwen in elkaar te krijgen. Het trefwoord hierbij is *vorming*. Dat vereist dan wel een andere manier van met elkaar omgaan. Te vaak worden (vooral jonge) commandanten nog in het diepe gegooid. Te vaak beperken wij ons ertoe commandanten onderuit te halen, zonder te vertellen wat wij nu eigenlijk wel willen. Te vaak ontaarden zakelijk begonnen gesprekken in het op onheuse wijze „opvoeden” van ondergeschikten. Deze manier van optreden, alsmede de mentaliteit die daaraan ten grondslag ligt, moeten veranderen. Ik merk hierbij met nadruk op dat het mij niet erom gaat de KL om te vormen tot een gezellige praatclub. De discussie die mij voor ogen staat dient wel inhoud te hebben. Goede gelegenheden voor een militair-inhoudelijke discussie doen zich voor bij (commandopost)oefeningen, waarbij voor en na uitvoering van de opdracht met commandanten wordt gesproken over hun planning en leiding. Maar ook in de kazerne kan over de planning en aanpak van problemen worden gediscussieerd. Ik realiseer mij hierbij terdege dat — ook al beginnen wij vandaag daarmee — het nog jaren zal duren alvorens er sprake kan zijn van de door mij geschetste vorming. Dat mag echter geen reden zijn dan maar niet ermee te beginnen.

Uiteindelijk moet een bedrijfscultuur ontstaan waarin echte Auftrags-taktik kan worden bedreven. Die cultuur moet — zoals ik hiervoor reeds heb aangegeven — zijn gebaseerd op een samenhangende visie over commandovoering in de breedste betekenis van dat woord. Die cultuur moet niet *ondergeschiktheid* als ziel hebben, maar *onafhankelijkheid*. Centrale begrippen moeten zijn: delegatie, zelfstandigheid, initiatief. Kenmerkend voor zo'n cultuur is voorts de wijze waarop men met elkaar omgaat: gebaseerd op onderling vertrouwen en begrip voor elkaars opvattingen.

De gewenste cultuurverandering kunnen wij ook ondersteunen door bepaalde elementen uit de

commandovoeringsprocedure aan te passen. En daarmee kan meteen de door mij gesignaleerde tweede ontsporing worden teniet gedaan.

Auftragstaktik houdt in essentie in dat commandanten zelfstandig initiatief plegen. Dat initiatief moet echter wel passen in het totale optreden; het gaat dus erom dat het initiatief doelgericht plaatsvindt. Elke commandant moet goed op de hoogte zijn van de doelstelling van het totale optreden en de rol van zijn eenheid in dat geheel. *De analyse van de opdracht dient zich dan ook primair te richten op de doelstelling van het optreden!* De huidige praktijk, waarbij de analyse zich uitsluitend richt op het vaststellen van *wat* te doen is niet voldoende; het gaat vooral om het *waarom*. Ik illustreer dat met het volgende voorbeeld.

47 Verkbat, als deel van de beveiligende strijdmacht van 7 Div, krijgt opdracht in het aangegeven vak gedurende minimaal 24 uren het verdragend gevecht te voeren. Het *wat* is daarmee duidelijk en in de gebruikelijke analyse zal de commandant vaststellen dat het bataljon achtereenvolgens moet uitvoeren: een opmars, een bewaking, een verdragend gevecht met daarin afwisselend beweeglijk vertragen en tijdelijk verdedigen, een achterwaartse doorschrijding en ten slotte een verplaatsing naar het te betrekken verzamelgebied. Als de analyse evenwel wordt uitgevoerd op de doelstelling, op het *waarom*, zijn geheel verschillende mogelijkheden te onderkennen:

- de vijandelijke opmars moet worden vertraagd om tijd te winnen t.b.v. de nog niet voltooide verdedigingsvoorbereiding;
- de vijand moet worden gedwongen een echelonswisseling toe te passen (hij moet worden gesleten) om daarmee gunstige voorwaarden te scheppen voor de verdediging;
- er moet maximale informatie worden ingewonnen over het vijandelijke optreden, teneinde tijdig tegenaanmaatregelen te kunnen treffen.

Wil de bataljonscommandant een goed plan kunnen maken, en in het gevecht doelgericht initiatief kunnen plegen, dan dient hij te weten welke doelstelling van kracht is. In het eerste geval zal hij het gevecht immers zover mogelijk naar voren aangaan en een zodanige planning maken dat hij enige reserve inbouwt. Zo mogelijk zal hij het gevecht langer volhouden dan opgedragen. Daarmee wordt meer tijd gecreëerd en kan de verdediging beter worden voorbereid. In het tweede geval zal het accent vooral worden gelegd op de fasen waarin tijdelijk wordt verdedigd: de vijand moeten immers verliezen worden opgelegd. Zodra de vijand is gedwongen van echelon te wisselen is aan de opdracht voldaan, ook als dat reeds na 12 uren is bereikt. In het derde geval zal de bataljonscommandant zijn middelen vooral in de diepte groeperen en zoveel mogelijk trach-



Initiatief

ten te vermijden dat (delen) van zijn eenheid gebonden raken. Na het verstrijken van de beschikbare tijd heeft hij in wezen aan zijn opdracht voldaan. Het is dus essentieel dat duidelijkheid bestaat over de doelstelling van het optreden. Naar gelang de doelstelling zullen immers het optreden en de inzet van middelen verschillen. Als die duidelijkheid er niet is, zal de bataljonscommandant contact moeten opnemen met de divisiecommandant. De daaruit voortvloeiende gedachtenwisseling zal bijdragen aan het onderlinge begrip en vertrouwen in de juiste uitvoering van de opdracht.

Een dergelijke analyse — gericht op de doelstelling van het optreden — komt in de huidige praktijk nauwelijks tot stand. Kennelijk biedt ons huidige besluitvormingsproces daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. Door de inhoud van onze commandovoeringsprocedure in het licht van het vorenstaande aan te passen, kan op relatief eenvoudige wijze een begin worden gemaakt met de introductie van Auftragstaktik. In wezen hoeft slechts de D van doelstelling te worden toegevoegd aan het OTVEM; m.a.w.: DOTVEM. In de huidige praktijk wordt het OTVEM zagezegd met de paplepel erin gegoten. Ook voor niet-tactische problemen wordt OTVEM veelvuldig toegepast. Het met de D van doelstelling aangevulde OTVEM leent zich dus uitstekend ervoor de organisatie vertrouwd te maken met de grondbeginselen van Auftragstaktik. Met DOTVEM worden alle commandanten op elk niveau gedwongen na te denken over de doelstelling van hun opdracht. De kwaliteit van besluitvorming en bevelvoering zal daardoor wezenlijk verbeteren. Bovendien wordt met een duidelijke doelstelling bevorderd dat doelgericht initiatief kan worden gepleegd. Dat alles zijn elementen die onverbrekkelijk met het begrip Auftragstaktik zijn verbonden. Auftragstaktik kan

dan ook het beste worden vertaald met *doelstellings-tactiek*.

Met een duidelijk beeld van de te behalen doelstelling voor ogen, kan de commandant ook helder aangeven welke rol de subeenheden in zijn plan vervullen. Die rol dient hij dan ook aan te duiden in zijn gevechtsplan, zodat ondercommandanten worden gericht in de analyse van hun opdracht. Het gevechtsplan moet kort en bondig worden geformuleerd en wordt in het bevel opgenomen onder § 3 (uitvoering) a (algemeen). In het gevechtsplan worden de opdrachten aan de subeenheden in § 3b e.v. in een duidelijk kader geplaatst. Voorts kan de commandant in het gevechtsplan aangeven welke elementen in de uitvoering van cruciaal belang zijn voor het welsla-

Analyse van de doelstelling



gen van zijn plan. Ook daarmee geeft hij zijn ondercommandanten een houvast voor het nemen van hun beslissingen. Op die manier wordt n.m.m. de onzekerheid, die per definitie op het gevechtsveld heerst, op effectieve wijze gereduceerd. Die effectiviteit ontbreekt m.i. geheel bij het gedetailleerd beschrijven van een gedacht verloop, waarvan van tevoren vaststaat dat het in de realiteit toch anders zal lopen. Bovendien wordt de vrijheid van handelen van de ondercommandanten in een dergelijk gedetailleerd gevechtsplan ten zeerste beperkt. Het gevechtsplan dat zich op de doelstelling richt geeft richting aan het optreden — ook in onvoorziene omstandigheden — en tast op geen enkele wijze de vrijheid van handelen aan; en vrijheid van handelen is een noodzakelijke voorwaarde voor het toepassen van Auftragstaktik.

Conclusie

Naar mijn mening is Auftragstaktik uitstekend in te passen in de huidige veranderingen in de cultuur van de KL en kan toepassing van dat begrip ertoe bijdragen dat die culturele omslag wordt versneld. Het is dan echter noodzakelijk dat Auftragstaktik juist wordt geïnterpreteerd en toegepast. Ik meen met dit artikel in ieder geval een bijdrage te hebben geleverd aan de juiste interpretatie van het begrip. Een juiste toepassing zal

Literatuur

1. J.W.M. Schulten — Auftragstaktik: een methode van delegeren. *Parade* (1990)(6)7-12; Creatieve besluitvorming. Een voorbeeld uit de praktijk. *Mil. Spect.* **158**(1989)(1)5-12.
2. M. Schouten en R.J. van Vels — Operatieve kunst en tactiek. Samenhang in het optreden van legergroep tot brigade. *Mil.Spect.* **157**(1988)(11)512-522, (12)561-570; zie 522, noot 20.
3. F. Uhle-Wettler — *Höhe- und Wendepunkte deutscher Militärgeschichte*. Von Hase und Köhler, Mainz (1984)167-158.
4. M.J. Wilink — Koninklijke landmacht in verandering. *Mil. Spect.* **161**(1992)(2)57-62.

VOORTS:

Beleidsconcept Leiding geven in de Koninklijke landmacht. Landmachtstaf, Den Haag (1991).

Beleidskader Verbetering bedrijfsvoering. DEBKL, Den Haag (1991).

T.N. Dupuy — *A genius for war*. Prentice-Hall, Hemel Hempstead (1977).

A.J. Echevarria — Auftragstaktik: in its proper perspective. *Mil. Rev.* (1986)(10)50-56.

Field manual 22-100, Military leadership. Dept of the army, Washington DC (1990).

G. Greiner — Das Gefecht der verbundenen Waffen. Voraussetzungen und Grundsätze moderner Operationsführung. *Eur. Wehrkunde* (1981)(10)442-449.

F.A. Kerkemeyer — Auftragstaktik. *Infantry* (1987) (11/12)28-30.

Legerkorpspublicatie Beleid opleiden en oefenen. Legerkorpsstaf, Apeldoorn (1991).

H. Loquai — Die Auftragstaktik als militärische Führungskonzeption. *Truppenpraxis* (1980)(6)443-450.

W. Schall — *Führungstechnik und Führungskunst in Armee und Wirtschaft*. Verlag für Wissenschaft, Bad Harzburg (1965).

Voorschrift 2-1386, Gevechtshandleiding. Landmachtstaf, Den Haag (1988).

Voorschrift 2-1390, Commandovoeringshandleiding. Landmachtstaf, Den Haag (1990).



De machthebbers

door B. Woodward, 334 blz., geïll.
Uitg.: Balans, Amsterdam, 1991.
Prijs: f 29,90.
ISBN: 90.5018.500.2

Samen met Carl Bernstein schreef Bob Woodward het geruchtmakende boek *All the President's men*, dat uiteindelijk een rol speelde bij het aftreden van president Nixon. Daarna heeft hij zich ongeveer eens per drie jaar geworpen op de een of andere Amerikaanse institutie, zoals het Hooggerechtshof en de CIA. In *De machthebbers* (oorspr. titel *The Commanders*) behandelt schr. de *Joint Chiefs of Staff* (JCS) en hun (soms delicate) relatie met de opperbevelhebber van de Amerikaanse strijdkrachten: de president. Dat alles wordt geplaatst tegen de achtergrond van het aantreden van president Bush, de ontwikkelingen rond Panama en de ontvoering van Noriega alsook de aanloop tot de Golfoorlog in begin 1991. Volgens de uitgevers berust het boek op een groot aantal gesprekken, brieven, memo's en documenten met, of afkomstig van, functionarissen in het Witte Huis en het Pentagon, wier vertrouwen Woodward heeft weten te winnen. De atmosfeer die het boek uitstraalt wekt inderdaad de indruk dat schr. op zeer intiem niveau met de hoofd-

rolspelers in het „spel om de macht” heeft samengewerkt. Dat is ongetwijfeld de kracht van het boek. Wie ook maar een beetje feeling heeft voor het politieke wel en wee in Amerika, maar ook in Nederland; wie enig plezier pleegt te beleven aan het waarnemen van het politieke (machts)spel, inclusief het gekonkel eromheen, zal dit boek ongetwijfeld smullend veroveren. Het is of je voortdurend meewandelt met de bekende topfiguren uit het Amerikaanse veiligheidscircuit, zoals Bush, Baker, Cheney, Powell, Scowcroft en Schwarzkopf en over hun schouder meekijkt terwijl zij bezig zijn met het nemen van de meest gevoelige beslissingen. Woodward maakt je zelfs deelgenoot van hun gedachten. En wat is er nu mooier dan kennis te nemen van de gedachtenspinsels die een rol spelen bij allerlei politieke beslissingen? Niets menselijks is ons immers vreemd. Enig „geroddel” over hoe „hoge Piet X” ten val/aan de macht kwam en welke zuivere, maar bovenal onzuivere, argumenten daarbij een rol speelden, gaat ook bij ons erin als koek.

Daarmee is echter tevens het zwakke punt van het boek aan de orde gesteld. Het ligt niet voor de hand dat bv. een man als Powell aan Woodward al zijn intiemste gedachten uit de doeken heeft gedaan inzake beslissingen over personages.

Het boek is dus deels gebaseerd op feiten, deels op fictie. Als zuiver historisch document moet men het ook met de nodige korrels zout nemen. Toch moet hieraan worden toegevoegd dat zelfs de fictieve delen van het boek zeer geloofwaardig overkomen. Als je af en toe achter de schermen van de politiek hebt kunnen kijken vallen er veel herkenbare facetten waar te nemen. Als de wijze waarop Woodward de gebeurtenissen weergeeft al niet geheel conform de werkelijkheid is dan zou het toch best zo gewéést kunnen zijn.

Voor de Nederlandse lezer is het zinvol te bedenken dat de relaties, die in de VS binnen de top van het militaire bedrijf bestaan afwijken van de Nederlandse situatie.

De JCS hebben met enerzijds de „operationele bevelhebbers” (zoals Schwarzkopf) en anderzijds de president een bijzondere onderlinge verstandhouding. Onze Chef Defensiestaf, hoewel voorzitter van het Comité Chefs van Staven en Bevelhebbers (COCSB) — in essentie vergelijkbaar met de voorzitter-JCS (Powell dus) — bevindt zich in een wezenlijk andere positie t.o.v. onze regering dan bv. Powell t.o.v. de president. De tweedeling tussen Witte Huis, met o.a. eigen veiligheidsadviseurs, en Pentagon is ook niet naar de Nederlandse situatie vertaalbaar.

Zelfs als men dit laatste mede be-

► meer tijd vergen. Ik heb evenwel aangegeven dat m.b.v. een relatief eenvoudige maatregel een begin kan worden gemaakt commandanten op alle niveaus vertrouwd te maken met één van de belangrijkste elementen van Auftragstaktik, nl. inzicht in de doelstelling. Auftragstaktik is doelstel-

lingentactiek. Door de D van doelstelling toe te voegen aan OTVEM (DOTVEM) zal de kwaliteit van de besluitvorming verbeteren. Door bovendien die D van doelstelling duidelijk aan te geven in het gevechtsplan wordt de voorwaarde gecreëerd voor doelgericht initiatief.

trekt bij de beoordeling van de waarde van het boek voor Nederlandse lezers — met name in militaire kring — dan nog is het boek zeer de moeite waard. Wie in een der Haagse staven functioneert krijgt op zijn minst een zeker gevoel voor de diverse politieke *ins* en *outs*, waarmee ook in de Nederlandse situatie rekening moet worden ge-

houden. Voor wie is belast met een operationeel commando kan het zeker geen kwaad te vernemen hoe in hogere militaire en politieke kringen tegen hun taak wordt aangekeken. Ik heb niet de indruk dat zich de Amerikaanse situatie daarin wezenlijk onderscheidt van de Nederlandse.

J.F.W. VAN ANGEREN, Ikol KLu

Verification of dual-use chemicals under the Chemical weapons convention

The case of thiodiglycol, o.r.v. S.J. Ludin, 144 blz. Uitg.: Oxford University Press, Oxford, 1991. Prijs: £ 17,50.
ISBN: 0.19.829156.6

De Ontwapeningsconferentie te Genève omvat o.m. regelmatige onderhandelingen en technische discussies aangaande de Chemische wapensconventie (CWC). De doelstelling is het ontwikkelen van een chemische-wapensverdrag en alle daartoe nodige internationale verificatiemethoden. Het toekomstige chemische-wapensverdrag betekent in dit kader: het verbod op ontwikkeling, productie, proliferatie en bezit en gebruik van chemische wapens. De mogelijke te gebruiken verificatiemethoden zijn o.m. gereleerd aan de controle van productie en non-productie van relevante chemicaliën. Het is echter in toenevende mate duidelijk geworden dat die methoden afhangen van de te beschouwen typen chemicaliën. Dat geldt met name voor de *dual-use*-chemicaliën, die een legale civiele

toepassing hebben doch óók kunnen worden gebruikt voor de productie van strijdgassen.

Tussen 1989 en 1991 is door 14 deskundigen uit verscheidene disciplines een studie betreffende thiodiglycol (TDG) uitgevoerd. De bevindingen zijn vastgelegd in dit boek. Het organisatorische kader van de Pugwash-studiegroep betreffende TDG diende als basis voor de studie. Het Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) participeerde in de studie en trad mede-coördinerend op.

De intentie van Sipri-studies betreffende chemische en biologische oorlogvoering (CBO) is specialisten op het gebied van CBO-wapenbeheersing, of mensen werkzaam in andere gebieden aangaande internationale betrekkingen, een dieper inzicht te verschaffen in de materie. De duidelijke inleiding en zeer volledige samenvatting zijn echter zeer lezenswaard voor iedere geïnteresseerde in die problematiek.

Het hoofddoel van de studie is het evalueren van mogelijke verificatiemethoden betreffende TDG en het vaststellen van de gevolgen voor het chemische-wapensverdrag. Het neven-doel is het vertalen van de verkregen resultaten naar *dual-use*-

chemicaliën in het algemeen. Het was aanvankelijk eveneens de bedoeling om, via internationale inspanning, te komen tot evaluatie van het praktisch verwezenlijken van verscheidene verificatiemethoden. Dat bleek echter problematisch aangezien de vereiste informatie of niet beschikbaar, of niet verkrijgbaar was. Daarmee wordt m.i. de kern van de problematiek duidelijk zichtbaar: de verwezenlijking van mogelijke verificatiemethoden kan ernstig worden bemoeilijkt, zo niet onmogelijk worden gemaakt, door het gebrek aan de vereiste informatie. De verkregen informatie en de geformuleerde conclusies vond men echter belangrijk genoeg voor publikatie, hetgeen ik gaarne onderschrijf.

De motivering voor de keuze van TDG is de veelvuldige civiele toepassing door verscheidene industrieën o.a. in smeermiddelen, inkt, antioxydanten en textiel; de mogelijkheid deze organische stof in één (chlorerings)stap te modificeren in (zwavel)mosterdgas; het verschil met de organofosforverbindingen, die de discussie over technische verificatie domineerden; het zonder extra veiligheidsmaatregelen kunnen opslaan en transporteren van de stof en het recente gebruik voor de vervaardiging van (zwavel)mosterdgas.

De studie is als volgt opgezet: 1. Mosterdgas; chemie en productie; 2. TDG; chemie, gebruik, productieprocessen, nevenproducten, distributie en handel; 3. TDG levensloop; chemische analyse, instrumentatie, metingen, statistische modellen; 4. Inspectie-ervaringen; de Nationale proefinspecties (NPI). Hieruit blijkt de logische opbouw. TDG is natuurlijk het zwaartepunt

van de studie. Daarbij o.a. technische achtergrondinformatie m.b.t. mogelijke verificatiemethoden. Het hoofdstuk over mosterdgas heeft een zelfde strekking. (Het ware, gezien het algemene karakter van de onderwerpen, wellicht beter geweest een aantal hoofdstukken achterwege te laten, nl. „De toepassing van draagbare detectieapparatuur aangaande verificatie van non-productie van strijdgassen”, „Chemische procesbewaking d.m.v. geautomatiseerde micro-bemonstering op magneetband en retrospectieve locatie-evaluatie ter plaatse” en „Willekeurige bemonstering aangaande verificatie van het nakomen van een chemisch wapenverdrag”.) Ieder onderwerp van specifieke studie bevat het gevaar dat de verkregen resultaten niet zijn te vertalen naar een algemener kader. De keuze voor TDG is echter zorgvuldig gemotiveerd. Bovendien biedt deze benadering de mogelijkheid tot een systematische aanpak van de bredere problematiek.

De studie levert de volgende conclusies.

1. TDG is een aanmerkelijk risico voor de chemische-wapensconventie.
2. TDG kan op relatief eenvoudige wijze illegaal worden geproduceerd of uit legitiem commercieel gebruik worden verkregen.
3. Het aantonen van illegale productie vereist controle van alle fabrieken die in staat zijn TDG te produceren.
4. Het aantonen van een veranderde bestemming van legitiem geproduceerd TDG vereist het vaststellen van materialenevenwicht in alle stadia van de levensloop van TDG.
5. De, door de ontwerp tekst van het chemische-wapensverdrag, te rapporteren gegevens zijn niet toereikend om materialenevenwicht te kunnen vaststellen.

Dat TDG een risico voor de CWC vormt laat zich denken; dat is direct te concluderen uit de motivering van de keuze voor TDG. Zoals in de studie wordt aangegeven is het moeilijk effectief gebruik te maken van het materialenevenwicht t.a.v.

TDG. Dientengevolge blijft het voor TDG, en alle andere *dual-use*-chemicaliën, in de eerste plaats van belang te controleren op de non-productie van strijdgassen. Het blijkt dat absolute zekerheid t.a.v.

verificatie niet kan worden geboden. De bepalingen in de ontwerp-tekst van de CWC dragen derhalve het karakter van „afschrikking d.m.v. ontdekking”.

ir. N. Pos, DOKL

The first World War and British military history

o.r.v. B. Bond, 330 blz. Uitg.: Clarendon Press, Oxford, 1991. Prijs: £ 40,-.
ISBN: 0.19.822299.8

De enorme verliezen aan militairen tijdens de Eerste Wereldoorlog hebben een grote indruk achtergelaten. Een gevolg is o.a. dat ca. 75 jaar na dato nog steeds boeken over die periode verschijnen. In dit boek geeft een aantal schrijvers een overzicht van de ontwikkeling in de geschiedschrijving in Groot-Brittannië over de Britse deelneming aan die oorlog. Aan het slot vindt ook een verwijzing plaats naar de geschiedschrijving over de eenheden uit het Gemenebest. In afzonderlijke delen wordt aandacht besteed aan de Britse bijdrage aan de landoperaties gedurende de gehele oorlog, over de Britse militaire leiders aan het Westfront en over het Britse optreden in andere operatiegebieden (Gallipoli en het Midden-Oosten). Ten slotte worden de ontwikkelingen van de geschiedschrijving in de jongste decennia behandeld.

De geschiedschrijving van de *Great War* heeft in de eerste jaren na de oorlog sterk hinder ondervonden van persoonlijke relaties. Die hebben niet altijd bijgedragen aan een objectieve geschiedschrijving. In ieder geval is een duidelijke terughoudendheid aanwezig t.a.v. het uiten van kritiek op het handelen van nog levende personen, die een prominente rol hebben gespeeld. Eerst na hun overlijden valt een soms meer kritische benadering te constateren. Overigens blijkt een negatief kritische publikatie vrijwel steeds een reactie uit te lokken. Opmerkelijk is dat aanvankelijk weinig gebruik is gemaakt van bui-

tenlandse bronnen en publikaties; pas bij het herleven van de belangstelling voor deze oorlog vanaf de jaren '60 is daarin verandering gekomen.

De recente geschiedschrijving laat t.a.v. de prominenten zowel toenemende verering als verguizing zien. Het voetstuk waarop een French, Haig, Allenby of Lawrence in het verleden zijn geplaatst, is bij verschillende hedendaagse schrijvers niet meer aanwezig. Recent wordt ook meer aandacht besteed aan het handelen van de individuele soldaat. Daartoe wordt gebruik gemaakt van de herinneringen, die bij de oudgedienden nog aanwezig zijn. In dit verband wordt wel de kanttekening gemaakt, dat na zoveel jaren de herinnering zal zijn vervaagd en dat de waarde van die „ervaringen” niet mag worden overschat. De toenemende belangstelling voor het gedrag van het individu in de oorlog heeft ook geleid tot enige aandacht voor de bijdragen van de Gemenebestlanden, en wel voornamelijk m.b.t. de eventuele verschillen in kwaliteit tussen de soldaten van het Gemenebestland en die uit Groot-Brittannië en de mogelijke oorzaak.

Dit overzicht van de Britse geschiedschrijving over de Eerste Wereldoorlog levert goede en bruikbare toelichtingen op de belangrijkste publikaties die in de loop van de jaren zijn verschenen. Wie zich in deze episode van de Britse (en wereld-) geschiedenis wil verdiepen, kan daardoor sneller en gerichter tot zijn doel komen. Kortom, een interessant boek.

T. DE KRUIJF, genm gn

