

## BETROUWBAAR LEIDERSCHAP

Rechtspositie beschermt het individu tegen willekeur van de overheid en draagt zoals artikel 1 van onze Grondwet aangeeft er in belangrijke mate toe bij dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Bovendien regelt het de rechten waarop burgers en dus ook militairen aanspraak kunnen maken. Slechts als het strikt noodzakelijk is voor het functioneren van de militair worden extra rechtspositionele eisen aan de militair gesteld. Dit is in elk geval daar waar relaties gelegd kunnen worden met het uitoefenen van macht in het algemeen en het militair geweldsmonopolie in het bijzonder. Hierbij kan gedacht worden aan het staatsnoodrecht ten tijden van staat van oorlog en staat van beleg.

Daarnaast bestaan er afgeleide rechtspositionele regelingen, zoals het Algemeen Militair Ambtenaren Reglement (AMAR). Deze regelingen worden centraal vastgelegd en zijn mede daardoor al beperkend voor de speelruimte die chefs hebben. Dit is normaal in een rechtsstaat. Wel enigszins afwijkend is, dat ondanks goede voornemens en reeds ontwikkeld decentraliseringsbeleid er in de praktijk van de militaire bureaucratie veelal het tegendeel valt waar te nemen. Er kan soms zelfs worden gesproken van een ongebreidelde regelingszucht. Als voorbeelden mogen gelden: aanwijzingen voortvloeiend uit ARBO- en/of milieuwetgeving, arbeidstijdenwet, compensatieregelingen voor overwerk en extra beslaglegging op het personeel, decentralisering van de personeelsfunctie, et cetera. Deze regelgeving is functioneel waar het gaat om de effectiviteit van de krijgsmacht. Zonder dienstvoorschriften, administratieve regelingen, vaste orders, procedures en beleidsstukken is effectief samenwerken binnen Defensie namelijk niet goed mogelijk.

De omvang van dergelijke regelgeving lijkt na een aanvankelijke daling wederom te zijn toegenomen, zodat van een hernieuwde bureaucratiseringsringtendens zou kunnen worden gesproken. Met name de detailleringgraad van regelgevingen is toegenomen, tot grote ergernis van chefs en personeel. Het benadrukt het knellende karakter van een bureaucratische organisatie in vredetijd. Militairen bedoelen dit soort regelgeving wanneer zij schelden op de bureaucratie, terwijl ze bureaucratisme<sup>1</sup> bedoelen.

Een andere nadeel van regelingszucht is het verschijnsel van 'het zich indekken' en het streven naar perfectionisme. De nog steeds zeer omvangrijke regelgeving dwingt leiders ertoe tijdens

een besluitvormingsproces deze regels ook grondig te bestuderen. Het gevaar bestaat dat leiders zich tegen eventuele risico's indekken door bijvoorbeeld de regels en voorschriften pijnlijk nauwkeurig op te volgen. Bij dit soort risicomijdend gedrag kan natuurlijk geen sprake zijn van initiatiefrijk optreden en zelfstandig handelen. Belangrijker vinden dit soort leiders het blijkbaar hun gehoorzaamheidsplicht gedaan te hebben. Zij kunnen hierbij ook rekening houden met mogelijk te verwachten 'winst' voor hun carrière. Faalangst of negatieve consequenties voor hun carrière schrikt hen af binnen de regelgeving hun eigen beleid te ontwikkelen, daarvoor hun verantwoordelijkheid te nemen en de risico's die daar nu eenmaal bijhoren op de koop toe te nemen. Dit soort leiders geeft in de praktijk dan ook nog zeer gedetailleerde opdrachten, die naast het gewenste eindresultaat ook nog eens dwingend omschrijven hoe dat resultaat behaald dient te worden. Dit heeft meestal tot gevolg dat de ondergeschikte zich oriënteert aan het reeds beproefde concept en zijn opdrachten routinematig uitvoert, zonder zich nog af te vragen of er mogelijk betere oplossingen te vinden zijn binnen het vigerend beleid. Men voelt zich het zekerst bij het zich sterk richten naar regels en voorschriften. Daarbij komt dat dit soort optreden tevens leidt tot onpersoonlijke, zakelijke relaties, die wederom nauwelijks bijdragen aan het tot stand komen van vertrouwen. Er ontstaat zo gemakkelijk een stereotiep beeld van een gevoelloze 'technocraat in uniform' of een 'defensieambtenaar'. Het taakgericht leiderschap wint het in dit soort gevallen van het relatiegericht leiderschap.

Een derde gevaar schuilt in taakuitbreiding en de talloze reorganisaties van Defensie. Deze taakuitbreiding op het gebied van vredesondersteunende operaties en humanitaire hulpverlening en de daaruit volgende uitbreiding van de werklust is gepaard gegaan met gelijktijdige reorganisatie- en bezuinigingsmaatregelen, waarvan het eind nog steeds niet in zicht lijkt. De hieruit voortvloeiende 'strijd om het geld' tussen de krijgsmacht-delen bergt het gevaar in zich van ongebreidelde bureaupolitiek. Taakverschuiving gecombineerd met taakverzwaring zonder ook tegelijkertijd meer (financiële en of personele) middelen leidt bovendien tot een overmaat aan organisatie en coördinatie. Om de hierbij behorende officiële hiërarchie te vermijden, zoeken moderne, verantwoordelijkheidbewuste leiders die wél bereid zijn bepaalde risico's te nemen steeds naar manieren om deze bureaucra(tis)tische weg kort te sluiten. Eenvou-

<sup>1</sup> Een ontaarde vorm van bureaucratie.

dig is dit echter niet: het vereist vaak meer werk en coördinatie.

Regelingszucht of starre interpretatie van de regelgeving, competentiestrijd als gevolg van bureaupolitiek, veelvuldige coördinatie met specialisten en/of hogere hiërarchische niveaus, (re)centralisatie en dergelijke duiden aan in welk spanningsveld militaire leiders vaak moeten functioneren. Het bemoeilijkt de vrijheid van handelen, het tot stand komen van wederzijds vertrouwen, het eigen initiatief, het verantwoordelijkheidsgevoel en de noodzakelijke flexibiliteit. De moedeloosheid en de frustratie steeds weer tégen in plaats van mét de bureaucratische organisatie te moeten vechten leidt soms tot gelatenheid, suboptimalisatie en/of doelverschuiving (zogenaamd *satisficing*). Het daardoor haast ongemerkt afglijden in cynisme, onverschilligheid, demotivatie, selectieve gehoorzaamheid en dergelijke is al lang niet meer denkbeeldig.

Ondanks alle goede bedoelingen van de in het verleden van bovenaf aangekondigde cultuuromslag blijkt de bureaucratie binnen Defensie taaier en stroperiger dan eerder verwacht en minder speelruimte te bieden voor concepten als sturen op hoofdlijnen, verbeterde bedrijfsvoering, opdrachtgericht leidinggeven en meer bestuurlijke transparantie. Dat dit wel ten koste moet gaan van militaire effectiviteit wordt inmiddels algemeen erkend, in ieder geval door personeel uit de operationele praktijk. Welke invloed dit heeft op het optreden te velde is dan ook een belangrijke vraag, die weliswaar het bestek van dit editoriaal te buiten gaat, maar waarover hier toch iets gezegd kan en moet worden.

De omgeving van Defensie is de laatste jaren sterk veranderd. Ten minste drie omstandigheden zijn hierbij aan te geven die van grote invloed zijn op het leiderschap binnen deze organisatie. Ten eerste kan het optreden gepaard gaan met onzekerheid. Zo wisselen vaak de omstandigheden waarin de leider besluiten moet nemen snel. Het is daarbij vaak onduidelijk wat de 'tegenpartij' zal doen. Ook ligt vooral onder operationele omstandigheden de verantwoordelijkheid vaak bij het laagste niveau van leidinggeven. Ten tweede brengt het werk bij Defensie met zich mee dat het personeel bereid moet zijn zich in situaties te begeven waarin sprake is van grote risico's voor de leider of voor de geleiden. Ten slotte kunnen situaties ontstaan waarin sprake is van oplopende frustraties, onbegrip en gevoelens van machteloosheid. Deze omstandigheden kunnen leiden tot normvervaging. De leider heeft in dit soort situaties een belangrijke voorbeeldfunctie.

Onder verwijzing naar de door Bekke genoemde 'betrouwbare bureaucratie' dient ook in onze tijd meer aandacht besteed te worden aan de positieve aspecten van deze organisatievorm: legalisering en rationalisering van het staatsbestuur.<sup>2</sup> Hierbij dient men zich echter eveneens bewust te zijn van de beperkingen die de bureaucratie in dit kader haar personeel oplegt. Dat de leiderschapsstijl hierop dient te worden afgestemd, hoeft hier geen betoog. Een (situationeel gehanteerde) participatieve leiderschapsstijl als opdrachtgerichte commandovoering verdient hierbij de voorkeur, met garanties voor effectief leidinggeven in crisis- en oorlogstijd alsmede effectief en doelmatig leidinggeven in vreedstijd. Hierin dienen wederzijds vertrouwen, zelfstandig handelen en wederzijds respect centraal te staan.

Vertrouwen betekent betrouwbaar achten. Dit is een nuance minder dan alles zeker weten. Men bouwt dus op iets dat men niet helemaal in de hand heeft, maar dat wel voorspelbaar dient te zijn. Het ontwikkelen van vertrouwen is een voortdurend en zich in twee richtingen afspelend proces, dat tijdens en na de opleiding moet plaatsvinden. Als leider moet men een voorschot durven geven door vertrouwen te schenken totdat eventueel het tegendeel wordt bewezen. Zo kan er worden gewerkt aan een gemeenschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel, dat op zichzelf weer motiverend werkt. Als blijkt dat men naast het organisatiebelang ook maatwerk en het individuele belang zwaar laat wegen, zal men waardering krijgen voor de leider, maar ook voor de organisatie. Deze diepte-investering betaalt zich terug in situaties waarin minder tijd is voor overleg. Dan blijkt dat als men vertrouwen geeft, men ook vertrouwen terugkrijgt: het is wederzijds geworden. Dit alles resulteert in zelfvertrouwen op alle organisatieniveaus, in alle denkbare situaties, zowel nationaal als internationaal. Dit zelfvertrouwen kan weer gemakkelijker leiden tot zelfstandig handelen, waar – binnen de gestelde randvoorwaarden – mensen worden opgeleid tot zelfstandige, actieve, creatieve en verantwoordelijkheidsbewuste individuen met wederzijds respect voor elkaar.

Deze stijl van leiderschap is – met een knipoog naar Bekke<sup>3</sup> – te karakteriseren als transparant, rechtschapen maar vooral *betrouwbaar* leiderschap! Ons *uitzonderlijk* loyale personeel heeft daar – zeker in economisch ongunstige tijden – recht op!

<sup>2</sup> Bekke, A. *De betrouwbare bureaucratie. Over veranderingen van bureaucratische organisaties en ontwikkelingen in het maatschappelijk bestel*. Alphen aan den Rijn, 1990, p. 9 en 10.

<sup>3</sup> Bekke, A. 'Trends en breukpunten in overheidsmanagement' in: *Bestuurskunde*, nr. 1, 1997, p. 25.