

Bestuursvernieuwing bij het ministerie van Defensie

Op zoek naar nieuw evenwicht

Kolonel drs. J. Reijling*

Inleiding

Het versterken van de wederzijdse afhankelijkheid tussen de krijgsmacht delen, in casu de nieuwe operationele commando's, is de meest bepalende voorwaarde voor een succesvolle reorganisatie. Samenwerking op operationeel terrein staat hierbij centraal. Sociale betrekkingen zijn aldus de bekende Duitse socioloog Weber, *gemeend* van aard. Ze berusten zowel op saamhorigheidsbesef als op spanning tussen belangen. Om samen te werken moet evenwel het gevoel deel uit te maken van een groter geheel sterker zijn dan het streven om de eigen identiteit te versterken. Er moet sprake zijn van onderlinge afhankelijkheid, waarbij het bestaansrecht van een van de partijen alleen door samenwerking met anderen kan worden verzekerd.

Deze basisgedachte geldt ook voor organisatie-elementen en hun onderlinge samenwerking. Organisaties vormen aldus netwerken van samenwerkende en rivaliserende partijen.

* De auteur is momenteel werkzaam als Luchtmachtattaché te Washington. Hiervoor werkte hij drie jaar binnen de Centrale Organisatie. Dit artikel is een excerpt van zijn afstudeeropdracht in het kader van de studie Bestuurskunde aan de universiteit Leiden. Het is geschreven op persoonlijke titel.

¹ Schein 1992: 15.

² Mastenbroek 2003.

The bottom line for leaders is that if they do not become conscious of the cultures in which they are embedded, those cultures will manage them. Cultural understanding is desirable for all of us, but it is essential to leaders if they are to lead.¹

Het is zaak productieve spanningen in organisaties op te wekken en negatieve spanningen die leiden tot het uitvallen van de samenwerking uit te bannen. Dit is dus de opdracht waarvoor de defensieleiding zich gesteld ziet.

De reorganisatie van Defensie; gericht op bestuursvernieuwing en verkleining, zal resulteren in belangrijke aanpassingen in de relaties tussen bestaande partijen. Ook zullen nieuwe partijen worden gevormd die een eigen rol zullen opeisen. Deze aanpassingen zullen naar verwachting weerstand oproepen bij gevestigde partijen in de organisatie.

Het is zaak de opvattingen over de onderlinge samenwerking – in casu de organisatiecultuur – te kennen, zowel binnen de bestaande als de nieuwe partijen. Dit om zeker te stellen dat leiding wordt gegeven aan de noodzakelijke veranderingen in de onderlinge samenhang en balans in de organisatie.

Het is de vraag of op basis van de voorgestelde herstructurering voldoende impulsen ontstaan waarmee

de beoogde samenwerking daadwerkelijk kan worden versterkt. Ik zal daartoe als eerste ingaan op bestaande spanningen in de huidige defensieorganisatie en de mate waarin daaraan tegemoet wordt gekomen in de beoogde structuur. Vervolgens zal ik enkele alternatieven aanreiken.

De balans verstoord

Een organisatiestructuur leidt tot bepaalde verhoudingen tussen partijen en dus tot een 'verdeling van de macht'. In de wetenschappelijke literatuur worden gedragstendenties en (cultuur)problemen genoemd die verbonden zijn aan typen machtsrelaties in organisaties. Zo kunnen 'gelijk versus ongelijk', 'hoog versus laag'- en 'hoog versus midden versus laag'-relaties worden onderkend.² Met betrekking tot de huidige reorganisatie zijn vooral de gedragstendenties tussen 'gelijken' en 'meer en minder machtigen' interessant. Binnen het nieuwe bestuursmodel kunnen deze tendenties worden toegepast op de onderlinge relaties tussen de operationele commando's; de stafelementen



Oefening van 11 Air Manoeuvre Brigade (Collectie IMG/kl)

binnen de bestuursstaf en de relatie tussen de operationele commando's, en de bestuursstaf als geheel.

Competitie

Tussen 'gelijke' partijen ontstaat veelal een geleidelijk verscherpende competitie en suboptimalisatie. Partijen zullen alleen bereid zijn met elkaar samen te werken indien sprake is van onderlinge afhankelijkheid. 'Winst' voor de één moet ook 'winst' voor de ander inhouden. 'Winst' staat hier voor handhaving of versterking van het bestaansrecht van de betrokken partij. De relatie tussen de 'meer en minder machtigen' wordt ook bepaald door onderlinge afhankelijkheid. Formele positie en overtuigingskracht zijn niet voldoende om de ondergeschikte aan de manager te binden. Teneinde toch een afhankelijkheidsrelatie te creëren worden vaak dwang- en lokmiddelen gebruikt, door bijvoorbeeld bepaalde gunsten te verlenen.

Tegenover de pogingen van de leider om meer grip te krijgen staat dan het streven van de ondergeschikte naar meer autonomie. Daarbij is het openlijk plegen van verzet te riskant. Daarentegen wordt bijvoorbeeld informatie achtergehouden, coalities gevormd met collegae of lijdelijk verzet gepleegd. Indien in dergelijke situatie een te grote machtsafstand ontstaat, kan de bereidheid tot aanpassing sterk verminderen.

Wantrouwen

Kijkend naar de problemen binnen de 'oude' structuur is het verschijnsel van suboptimalisatie binnen de krijgsmacht delen herkenbaar. Eveneens is er sprake van wantrouwen tussen de krijgsmacht delen en het kerndepartement; de nieuwe bestuursstaf. Het is een bekend verschijnsel dat krijgsmacht delen de informatie naar het kerndepartement 'dosereren'. Voorts is sprake van onderling wantrouwen. Er

zullen dus maatregelen moeten worden genomen om deze verschijnselen tegen te gaan.

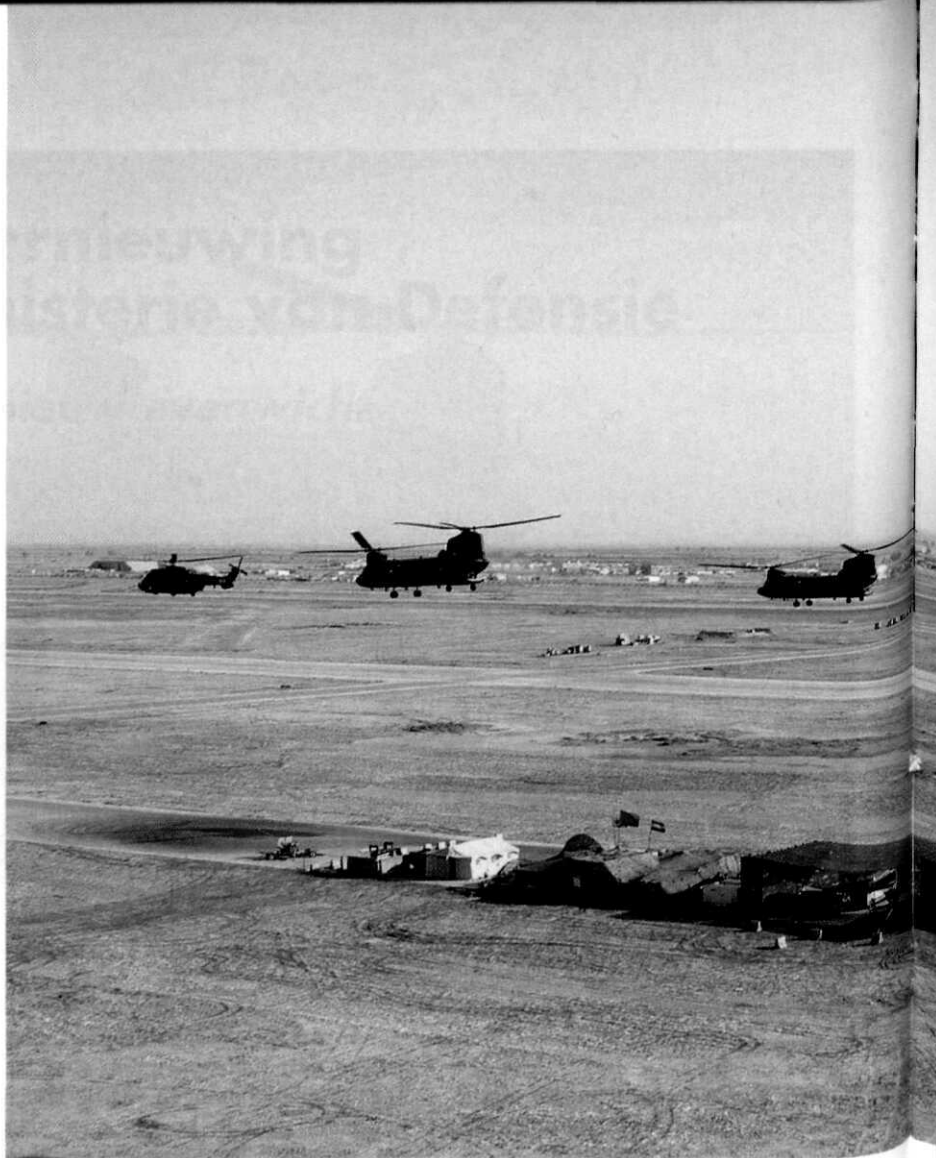
Afhankelijk van de problemen met de relaties tussen partijen kan door de organisatieleiding worden gekozen voor een bepaalde methode van beïnvloeding of interventie. Onderscheid kan hier onder meer worden gemaakt naar verstreking van het onderlinge begrip, rationalisatie van processen of het voeren van onderhandelingen.

De meest ingrijpende interventie evenwel is de structuur aan te passen, waardoor de onderlinge verhoudingen en daarmee samenhangende opvattingen worden gewijzigd. Cultuuraanpassingen en structuuraanpassingen hangen in deze zin nauw samen. Een andere 'machtspositie' leidt immers tot andere opvattingen over de onderlinge samenwerking. De defensie-leiding heeft ervoor gekozen de structuur ingrijpend aan te passen. →

Versterking alléén werkt niet

In het nieuwe besturingsmodel heeft men gekozen voor een versterking van de centrale sturing onder het motto: 'als het niet goedschiks gaat, dan doen we het maar kwaadschiks'. De kern van de defensieorganisatie, het wezen van haar bestaansrecht, wordt nog steeds gevormd door de mate waarin de operationele commando's in staat zijn de gewenste inzet mogelijk te maken. De operationele commando's zijn voor de uitvoering van taken zowel in de oude als de nieuwe situatie niet van elkaar afhankelijk. Tussen in hiërarchisch opzicht gelijke partijen kunnen zoals gesteld gemakkelijk conflicten ontstaan. Winst voor de één is vaak verlies voor de ander.

Om onderlinge competitie tussen de krijgsmachtdelen in de communicatie met het kerndepartement te voorkomen zal een objectieverbaar waarderingsysteem moeten worden ontwikkeld om de toegevoegde waarde van de operationele capaciteiten vast te kunnen stellen. Zolang echter een dergelijk toetsingskader ontbreekt, zal de Chef Defensiestaf (CDS) in finale instantie afwegingen moeten maken. Hij blijft daarbij afhankelijk van de informatie vanuit de uitvoe-



ringspraktijk, het terrein waarop de operationele commando's hun autonomie behouden. Het is onder die omstandigheden voorstelbaar dat de kennis uit de uitvoeringspraktijk wordt benut om de eigen belangen zeker te stellen; een handelwijze die in het nabije verleden zeker herkenbaar was.

Meer samenwerking

Om de centrale sturing te versterken moet meer samenwerking worden gezocht tussen de Defensiestaf en de diverse beleidsdirecteuren en DGF&C. Ook hier bestaat het risico van suboptimalisatie indien onvoldoende wederzijdse afhankelijkheid tussen alle

Besturing

(Collectie IMG/KL)

Luchtopname van drie typen helikopters, vijf in totaal, boven Irak

(Foto CAVDKM, R. Mol; collectie IMG/KI)


een tweetal machtscentra in te richten; CDS en SG, met ieder een eigen staf die betrokken machtscentra in staat stelt de prestaties van de onderhen ressorterende eenheden te beoordelen en bij te sturen. De vorming daarvan is echter problematisch. Het is dus twijfelachtig of de huidige structuur voldoende aanzetten geeft voor (het kunnen afwingen van) de noodzakelijke samenwerking.

Versterking van onderlinge afhankelijkheid

Met betrekking tot het specifieke 'product' van Defensie kan worden gesteld dat het operationele optreden van marine, land- en luchtmacht (nog steeds) nadrukkelijk van elkaar verschildt. Er is bovendien sprake van intensieve samenwerking met andere internationale strijdkrachten. In deze zin kan worden gesproken van separate 'markten'. Toch wordt in toenemende mate deelgenomen aan crisisbeheersingsoperaties met eenheden die uit alle krijgsmachtdelen zijn samengesteld.

Ten opzichte van het totaal aan alternatieve inzetmogelijkheden is hier echter sprake van een beperkt 'marktsegment'. Derhalve kan gesproken worden van een accentverschuiving in de traditionele inzetmogelijkheden van de krijgsmachtdelen en niet van een volledige andere 'marktorientatie'. Dit veronderstelt dus nog steeds een grote mate van autonomie van de 'traditionele' krijgsmachtdelen in de uitvoering. De krijgsmachtdelen vertonen zodoende de kenmerken van 'professionele' organisaties.

Mintzberg stelt dat een professionele organisatie alleen kan worden aangepast door 'vereenvoudiging' van het productieproces of, indien dit niet mogelijk is, door interne strijd tussen



partijen binnen de bestuursstaf aanwezig is. Door versterking van de sturing op resultaten zal een zwaarder accent komen te liggen op de positie van de CDS, aangezien hij de operationele eenheden aanstuurt. Dit kan weerstanden oproepen bij de overige stafelementen binnen de bestuursstaf.

Rol van de SG

In geval van onenigheid, hetgeen zoals eerder aangegeven, tussen 'gelijke' partijen frequent zal voorkomen, zal de secretaris-generaal (SG) in laatste instanties bepaalde keuzes moeten opleggen aan de partijen. Ook de SG zou, om eventuele meningsverschillen te beslechten, een beroep moeten kunnen doen op een instrument waarmee afwegingen kunnen worden gemaakt. Hij zou in staat moeten zijn

de 'toegevoegde waarde' van de verschillende adviezen voor Defensie als geheel te bepalen.

Hier ontbreekt een natuurlijk mechanisme. De enige toetsteen is ook hier de praktijk, namelijk de mate waarin beleidsaanwijzingen kunnen leiden tot een meer kosteneffectieve inzet van de eenheden, binnen politieke randvoorwaarden. Nog afgezien van het ontwerp van beleidsevaluaties zal de SG dienen te beschikken over eigen staf om een prestatiebeheersingssysteem te ontwikkelen en toezicht te houden op de implementatie daarvan. De SG beschikt echter slechts over een beperkte staf.

Implementatie van het besturingsmodel resulteert derhalve in de noodzaak



Mariniers voeren verkenningen uit met de 'Landing Craft Rubber Motorized' (LCRM)-boot

(Foto Directie Voorlichting MVD, P. Wieszorek; collectie MG/KL)

de experts. Zo kan door onderlinge concurrentie een nieuwe groep met experts ontstaan die een meer vooraanstaande rol in het productieproces opeist. Dan kan weer een nieuwe professionele organisatie met een veranderende rolverdeling tussen de 'oude' of 'nieuwe' experts ontstaan. Denk hier ook aan de ontstaansgeschiedenis van de Koninklijke Luchtmacht. Na de Tweede Wereldoorlog werd het ontwikkelen van *airpower* als professie erkend, hetgeen ook tot de oprichting van de Koninklijke Luchtmacht leidde.

Vereenvoudiging van het productieproces is problematisch

In de toekomst wordt het productieproces voor de krijgsmachtdelen principieel niet eenvoudiger. De centralisatie van de materieel-logistieke ondersteuning draagt ook niet bij tot

vereenvoudiging van de totstandkoming van het primaire product; slagkracht. Veeleer zou sprake kunnen zijn van een verhoging van de complexiteit, doordat ook met de wensen van de andere operationele eenheden rekening moet worden gehouden.

Toch zou om de afhankelijkheid tussen de uitvoerende eenheden te versterken de voorkeur uitgaan om de kennis over de inrichting van het productieproces te verplaatsen naar een hoger niveau, van waaruit de samenhang tussen de verschillende uitvoerende taken wordt bewaakt. De organisatie maakt dan een ontwikkeling door naar een meer centrale sturing van de uitvoering. De vakkennis verplaatst zich dan van het uitvoerende niveau naar een hoger (tactisch) niveau, binnen een defensiehoofdkwartier. In een dergelijk hoofdkwartier

worden dan de 'oude' bevelhebbersstaven – met inbegrip van de daarvan deeluitmakende personele en materieellogistieke elementen – samengevoegd tot één leiding, van waaruit de rationalisatie van de uitvoering wordt vormgegeven.

Hierbij wordt alle analyse-capaciteit gebundeld binnen één staf, waaruit de operationele processen en de daarvan afgeleide personele, materiële en financiële middelen in hun onderlinge samenhang worden gerationaliseerd.

Ook zal hierdoor de spanning tussen de topambtenaren binnen het kerndepartement worden verminderd, aangezien zij zich dan alleen op strategisch niveau met de inrichting van de organisatie zullen bezighouden. De noodzaak tot versterking van de onderlinge coördinatie onder leiding van de 'Eerste ambtenaar' vermindert dan.

Ontwikkelen van een nieuwe expert-groep

Voorstelbaar is ook dat een nieuwe expert-groep wordt gevormd, namelijk de groep die inzicht heeft in de complexiteit van expeditionair optreden. Thans moet immers veelal met andere krijgsmachtdelen worden samengewerkt in expeditionaire formaties. Expeditionair optreden met *joint* eenheden kan worden gezien als een nieuw kennisterrein, dat in principe niet kan worden verbonden aan één van de krijgsmachtdelen. De structuur van de professionele organisatie zou dan kunnen worden aangepast door aan deze 'professie' een meer voor-
aanstaande rol te geven in de uitvoering van het primaire proces. Dit zou dan pleiten voor de instelling van een *joint* commando voor expeditionair optreden.

Een dergelijk commando zou dan de onderlinge 'strijd' aangaan met de gevestigde commando's van zee-, land- en luchtmacht voor de (semi)permanente toewijzing van eenheden. Langs deze weg ontstaat dan een aangepaste structuur die recht doet aan het professionele karakter van de krijgsmacht, maar tevens mogelijkheden biedt voor meer centrale sturing, aangezien de 'concurrentie'-strijd door de centrale staf kan worden 'begeleid'.

Het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten kennen een structuur die tegemoet komt aan de geschetste optie. In het Verenigd Koninkrijk werd een commando voor *Joint Operations* opgericht. Voorts werden tien jaar geleden de Amerikaanse *combattant theatre commands* opgericht. De *ser-*

vices leveren de inzetbare eenheden aan, terwijl de *combattant commanders* de eenheden inzetten. Zij spelen een grote rol in het behoeftestellingsproces voor nieuwe systemen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de operationele opdrachten.

Stand van zaken

De defensieorganisatie was tot op heden een optelsom van de krijgsmachtdeelculturen, waarbij de krijgsmachtdelen feitelijk los van het kerndepartement hun bestaansrecht konden zekerstellen. Gegeven het karakter van het militaire product moet een professionele structuur in de uitvoering worden gehandhaafd. Daarentegen moet de samenwerking tussen de huidige 'divisies' worden versterkt. De voorgestelde structuur biedt onvoldoende mogelijkheden



Een Apache helikopter beveiligd de omgeving van de oefenende luchtmobiele militairen

(Foto Directie Voorlichting MVD, P. Wiezoreck; collectie MG/KL)



**Ministerie van Defensie,
Plein 4, Den Haag**
(Collectie IMG/KI)

voor versterking van de samenwerking, doordat de wederzijdse afhankelijkheid tussen de krijgsmachtdelen niet wezenlijk wordt versterkt.

Deze afhankelijkheid kan daarentegen worden versterkt door oprichting van een nieuw *joint* commando voor 'expeditionair' optreden of versterking van het tactische niveau door inrichting van een permanent defensiehoofdkwartier. Oprichting van een defensiehoofdkwartier heeft als nadeel dat vakken aan de uitvoering wordt onttrokken, hetgeen afbreuk doet aan het professionele karakter van de defensieorganisatie. Het defensie-product moet immers nog steeds door de uitvoerende eenheden worden waargemaakt.

Gegeven de huidige stand van zaken verdient het dan ook de voorkeur over te gaan tot geleidelijke inrichting van een extra operationeel commando. De samenstelling daarvan kan worden afgeleid van de vele *lessons learned* die naar aanleiding van daadwerkelijke operaties ontstaan. Eenheden verbonden aan externe logistiek, telecommunicatie en *special forces* zouden dan als eerste van het expeditionaire commando deel uit kunnen maken. Belangrijk voordeel is dat binnen dit commando de zo noodzakelijk geach-

te gemeenschappelijke 'defensie-cultuur' verder kan worden ontwikkeld aangezien binnen dit commando de voorbereiding van *joint* operaties *core-business* is! In de bestaande marine, land- en luchtmachtcommando's blijft de vorming daarvan een *Fremdkörper*.

Slot

Duidelijk is dat structuurmaatregelen alléén niet voldoende zullen zijn. Veel zal afhangen van de persoonlijke inzet van de topmanagers. Op ambtelijk niveau betreft dit in het bijzonder de secretaris-generaal en de Chef Defensiestaf. Uiteraard zal hierbij ook op politiek niveau sprake moeten zijn van 'een gesloten front'. De geschiedenis heeft namelijk geleerd dat aanhoudende aandacht van de politiek vereist is, om te voorkomen dat wordt teruggevallen op oude gewoontes.

De bereidheid om (politieke) verantwoordelijkheid te nemen voor de daadwerkelijke inzet van de eenheden is daarbij naar mijn overtuiging essentieel. Economen stellen dat bedrijven moeten worden onderworpen 'aan de tucht van de markt'. Zonder deze tucht worden ze onvoldoende geprikkeld om de kosteneffectiviteit

en interne samenhang op te voeren. Deze 'wet' geldt ook voor Defensie. Ook hier geldt de bekende Engelse uitdrukking: *the proof of the pudding is in the eating!*

Literatuur

- 'Adviescommissie opperbevelhebberschap, van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie', *Rapport Commissie Franssen*, (Den Haag 2002).
- Born, H. e.a., *Krijgsmacht en samenleving, klassieke en eigentijdse inzichten* (Tilburg 1999).
- Doorewaard, H. e.a. (red.), *Organisatieontwikkeling en HRM* (Utrecht 2003).
- 'Het besturingsmodel bij Defensie', *Tweede Kamer 2003-2004* nr. 29 200 X, nr. 44.
- 'Het dilemma van Bevelhebbers', *Carré 7/8* (2003), 21.
- Mastenbroek, W.F.G., *Conflicthantering en organisatieontwikkeling* (Alphen aan de Rijn 2003).
- Mintzberg, H., *Power in and around organizations* (Englewood Cliffs 1983).
- Mintzberg, H., *Mintzberg over Management: de wereld van onze organisaties* (Amsterdam 2003).
- Schein, E.H., *Organizational culture and leadership* (San Francisco 1992).
- Schein, E.H., *De bedrijfscultuur als ziel van de onderneming; zin en onzin over cultuurverandering* (Schiedam 2004).
- Schoenmaker, B. en Peucker, P., *Plein 4, de geschiedenis van een logement en een departement* (Den Haag 1996).
- Springer, S.H., 'Departement van Defensie', *Carré 2* (2004), 16.
- Strikwerda, J., *Shared Service Centers, van kostenbesparing naar waarde creatie* (Den Haag 2003).