

# Bestuursvernieuwing, een stand van zaken

## De bewoners zijn aan zet

brigade-generaal drs. A. de Ruiter\*  
generaal-majoor R. Bertholee\*\*

### Nieuwe eisen

Op 31 oktober 2003, 476 jaar nadat Maarten Luther zijn stellingen aan de deur van de slotkapel in Wittenburg timmerde en daarmee de Reformatie proclameerde, zag het besturingsmodel Defensie het licht. De overeenkomst van deze beide gebeurtenissen is meer dan alleen de dag: in beide gevallen gaat het om een voorstel tot verandering van de organisatie, maar vooral tot verandering van de mensen in de organisatie.

De gevolgen ervan zijn uiteraard verschillend: Luther moest zich voor het kerkelijke gezag verantwoorden en behalve tot een hernieuwde beleving en organisatie van het christendom, leidde de Reformatie ook tot grote sociale en politieke onrust in heel Europa.

Zover gaan de effecten van het besturingsmodel niet. Wel is ook het besturingsmodel meer dan alleen een verandering van de structuur van de

organisatie. Het luidt het begin van een nieuwe manier van optreden in. Uiteindelijk vindt in het besturingsmodel de nieuwe defensieorganisatie, die van na de Koude Oorlog, haar plaats.

Het besturingsmodel komt tegemoet aan de eisen die aan een krijgsmacht en aan een overheidsorganisatie in deze tijd worden gesteld: flexibel inzetbaar, gericht op resultaten (output) en transparant. Daarbij is tevens de verhouding van de werkelijk in te zetten eenheden (tanden) en de ondersteuning (staart) beter in balans gebracht.

Deze ondersteuning wordt zodanig ingericht dat marktwerking kan plaatsvinden. Hierdoor kan doelmatiger en met minder stafpersoneel worden gewerkt. Het geheel maakt bovendien meer investeringen mogelijk.

### Ambitieuw programma

Met de invoering van het besturingsmodel hebben de bewindslieden en de

militair-ambtelijke top van Defensie zich geëngageerd aan een ambitieus programma. In de Tweede Kamer, maar ook binnen de defensieorganisatie bestaat de terechte verwachting dat het besturingsmodel niet alleen wordt opgesteld om de zoveelste reorganisatie door te voeren, maar dat het ook werkelijk zal leiden tot vernieuwing binnen Defensie.

Het besturingsmodel belooft het sturen op resultaten, het verrekenen van producten en diensten tussen klanten (operationele commando's) en leveranciers, scheiding tussen beleid en uitvoering en een sterkere centrale sturing.

Er zijn als gevolg van het besturingsmodel ingrijpende maatregelen genomen in de organisatiestructuur en de wijze van besturen. Bevelhebbers, vele jaren boegbeelden van hun krijgsmachtonderdelen, hebben hun plaats afgestaan aan operationeel commandanten, van wie veel bestuurlijke bevoegdheden zijn overgegaan naar de bestuursstaf.

Voor veel mensen betekende de bestuursvernieuwing dat hun baan op de tocht kwam te staan, dat ze moesten uitkijken naar nieuwe mogelijkheden, binnen of buiten Defensie, met het risico om niet meer aan de bak te komen. Gelukkig hebben de afgelopen jaren nog geen mensen de organisatie gedwongen moeten verlaten. Dat dit in

\* Brigade-generaal Dr de Ruiter is sinds maart 2003 directeur van de Directie Informatievoorziening en Organisatie bij de Bestuursstaf. Bij deze directie is het nieuwe besturingsmodel Defensie opgesteld en wordt, als één van de SAMSON-maatregelen, de invoering ervan begeleid. Dit besturingsmodel, dat in oktober 2003 is vastgesteld door de politiek leiding van Defensie, vormt de basis voor het project Samson en dus voor de reorganisaties bij de onderdelen van Defensie.

\*\* Generaal-majoor Bertholee is directeur aansturing operationele gereedstelling binnen de Defensiestaf. Hij is verantwoordelijk voor de manier waarop de resultaatgerichte aansturing van de operationele commando's daadwerkelijk vorm krijgt, in samenwerking met de andere verantwoordelijken binnen de bestuursstaf. Ook is hij ervoor verantwoordelijk dat beleid uitvoerbaar is. Hij geeft dus aan onder welke voorwaarden beleid door de operationele commandanten kan worden uitgevoerd. Hiervoor onderhoudt zijn organisatie vele contacten binnen zowel de bestuursstaf als de operationele commando's.



**In het project bestuurlijke informatievoorziening Defensie (BIDEF) worden indicatoren ontwikkeld die preciezer kunnen aangeven in hoeverre een eenheid gereed voor inzet is** (Foto CAVDKM)

de nabije toekomst wel gebeurt, is echter niet uit te sluiten.

#### **Balans**

In dit artikel wordt vanuit de bestuursstaf de balans opgemaakt: hoever we staan met de invoering van het besturingsmodel. Wat is er tot nu toe gebeurd en in hoeverre heeft dit bijge-

dragen aan het te behalen doel en, belangrijker nog: wat moet er nog meer gebeuren?

Het besturingsmodel zelf is via het defensie-intranet te verkrijgen. Lezing hiervan is aan te raden. Het is met het oog op een grote doelgroep (iedereen die met de besturing te maken heeft) geschreven.

In dit artikel zullen wij derhalve alleen nog kort de bedoelingen van het besturingsmodel en de werkwijze ervan toelichten. Vervolgens gaan we in op de manier waarop het is ingevoerd en maken een stand van zaken op.

Daarmee zal in dit artikel veel over besturing worden gesproken en min-

der over de operationele inzet. Zo kan misschien de indruk ontstaan dat de bestuursstaf geen voeling heeft met het militaire optreden. Dat is natuurlijk niet het geval.

Er werken, verdeeld over de verschillende directies, honderden militairen op de bestuursstaf, waarvan veel met uitzendervaring. Ook burgermedewerkers op de bestuursstaf zijn zich bewust van het feit dat de politieke en ambtelijke leiding van het departement, maar ook de maatschappij, Defensie beoordeelt op de operationele prestaties van de defensieonderdelen. Dat is onze *core business* en het besturingsmodel draagt dan ook bij aan een effectievere en efficiëntere gereedstelling en inzet van militaire capaciteiten.

### Het fundament van het besturingsmodel

Het besturingsmodel Defensie is gebaseerd op de principes van resultaatgerichte bedrijfsvoering (in operationele termen: opdrachtgerichte commandovoering). In het model worden eenduidige afspraken gemaakt met de operationele commandanten, die vervolgens zelf de vooraf geplande middelen afnemen die nodig zijn om deze resultaten te bereiken. De doelen staan dus vast, maar de weg ernaartoe wordt zoveel mogelijk overgelaten aan de operationele commandant zelf.

Deze vrijheid moet wel gepaard gaan met een zekere gebondenheid. Defensie treedt immers nooit geheel zelfstandig op, en moet aansluiten bij andere defensie- en overheidsorganisaties. Dit leidt tot een behoefte aan regels voor de inrichting en werking van de organisatie en voor de uitvoering van taken.

Om op het vakgebied van bedrijfsvoering en informatievoorziening te blijven: de invoering van bedrijfsvoeringssystemen als ERP (*Enterprise Resource Planning*) betekent bijvoorbeeld dat de logistieke processen en

gegevens van alle defensieonderdelen goed op elkaar moeten aansluiten.

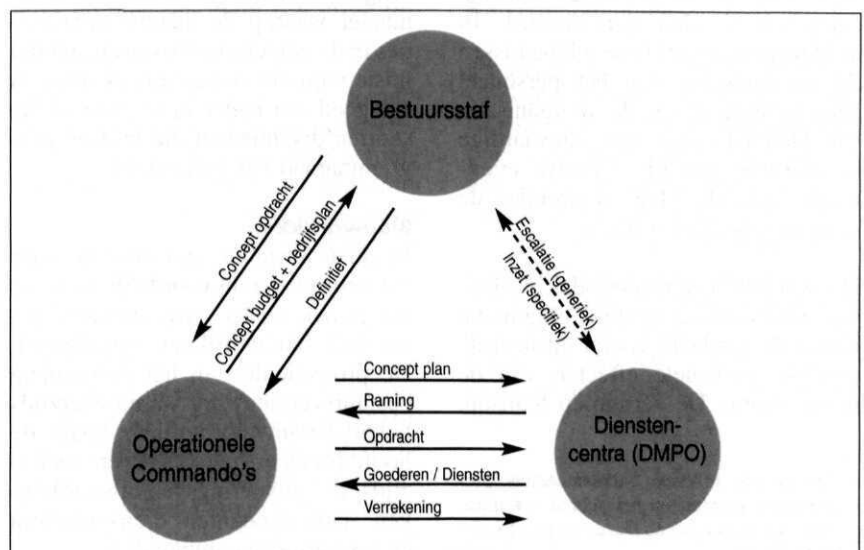
Dit betekent onherroepelijk dat eisen zullen worden gesteld aan de inrichting van de organisatie. De vrijheid van de operationele commandant is dus duidelijk gebonden aan grenzen. Binnen helder aan te geven marges kan hij zoveel mogelijk eigen keuzes maken om hiermee de hem opgedragen resultaten te behalen.

Als basis voor de organisatorische keuzes is de waardeketen van Porter gebruikt. Hierin worden de processen binnen Defensie helder met elkaar in verband gebracht. Onderscheiden worden vervolgens de operationele, ondersteunende en bestuurlijke processen (zie figuur 1). Deze processen zijn vervolgens in drie 'bollen' organisatorisch belegd. In figuur 2 wordt de werking van het besturingsmodel op hoofdlijnen geïllustreerd.

Figuur 1: Waardeketen



Figuur 2: De werking van het besturingsmodel



Figuur 2 laat zien dat de organisatie is verdeeld in een bestuursstaf, waar de doelstellingen voor de organisatie en regels voor de uitvoering (samen: beleid) wordt vastgesteld, operationele commando's en dienstcentra.

De operationele commando's voeren het operationele proces uit: samenstellen, opleiden en trainen (samen: gereedstellen).

De dienstcentra en de DMO-bedrijven leveren de producten en diensten die hiervoor nodig zijn. Op de manier waarop deze taken in detail worden ingevuld en de samenwerking tussen de drie 'bollen' wordt geregeld, komen we later terug.

## **Reorganisatie**

Nu we een beeld hebben van het doel en – in grote lijnen – de werkwijze van het besturingsmodel, kijken we hoe dit model in de organisatie is beland. Deze invoering ging gepaard met een forse reductieoperatie. In de Prinsjesdagbrief 2003 is aan de Tweede Kamer uiteengezet op welke manier de reducties zouden worden behaald, deels door vermindering van functies in bestuur en ondersteuning, en deels door het opheffen van eenheden.

Daarbij moest in de Haagse en ondersteunende staven eenderde van de capaciteit worden gereduceerd. In de Prinsjesdagbrief is de relatie tussen de vermindering van het personeel (functiebestand) en de reorganisatie van Defensie naar een slagvaardige organisatie gelegd. 'Nieuw evenwicht' was de vlag, waaronder de reorganisatievloot uitvoer.

Hoewel het besturingsmodel in oktober 2003 werd vastgesteld, ging in dat najaar de aandacht vooral uit naar de pijnlijke personele effecten van de reorganisatie. De kerngroep Samson,

<sup>1</sup> Tevens zijn er twee ondersteunende programma's opgezet op het gebied van infrastructuur en personeel. Deze zijn in dit kader niet relevant.

de 'hulpmotor' van SG en CDS als hoofdverantwoordelijken van de reorganisatie, hield zich in die periode vooral bezig met het in kaart brengen van de reducties en het orde brengen in de inmiddels dreigende 'projectenchaos'.

Daartoe zijn begin 2004 de projecten verdeeld in drie programma's:

- bestuursvernieuwing, gecoördineerd door de plaatsvervangend SG,
- doelmatigheid, gecoördineerd door de commandant dienstcentra in oprichting,
- en het programma herschikking operationele capaciteiten, gecoördineerd door de plaatsvervangend chef defensiestaf.<sup>1</sup>

Het programma bestuursvernieuwing ging vanaf dat moment fungeren als voertuig voor de invoering van het besturingsmodel. Alle reorganisatievoorstellen omtrent nieuw te vormen stafonderdelen zijn in dit programma behandeld, door Samson en de directie informatie en organisatie (DIO, ressorterend onder de directeur-generaal financiën en control (DGFC)) getoetst op conformiteit aan het besturingsmodel en voorgeleid ter besluitvorming in het departementaal beraad.

Op deze wijze zijn de nieuwe organisatiedelen gebouwd die nodig waren om het besturingsmodel werkend te krijgen. Om inzicht te krijgen in de manier waarop de nieuwe organisaties in de volgens het besturingsmodel juiste vorm tot stand zijn gekomen, is het goed om nader in te gaan op de soorten documenten die in deze programmaraad zijn behandeld.

### **Blauwdrukken**

In eerste instantie zijn door de voor het project verantwoordelijken (voor het gemak verder 'projectleiders' genoemd) blauwdrukken opgeleverd. De projectleiders in het programma bestuursvernieuwing waren enerzijds beleidsverantwoordelijken zoals de hoofddirecteur personeel en anderzijds de uitvoeringsverantwoordelijken: commandanten dienstcentra en operationele commando's.

De projectleider van het project 'reorganisatie defensiestaf plus' droeg hierbij een dubbele pet, omdat de CDS in het besturingsmodel zowel operationeel beleids- als operationeel uitvoeringsverantwoordelijke is.

Ook de projectleider van de Defensie Materieelorganisatie (DMO) had en heeft te maken met zowel beleids- als uitvoerende verantwoordelijkheden. Hierdoor moest, om aan het uitgangspunt van scheiding van beleid en uitvoering recht te doen, binnen deze organisatiedelen de scheiding tussen beleid en uitvoering worden belegd.

### **Richtlijnen**

Door de beleidsverantwoordelijke projectleiders werden in deze blauwdrukken hun verantwoordelijkheden organisatorisch in de nieuwe situatie ondergebracht. De blauwdrukken moesten ervoor zorgen dat ze ook in de nieuwe situatie aan hun verantwoordelijkheden konden voldoen.

Zo is in de blauwdruk control belegd hoe de controlorganisatie bij de operationele commando's en dienstcentra belegd moesten worden. In het kader van de reductie in de staven zijn bij deze blauwdrukken normeringen gegeven: met zo en zoveel mensen moet u, operationeel of dienstverlenend commandant, de genoemde taken uitvoeren.

Wat met deze blauwdrukken vooral werd zeker gesteld zijn de richtlijnen ('gebondenheid') waaronder de commandant zijn operationeel of dienstverlenend commando op resultaten moet aansturen.

Op basis van deze blauwdrukken konden de zeven nieuwe defensieonderdelen aan de slag met hun reorganisatieplannen. Eind 2004 tot medio 2005 verschenen de reorganisatieplannen van de Defensiestaf, het commando dienstcentra, de Defensie Materieel Organisatie en de operationele commando's.

### **Reorganisaties**

De bestuursstaf kon 1 januari 2005 van start gaan omdat alle belangrijke



**De klant moet de mogelijkheid krijgen om diensten en producten op verschillende niveaus tegen een verschillend prijs af te nemen** (Foto R. Gieling)

reorganisaties binnen de bestuursstaf op dat moment afgerond waren. Voor een volledig overzicht van de taken in de nieuwe bestuursstaf is de brochure 'Een kennismaking met de bestuursstaf' aan te bevelen.<sup>2</sup> De belangrijkste reorganisaties hierbij waren:

- *Reorganisatie hoofddirectie personeel.*

In 2004 nog zijn twee nieuwe directies opgericht: de beleidsdirectie personeel en de directie personeelsmanagement. In de blauwdruk personele functiegebied is aangegeven welke capaciteiten waar belegd worden, welke dienstencentra worden opgericht en welke normering daarbij gehanteerd moet worden. Het betreft onder meer de dienstencentra gedragswetenschappen, bureau buitenland, juridische zaken, personeelsvoorziening en HRM service-centre.

<sup>2</sup> Een uitgave van de directie Voorlichting.

In de operationele commando's is de personele capaciteit ingericht aan de hand van de in de blauwdruk gegeven normering. Op personeelsgebied heeft de herbelegging van taken naar bestuursstaf, operationele commando's en dienstencentra een grote impact.

Ten slotte is in het personele domein ook de geneeskundige zorg ondergebracht, die eveneens een herbelegging van taken naar vooral dienstencentra kent. Hiervoor is de directie militaire gezondheidszorg in de hoofddirectie personeel opgenomen.

- *Reorganisatie materieellogistieke functiegebied.*

De reorganisatie naar een nieuwe Defensie Materieelorganisatie (DMO) is voorafgegaan door een specifieke sessie waarin door de top van de defensieorganisatie afspraken zijn gemaakt over het inrichten van de DMO.

Daarbij is afgesproken dat de scheiding tussen beleid en uitvoering binnen de DMO vorm krijgt in een aparte directie beleid en een aparte uitvoerende organisatie. De beleidsdirectie is fysiek ondergebracht in het Plein-Kalvermarktcomplex.

Tevens is afgesproken dat de bedrijven van DMO (bijvoorbeeld het marinebedrijf) net als de dienstencentra van CDC gaan fungeren. Ze krijgen dus een klant-leverancierrelatie met het operationeel commando. Op basis van de gemaakte afspraken is op 1 januari 2005 de Defensie Materieel Organisatie (als werkorganisatie) van start gegaan. Medio 2005 zijn de voorlopige reorganisatieplannen van DMO vastgesteld.

- *Reorganisatie defensiestaf plus.*

Hierbij is alle capaciteit op planningsgebied in de nieuwe defensiestaf ge-

plaatst, minus de aan de planning en control-functie verbonden capaciteit (die, zoals in de blauwdruk control opgenomen, bij de operationele commando's blijft ondergebracht). Ook de capaciteit voor behoeftstellingen is ondergebracht in de defensiestaf. Dit leidde tot de oprichting van de directie operationeel beleid, behoeftstellingen en plannen (DOBBP).

Daarnaast werd een nieuwe directie opgericht, bedoeld om de operationele commandanten aan te sturen en als 'trechter' te fungeren tussen beleidsverantwoordelijken en uitvoeringsverantwoordelijken. Op deze wijze is ook door de CDS de scheiding tussen beleid en uitvoering binnen zijn organisatie belegd. Op de rol van de directie aansturing operationele gereedheid (DAOG), zoals de directie werd genoemd, komen we later terug. De aansturing van de inzet is belegd bij de directie operaties (DOPS).

Tenslotte wordt de CDS ondersteund door een kabinet, waarin ook de evaluatie van uitzendingen wordt uitgevoerd. De permanente vertegenwoordiging bij NAVO en EU wordt aangestuurd door de CDS, maar is organisatorisch ondergebracht in het CDC. Deze wijze van aansturing (CDS) en onderbrenging (CDC) geldt eveneens voor de Nederlandse Defensie Academie (NLDA), de samenvoeging van de hogere defensieopleidingen, de KMA en het KIM. Na het aftreden van de bevelhebbers en het intreden van de operationeel commandanten staat de afkorting CDS voor Commandant der Strijdkrachten.

• *DGFC*

Binnen het directoraat-generaal financiën en control (DGFC) zijn de directies financieel-economische zaken (DFEZ) en informatievoorziening en organisatie (DIO) opnieuw ingericht en is een aparte directie beleidsevaluaties opgericht (DBE). Hierbij zijn de dienstencentra Centraal Betaalkantoor (CBD), de defensie ICT-uitvoeringsorganisatie (DICTU) en de Joint

CIS-groep opgericht. De Defensie Telematica Organisatie bestond al als agentschap. In de blauwdruk control en de blauwdruk nieuwe IV-organisatie is de capaciteit bij de operationele commando's en dienstencentra genormeerd.

• *CROMD*

De beleidsverantwoordelijke voor vastgoed, CROMD, is omgevormd tot de directie ruimtelijke ordening, milieu en vastgoed. Er is een blauwdruk opgesteld voor het functiegebied vastgoed, waarbij de normering voor de operationele commando's is vastgesteld. De nieuwe dienst vastgoed defensie (DVD) volgt de directie gebouwen, werken en terreinen (DGW&T) op en is medio 2005 van start gegaan.

De directie juridische zaken, communicatie<sup>3</sup> en een aantal kleinere functiegebieden (bijvoorbeeld beveiliging) hebben eveneens een blauwdruk opgesteld, op basis waarvan een normering op de organisatie is toegepast.

In de programmaraad bestuursvernieuwing zijn alle aangeboden documenten getoetst aan het besturingsmodel of – in het geval van DMO – aan de specifieke afspraken die in aanvulling op het besturingsmodel zijn gemaakt. Deze toetsing heeft plaatsgevonden op hoofdlijnen.

Niet alle documenten bleken in alle opzichten aan het besturingsmodel te voldoen. Vooral als er opvattingen sterk tegenover elkaar kwamen te staan en een oplossing niet tijdig kon worden bereikt, is gesteld dat in de evaluatie van de bestuursvernieuwing deze punten alsnog worden behandeld. Dit om te voorkomen dat de reorganisatie tot stilstand zou komen.

De evaluatie van de bestuursvernieuwing zal volgend jaar plaatsvinden. Dan wordt, mede door externe partners, gekeken naar het besturingsmodel zelf, de manier waarop de organisatiedelen als gevolg van de reorganisatie zijn ingericht, en naar de manier waarop het besturingsmodel is gaan werken.

## **Handen en voeten: vier vragen**

Eind 2005 kunnen we stellen dat de binnen- en buitenmuren van het defensiehuis staan en dat steeds meer kamers worden betrokken. Alleen de inrichting van de kamers en de manier waarop de kamerbewoners met elkaar omgaan heeft nog enige aandacht, vooral omdat er veel nieuwe kamers en nieuwe bewoners zijn.

De aandacht gaat nu en in 2006 dan ook uit naar het werkend krijgen van het besturingsmodel. De kernvragen voor de bestuursstaf daarbij zijn:

- (1) hoe wordt met de beleid-, plan- en begrotingsprocedure (DPB-procedure) de besturing van de defensieorganisatie beheerst?
- (2) Hoe zorgen we dat beleid ook door de organisatie kan worden uitgevoerd?
- (3) Wat betekent de versterkte aansturing door de CDS nu precies?
- (4) Hoe krijgt de samenwerking tussen klanten en leveranciers vorm, binnen de kaders van de beleidsverantwoordelijke?

### **(1) De beleid-, plan- en begrotingsprocedure**

De defensieorganisatie is in het verleden al vaker vergeleken met een mammoettanker, die slechts zeer traag van koers kan veranderen. Met de verkleinde defensieorganisatie en de vernieuwde besturing is Defensie met een containerschip te vergelijken, waarbij de besturing nu vanaf één plaats gebeurt (de bestuursstaf).

Hier worden de vaarrichting en vaarsnelheid bepaald. Daarmee moet er sneller van koers kunnen worden veranderd en dat is ook nodig, want de actuele dreigingen, bestuurlijke omgeving en de maatschappij vragen daarom. Het afstemmen van de koers en het roer gebeurt in de beleid-, plan- en begrotingsprocedure onder verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal.

<sup>3</sup> Deze reorganisatie is nog niet afgerond.

**As Samawah,  
Irak** (Foto CAVDKM)



De koers wordt, op basis van de stuursignalen van de bewindslieden, uitgezet door de beleidsverantwoordelijken, onder coördinatie van het hoofd algemeen beleid (HDAB). Dat gebeurt in de beleidsvisie.

Het effect van de koers op de gang van het schip wordt bepaald door het defensieplan, de daarop gebaseerde bedrijfsplannen van de defensieonderdelen en ten slotte definitief in de begroting. Dit alles is een samenspel van HDAB, CDS en DGFC, onder regie van de secretaris-generaal.

Het doel van de DPB-procedure is om samenhang te verkrijgen tussen beleid, plan en begroting, zodat de effecten van het beleid zichtbaar worden in het plan en de begroting. Daartoe zijn de taken binnen de bestuursstaf helder verdeeld<sup>4</sup> en moeten de volgende producten worden opgeleverd:

- (a) een beleidsvisie, gebaseerd op beleidsstudies en toekomstverkenningen door HDAB.
- (b) Een defensieplan, waarin de beleidsvisie wordt omgezet in activiteiten in verschillende jaren en daaraan gekoppelde middelen door de CDS.

<sup>4</sup> Zie het Algemeen Organisatiebesluit Defensie (AOD).

(c) De bedrijfsplannen van de operationele commando's, dienstcentra en de bestuursstaf die op basis van het defensieplan worden opgesteld en

(d) de begroting die op grond van de bedrijfsplannen door DGFC wordt opgesteld.

Op grond van rapportages, die uitmonden in het jaarverslag, vindt de verantwoording hierover plaats. Op zich zijn dit herkenbare documenten, die al een tijdje bestaan. Nieuw is vooral de invulling ervan. Beleid moet concreter worden geformuleerd. De door de operationele commando's te behalen resultaten moeten helder en meetbaar worden geformuleerd, zodat over het behalen daarvan meetbaar kan worden gerapporteerd.

Het defensieplan moet meer samenhang tussen beleid en plan laten zien (wat zijn de planeffecten van de beleidsrichtlijnen uit de beleidsvisie?) en tegelijkertijd meer sturend worden. De bedrijfsplannen moeten aangeven welke resultaten worden gepland tegen welke kosten. De plannen moeten eenvoudig en begrijpelijk worden geformuleerd in niet te dikke stukken. Ook in de begroting moet samenhang tussen beleid en de geplande uitgaven zichtbaar zijn.

## **(2) Uitvoerbaar beleid**

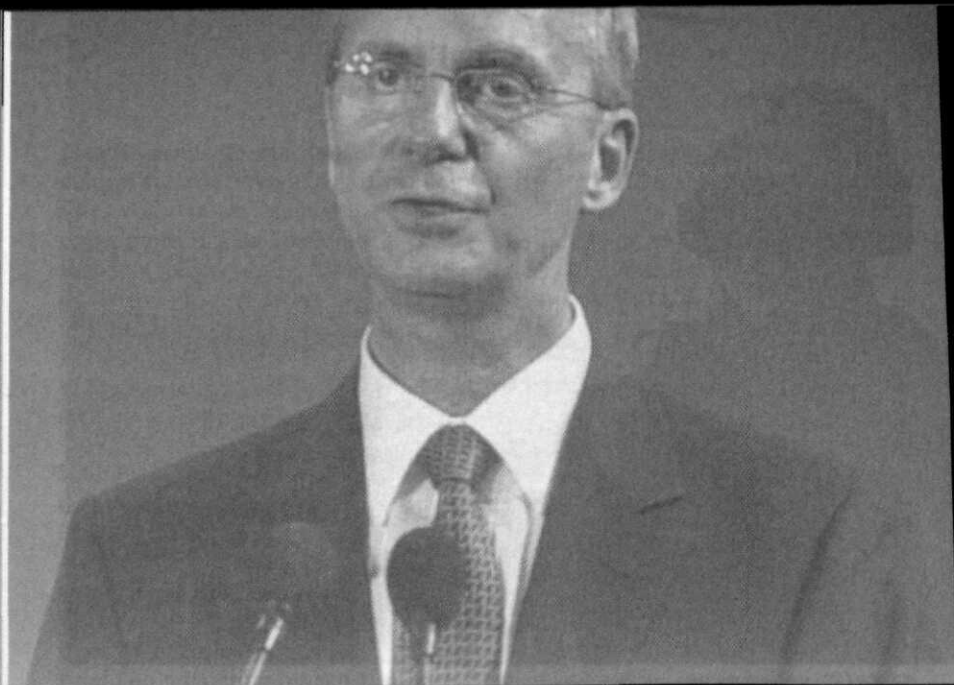
Beleid moet beter uitvoerbaar wor-

den. Dat is een korte zin, maar het heeft nogal wat implicaties. Niet alleen moet de beleidsverantwoordelijke de doelen beschrijven (specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden) en de voorwaarden waaronder dat beleid kan ingevoerd (extra formatie of juist besparingen). Hij moet ook aangeven welke activiteiten het gevolg zijn van het beleid, bij de operationele commando's en de dienstcentra. Zij moeten zich hierop in kunnen richten.

Mogelijk moeten er aangepaste producten of diensten worden geleverd door een dienstencentrum. Deze producten moeten aan de juiste kwaliteit (regelgeving) voldoen en er moet een juiste prijs worden bepaald. Om CDC en DMO te helpen bij het maken van nieuwe producten, geeft de beleidsverantwoordelijke hem beleidskaders waaraan zijn producten (geformuleerd in een producten- en diensten-catalogus) moeten voldoen.

Alle beleidsverantwoordelijken adviseren de bewindslieden. De HDAB zorgt ervoor dat dit advies adequaat is en voldoende afgestemd met alle betrokkenen. Voorheen werden op de defensieonderdelen deze hoofdlijnen 'vertaald' naar praktische uitvoeringsrichtlijnen.

In het besturingsmodel zijn beleid en uitvoering gescheiden belegd. Beleid



in de bestuursstaf, uitvoering in de operationele commando's en dienstcentra. De 'vertaalslag naar de uitvoering' moet nu door de beleidsverantwoordelijke, in samenwerking met de defensiestaf (directie aansturing operationele gereedstelling) worden gemaakt, waarbij de operationele eenheden (formeel via de CDS) en de ondersteunende eenheden worden betrokken, niet om het beleid aan te passen als wel om de uitvoering van het beleid mogelijk te maken.

Het grote voordeel hiervan is dat er geen onverklaarbare verschillen in beleid en regelgeving meer kunnen ontstaan. Een tweede voordeel is dat het 'woud' aan regelgeving aanzienlijk kan worden teruggebracht naar minder en beter uitvoerbare richtlijnen.

Naast het ontwikkelen en implementeren van beleid is de beleidsverantwoordelijke ook voor controle op en evaluatie van dat beleid verantwoordelijk.

### (3) Versterkte aansturing

Er bestaat een sterke (dikke) lijn tussen Commandant Der Strijdkrachten (CDS) en de operationele commando's<sup>5</sup>.

De CDS is verantwoordelijk voor het aansturen van zowel de inzet als de gereedstelling. De aansturing van de inzet is belegd bij de directie operaties (DOPS), die van de gereedstelling bij de directie aansturing operationele gereedstelling (DAOG). De aansturing vindt plaats met het Defensieplan, waarin een aanschrijving gereedstelling is opgenomen.

Hierin formuleert de CDS de resultaten die de operationele commando's moeten bereiken. Hij geeft aan welke middelen hiervoor beschikbaar zijn en welke kaders er zijn, waarbinnen de resultaten moeten worden bereikt. Het defensieplan vormt ook het uitgangspunt waaraan voortgang en behaalde resultaten kunnen worden getoetst. Met het defensieplan en de rapportages over de realisatie als instrumenten is de CDS in staat zijn verantwoordelijkheid als lijnmanager gestalte te geven.

Het gaat echter niet alleen om een duidelijker wijze van aansturen; in het besturingsmodel is een sturing op re-

<sup>5</sup> De aansturing van de Koninklijke Marechaussee voor politietaken wijkt hiervan af.



### In de Ridderzaal luisteren de nieuwe operationele commandanten naar de minister van Defensie

(Foto CAVDKM)

Om een eenheid gereed te stellen, moet deze worden samengesteld met opgeleide mensen en zich oefenen. Voor al deze stappen moet de nodige ondersteuning worden geleverd: er moet personeel uit de wervings- en keuringsinspanningen komen, er moet onderhouden materieel beschikbaar zijn en er moet eten, brandstof, vervoer, medische zorg en geestelijke verzorging aanwezig zijn.

Terwijl deze diensten in het verleden zonder verrekening konden worden afgenomen, moeten in de nieuwe situatie veel van de diensten worden verrekend en daarom van een prijs voorzien. In het besturingsmodel is een zakelijker manier van omgaan aan de orde. Leveranciers krijgen een duidelijke eigen winkel, waaruit ze zo doelmatig mogelijk ondersteunende diensten en producten moeten leveren. De klant moet de mogelijkheid krijgen om diensten op verschillende niveaus tegen een verschillende prijs af te nemen. Zo heeft de operationele commandant ruimte om te sturen. Hij kan ervoor kiezen een minimumpakket bij Paresto af te nemen en meer geld aan vervoer te besteden.

Niet alleen van producten en diensten, maar ook van operationele resultaten moet de prijs worden bepaald. Je kunt bijvoorbeeld de kosten toerekenen aan een (opgeleide) militair. Een militaire eenheid is dan  $p \times q$  (hoeveelheid  $\times$  kostprijs). Ook aan oefenmodules kun je kosten verbinden. Het is vervolgens mogelijk om aan een te behalen resultaat (een gereedgestelde eenheid) een kostprijs te verbinden. Zo kan het budget van een eenheid worden bepaald.

Binnen deze prijs moeten vervolgens de diensten worden verrekend. De commandant kan vervolgens keuzes tussen niveaus van dienstverlening

maken. CDS en DGFC zullen de systematiek voor sturing op uitgaven en/of kosten gezamenlijk verder ontwikkelen.

#### (4) Zinvol zaken doen

Klanten en leveranciers moeten de producten gaan bepalen die worden geleverd. De beleidsverantwoordelijken geven aan de dienstencentra van het CDC en aan de DMO beleidskaders mee. Hiermee wordt het speelveld van de klant-leverancierrelatie voor een bepaald productenpakket bepaald.


De manier waarop klanten en leveranciers gaan samenwerken, is uitgewerkt in een aantal werkgroepen onder leiding van de plaatsvervangend commandant CDC (de regelmatig in de *Militaire Spectator* publicerende commodore E. Oliemans). Bij deze werkgroepen waren zowel klanten, leveranciers als beleidsverantwoordelijken betrokken.

Over een aantal praktische zaken hebben de werkgroepen eindrapporten uitgewerkt, die na behandeling in de programmaraad bestuursvernieuwing zijn aangeboden aan het Departementaal Beraad.

Met deze werkwijze, waarbij de direct betrokkenen op basis van gezond verstand en met een houding van 'al doende leert men' van start zijn gegaan, is overeenstemming bereikt over de vorm van de belangrijkste documenten en overlegfora.

Klant, leverancier en beleidsverantwoordelijke gaan samenwerken in klantenraden. Het operationeel commando geeft zijn behoefte op een bepaald gebied aan. Deze behoefte wordt door het CDC of de DMO binnen de spelregels die de beleidsverantwoordelijke hem heeft gegeven, omgezet in producten of diensten.

Deze worden opgeschreven in een producten- en dienstencatalogus (PDC), die fungeert als etalage van de winkel. Hierin worden verschillende niveaus van diensten aangeboden, zodat de klant kan kiezen wat hij ervoor over



sultaten of prestaties voorzien. Deze prestaties moeten door de CDS nauwkeurig worden gedefinieerd. Zo immers kan worden bepaald in hoeverre prestaties zijn behaald. Op dit moment worden de indicatoren personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid gehanteerd.

In het project bestuurlijke informatievoorziening Defensie (BIDDEF) worden nadere indicatoren ontwikkeld die preciezer kunnen aangeven in hoeverre een eenheid gereed te stellen is.

Deze informatie moet gekoppeld worden aan bronsystemen, zodat op termijn uit bronsystemen de informatie te halen is die nodig is om vast te stellen of een eenheid gereed voor inzet is.

heeft. Als de 'koop' is gesloten wordt een dienstverleningsovereenkomst opgemaakt. Dit document neemt alle bestaande soorten overeenkomsten (*Service level agreements*, trekkingsrechten, et cetera) over en wordt zo beknopt mogelijk geformuleerd (enkele A4'tjes). Dit om overbodige bureaucratie te vermijden.

Bij de inrichting van de samenwerking van klanten en leveranciers is geduld nodig van beide zijden. Er moet vertrouwen worden ontwikkeld, opdat niet alles tot op de millimeter hoeft te worden vastgelegd. We gaan winkeltje spelen, maar wel op een realistische manier. Daarbij wordt de medewerking van alle betrokkenen gevraagd. Doel was immers om de ondersteuning doelmatiger te organiseren, zodat meer geld aan het opleiden, oefenen en trainen kan worden besteed en er modern materieel kan worden aangeschaft.

Meer tanden, minder staart. Dat kan alleen worden behaald als we een zinvolle manier vinden om diensten af te nemen en te verrekenen, waarbij de dienstverlener wordt geprikkeld doelmatig en klantgericht te leveren.

In de komende maanden zal ook aan de financiële kant van de klant-leverancierrelatie de nodige aandacht worden besteed. Duidelijk moet worden welke producten wel en niet worden verrekend, en hoe die verrekening plaatsvindt. De methodiek van verrekenen moet leiden tot doelmatigheid. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat er een nieuwe bureaucratie rond het verrekenen wordt opgetuigd. Per dienst of product (per groep diensten of producten) zal worden bepaald wat precies wordt verrekend en wat niet.

Globaal wordt de manier van verrekenen bepaald door ieder product of dienst te onderzoeken: leent dit product zich voor verrekening? Op welke manier dan? Hoe wordt de kostprijs van een product of dienst berekend? Krijg je door verrekening informatie waarmee je op doelmatigheid kunt sturen? Weegt de administratieve last op tegen het voordeel dat je ermee behaalt? Is de verrekensystematiek door een geautomatiseerd systeem (ERP) te ondersteunen? Is met deze verrekensmethode een goede beheersing van de uitgaven gegarandeerd? Dat blijft namelijk nodig voor de begroting. Veel van deze vragen worden nog dit najaar uitgewerkt.

Met de vier bovengenoemde aspecten: DPB-procedure, uitvoerbaar beleid, versterkte aansturing en zinvol 'zakendoen' zijn gebieden benoemd waarop het besturingsmodel nog (meer) handen en voeten moet krijgen. Zoals u misschien heeft vastgesteld, vertonen deze aspecten nog enige overlap. Zo heeft het 'zakendoen' sterk te maken met het uitvoerbaar maken van beleid. Dat bepaalt immers het speelveld waarop het zakendoen plaats kan vinden.

Samengevat moet beleid in de nieuwe organisatie uitvoerbaar zijn. Effecten van beleid moeten in het defensieplan en de bedrijfsplannen te vinden zijn. Er moet op duidelijk gedefinieerde resultaten worden gestuurd. Er moeten ten slotte praktische afspraken tussen beleidsverantwoordelijken, klanten en leveranciers komen om uiteindelijk doelmatiger te kunnen werken en meer geld voor de 'core business' vrij te maken.

### **Ten slotte, de bewoners**

Doel van dit artikel is om aan te geven waar we nu staan met de bestuursvernieuwing. Voor zover het de organisatie betreft is er veel gebeurd: de bevelhebbers van de oude krijgsmacht delen hebben hun vaandels overgedragen. De organisaties zijn op grond van de onderverdeling be-

stuursstaf, operationele commando's en ondersteunende eenheden opnieuw gevormd. Reorganisatieplannen zijn grotendeels vastgesteld. Daarmee staat het huis van de nieuwe defensieorganisatie.

De leefregels in het huis moeten echter nog verder vorm krijgen. Naar aanleiding van vier kernvragen is aangegeven waar de bestuursvernieuwing nog nadere invulling gaat krijgen. We hebben duidelijk willen maken dat de bewoners van dit nieuwe huis zelf een belangrijke rol spelen bij de inrichting. De manier waarop een operationeel commando zaken doet met een dienstencentrum moet gewoon groeien.

De inbreng van de klant over wat hij precies nodig heeft, is onontbeerlijk, evenals het besef dat ook de leverancier met een reële opdracht thuis moet komen. De leverancier is 'gevangen' tussen de wensen van de klant en de kaders van het beleid. Ook hij moet daarin een zakelijke, reële houding aannemen.

De leefbaarheid in huis heeft natuurlijk veel met de regels van het huis te maken, maar in de manier waarop de bewoners daarmee omgaan, bepalen ze vooral zelf hoe leefbaar het huis wordt.

Dit najaar, misschien al tijdens de publicatie van dit artikel, zal duidelijker zijn hoe het besturingsmodel handen en voeten gaat krijgen in de komende periode. Daarvoor worden in ieder geval geen nieuwe theorieën ontwikkeld, zoals vorig jaar in een artikel in dit blad is voorgesteld.<sup>6</sup>

Ook wordt er vooralsnog geen extra operationeel commando opgestart, zoals in een recent artikel is geopperd.<sup>7</sup> Wel moeten we de handen uit de mouwen steken met een dosis gezond verstand. Daarbij is het enerzijds van belang om de eigen rol in het vizier te houden en anderzijds om niet alleen de eigen vierkante meter te zien en te verdedigen, maar ook de andere 'partij' iets te gunnen, met de gezamenlijke doelen voor ogen.

6 T. Bijlsma en E. J. de Waard, 'Innoveren in plaats van imiteren, het nieuwe besturingsmodel Defensie' in: *Militaire Spectator* jrg 173 (2004) (12), pag 605-612.

7 J. Reijling, 'Bestuursvernieuwing bij het ministerie van Defensie, op zoek naar nieuw evenwicht' in *Militaire Spectator* jrg 174, (2005) (6), pag 262-268.