

‘Control Artist’

dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der Mariniers*

Organisaties moeten zich waarmaken door wat ze leveren, niet door de wijze waarop dat gebeurt. Het gaat niet primair om de manier waarop besluiten tot stand komen maar om de kwaliteit van de uiteindelijke besluiten. De nadruk verschuift van procedure naar product, van responsiviteit naar effectiviteit, van input-legitimiteit naar output-legitimiteit. Onze tijd zou de boeken kunnen ingaan als een controle-tijdperk waarin van echte beheersing geen sprake is maar slechts van de illusie ervan: meer dan ooit is er behoefte aan controle, maar meer dan ooit lijken organisaties en financiën zich aan de greep van hun meester te onttrekken.

In 2004 presenteerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een ontnuchterende studie over de publieke dienstverlening – *Bewijzen van goede Dienstverlening*. Die liet zien dat de overheid dienstverleningsorganisaties is gaan aansturen door een strategie van boedelscheiding. Voor elke functie en proces werd een apart verantwoordelijke instantie gecreëerd. Die strategie miskent ten enenmale het relationele karakter van dienstverlenend werk. Om de aldus op afstand gezette activiteiten toch aan elkaar te relateren en onder controle van bestuurlijke zeggenschap te houden, heeft de overheid gaandeweg een stapeling van toezicht en controles ontwikkeld. In plaats van oriëntatie genereerden die uitdijende controlepyramides vooral wanorde en wantrouwen. De WRR bepleit een sober toezicht. ‘Toezicht houden is een vak’, zo houdt zij de overheid voor. De overheid moet dat vak leren, en moet ophouden telkens weer nieuwe controles op te tuigen als er weer iets uit de hand dreigt te zijn gelopen.

‘Matex uit de klauwen’

Bij Defensie is de worsteling om de materieel-exploitatie binnen het budget te houden emblematisch voor deze stand van zaken. Budgetten worden taakstellend toegewezen om vervolgens ongecontroleerd te worden overschreden. Defensie lijkt een dynamiek te bezitten die voor een externe controleorganisatie die is ingericht op directe controle tamelijk moeilijk grijpbaar en beheersbaar is. Dit werpt de vraag op of Defensie in bestuurskundig opzicht wel geheel onder bestuurskundige controle kan worden gebracht. Overigens staat de politieke controle over de krijgsmacht niet ter discussie, mij gaat het hier om het beheer en het bestuur van Defensie.

Defensie is bij uitstek een organisatie die, bij inzet, moet kunnen opbloeien in chaos en bij het ontbreken van structuur. Defensie is uniek omdat zij orde kan scheppen waar geen of weinig orde is. Landmacht, luchtmacht en marine zullen naar mijn overtuiging dan ook uitstekend blijven functioneren zonder het bestuursapparaat in Den Haag. Toch heeft het idee postgevat de operationele commando's bij de lurven te grijpen en directe controle af te dwingen. De vraag is nu, om het beleefd te formuleren: gaat dat werken? En het al even beleefde antwoord: waarschijnlijk niet. Het antwoord ligt in het gegeven dat Defensie de kenmerken vertoont van een zelforganiserend systeem. Steven Johnson heeft met *Emergence: The connected lives of ants, brains, cities and software* (2001) een interessant boek geschreven over zelforganisatie, complexe adaptatie en emergente systemen. Zelforganiserende structuren lossen problemen niet op via een intelligent sturingscentrum, maar door gebruik te maken van een heleboel betrekkelijk domme elemen-

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van kolonel (KL) Frans Matsers en luitenant-kolonel der mariniers Marc Houben.

ten. Het zijn complexe adaptieve systemen die 'emergent' gedrag vertonen. Eenvoudige mieren maken een kolonie, zonder te beseffen dat ze dat doen. Johnson: 'The movement from low-level rules to higher-level sophistication is what we call emergence'.

Zelforganiserende systemen laten alleen indirecte controle toe. Pogingen tot directe controle vernietigen doorgaans de zelforganisatie en de vruchten daarvan. Pogingen om directe controle uit te oefenen, bijvoorbeeld door bepaald gedrag voor te schrijven of gewenste uitkomsten af te dwingen, vernietigen datgene wat men wil besturen, namelijk de intelligente zelforganisatie. Planning in de Sovjet-Unie of detailsturing van wetenschappelijk onderzoek zijn bekende voorbeelden daarvan.

Veerkracht en anticipatie

Na een langdurig en zorgvuldig proces van strategische verkenningen is duidelijk geworden dat een multifunctionele krijgsmacht ('veelzijdig inzetbaar') het beste past bij Nederland, het politieke bestel, de maatschappij, onze internationale ambities en de hoeveelheid geld die we daar voor over hebben. Een veelzijdig inzetbare krijgsmacht kan worden ingezet voor een veelheid aan diverse taken, rollen en opdrachten. Veerkracht en anticipatie zijn voor een veelzijdig inzetbare krijgsmacht succesvoorwaarden. Veerkracht om voorziene en onvoorziene schokken te kunnen opvangen, anticipatie ter voorbereiding op een vrij breed scala aan inzetscenario's. Zonder veerkracht en anticipatie geen succesvolle reactie op onvoorziene toekomstige gebeurtenissen.

Inmiddels zijn er talloze gevallen bekend die aantonen dat de (directe) controle van een zelforganiserend systeem niet werkt en zelfs contraproductief is. Defensie lijkt in die val te trappen. Herman van Gunsteren heeft in *Vertrouwen in Democratie* (2006) een studie uitgevoerd naar het zelforganiserend vermogen van een democratie en komt tot de conclusie: 'Vanwege de onmogelijkheid van directe en omvattende controle wordt vertrouwen een kernelement van zelforganisatie (...) Voor bestuursverantwoordelijken is de verleiding

groot 'to have it both ways', om de zaken toch in de hand te houden, om de voordelen van de markt te willen plukken maar ieder faillissement te willen vermijden. Om op te roepen tot herstel van vertrouwen. Maar zo'n eisende oproep wordt niet vertrouwd. Vertrouwen laat zich niet afdwingen.'

Indirecte controle over zelforganiserende systemen is wel mogelijk. Bijvoorbeeld door verandering in de feedback of door bijstelling van de regels. Een dergelijke sturing blijft ook indirect in de zin dat beoogde resultaten wel waarschijnlijker worden maar niet gegarandeerd zijn. Bovendien is een dergelijke sturing niet te leren uit een handleiding of door een opleiding als ingenieur of bestuurskundige te volgen. Vereist zijn de visie en de vaardigheden van een 'control artist', een sturingskunstenaar (Van Gunsteren).

Veerkracht zit tussen de oren – van mens en organisatie, niet in procedures en hardware. Anticipatie zit in een geduldige en zorgvuldige voorbereiding en het vóórzien van mogelijke operaties en opdrachten. Om tot een gedetailleerde (financiële) controle te komen, heeft Defensie een systeem ontwikkeld waarin functionarissen zich alleen verantwoordelijk voelen voor een proces, inclusief de financiële verantwoording ervan. Dit leidt tot verstikking in plaats van dat het de innovatie en het meedenken bevordert die noodzakelijk zijn om die veerkracht te behouden.

Vertrouwen en verantwoording

De veerkracht van Defensie kan sluipend om zeep worden geholpen als de macht komt te liggen bij bestuurders die denken te weten en te kunnen organiseren wat goed is voor Defensie en een besturingsmodel dat is ingericht op gedetailleerde aansturing en directe controle. De kwaliteit van Defensie is niet primair procedureel. De kwaliteit van Defensie zit in de mensen, niet in boeken en niet in de procedures. Een vaste structuur en besturingsmodel zijn weerloos tegen echte verassingen. De remedie: heb vertrouwen in je mensen en organisatie, maar roep ze op gezette tijden wel ter verantwoording. ■