

Optimaliseren, doorontwikkelen of toch wat nieuws?

Al in maart 2017 schreef toenmalig minister Hennis de Tweede Kamer dat het besturingsmodel 'op hoofdlijnen werkt (...) maar dat er ruimte is voor verdere verbetering'. Die verbetering, aldus de minister, moet niet worden gezocht in aanpassing van de organisatiestructuur of van het besturingsmodel, maar in 'de optimalisatie van de werking'. Onderkend werd dat problemen snel worden geëscaleerd naar de Bestuursstaf, waardoor deze zich langer beperkt tot het 'wat', maar zich ook uitspreekt over het 'hoe'.¹

De eerste opzet van deze optimalisatie lijkt naderbij te komen. Defensie krijgt mogelijk een nieuwe structuur gebaseerd op basis van beleid, uitvoering en toezicht.²

Het acroniem dat hieruit volgt is wat ongelukkig en we kunnen ons oprecht afvragen of dit slechts een doorontwikkeling is of toch echt een nieuw besturingsmodel. Maar relevanter is de vraag of deze aanpassing meerwaarde heeft. Is dit de zoveelste herstructurering omdat de

leiding verandert of is er ook echt noodzaak om onze werkwijze tegen het licht te houden naar aanleiding van veranderende omgevingsfactoren of om de acute personele en materiële problemen op te lossen? Met andere woorden: gaat het hier om de inhoud, of over macht en (het gebrek aan) vertrouwen?

De details van deze doorontwikkeling van het nieuwe besturingsmodel zijn nog niet gecommuniceerd en fragmenten komen sporadisch naar buiten. Zo gaf de CDS al eerder aan, in zijn *commander's message* van 5 juli,³ dat de mentaliteit van werken die de militairen tijdens missies hebben moet worden voortgezet in de vredesbedrijfsvoering. Dit is in lijn met eerder geformuleerde uitgangspunten zoals het 'sturen op operationele taakuitvoering' en hiermee neemt hij feitelijk al een voorschot op de mogelijk sterkere rol die de CDS als uitvoerder moet krijgen, niet alleen tijdens missies, maar ook in Nederland.

Een goede zaak! De mentaliteit van militairen tijdens missies is immers een inherent onderdeel van de leiderschapsfilosofie waar iedere officier mee wordt grootgebracht: de opdrachtgerichte commandovoering (OGC). De OGC is gestoeld op vertrouwen, wederzijds begrip, vrijheid van handelen en eenheid van opvatting. En daarmee analoog aan wat de CDS aangaf in zijn *commander's message*: de 'missie-mentaliteit' in Nederland moet een blauwdruk kennen gebaseerd op eigenaarschap, durf en leiderschap.

Werken zoals tijdens een missie waarbij mensen de ruimte en het vertrouwen krijgen om door te kunnen pakken klinkt iedere militair als muziek

1 Diverse citaten zijn uit: Minister van Defensie, 'Evaluatie besturingsmodel', *Vaststellen van de begrotingsstaten van het ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2017*, Kamerstuk 34550 X nr 84, van 30 maart 2017.

2 Zie de beschrijving bij de vacature DG Beleid via <https://www.vastgoedjob.nl/vacatures/ministerie-van-defensie/directeur-generaal-beleid-bij-defensie-38140.html>, waarin wordt aangegeven dat '(h)et ministerie van Defensie heeft ervoor gekozen het besturingsmodel aan te passen conform het BUT-model (beleid, uitvoering, toezicht). Als gevolg van deze aanpassing worden alle geledingen van de Bestuursstaf waar beleid wordt gemaakt samengevoegd in een directoraat-generaal beleid'.

3 De *commander's message* is op 5 juli 2018 aan iedereen in de defensieorganisatie gestuurd en op 6 juli op de website van Defensie geplaatst, zie <https://www.defensie.nl/organisatie/bestuursstaf/cds/weblog/2018/ondernemersgeest>.

in de oren. Maar is het wel reëel? Is het werken in een Haagse staf niet fundamenteel anders dan tijdens missies, want er zijn andere spelregels, randvoorwaarden en er heerst een andere cultuur. Het is dan ook de vraag of het geoptimaliseerde model de Haagse vertaling van het OGC gaat faciliteren, of gaat de kloof tussen Haagse en operationele besturingsfilosofie *nog* groter worden? Maar eerst een korte schets van de drie situaties voordat een conclusie kan worden getrokken.

De essentie van OGC is dat een militair commandant een opdracht krijgt van zijn naasthogere commandant om een opdracht of een missie uit te voeren – het ‘wat’. Deze missie past in het grotere plan en de naasthogere commandant deelt middelen toe zodat de commandant zijn opdracht kan uitvoeren. Omdat er ook tijdens missies schaarste is moeten er keuzes worden gemaakt en prioriteiten gesteld. Vervolgens zal de commandant een plan bedenken ‘hoe’ de missie tot een goed einde kan worden gebracht, binnen het oogmerk van de naasthogere commandant. Om de opdracht, soms met beperkte middelen, uit te voeren wordt van de commandant het maximale gevraagd van zijn initiatief en creativiteit, ofwel zijn *can do*-mentaliteit. En tot slot zien de hogere commandanten toe op de uitvoering van de missie zonder in de schoenen van de commandant te gaan staan. De commandant geniet immers het vertrouwen van zijn naasthogere commandanten.

Tijdens de vredesbedrijfsvoering in Nederland is dat helaas vaak anders, niet in de laatste plaats omdat er in Nederland meer regels en procedures zijn om dat beleid uit te voeren, zowel wet- en regelgeving als interne regels en procedures. De rol van de toezichthouder in Nederland neemt daarmee proportioneel toe, terwijl de discretionaire bevoegdheden voor ‘de uitvoerder’ evenredig afnemen. Voeding en ICT moeten zelfs via trekkingsrechten bij een ander krijgsmachtdeel tijdig worden aangevraagd, om over de reservedelenproblematiek maar te zwijgen. De commandant of directeur heeft daardoor tijdens de vredesbedrijfsvoering minder ruimte om door te pakken.

In de voorgestelde doorontwikkeling van het besturingsmodel lijkt het beleid nog verder gecentraliseerd en geconcentreerd te worden, bij een nieuw op te richten Directoraat-Generaal. De idee is dat de CDS de leiding heeft over de uitvoering en daarmee meer verantwoordelijkheden, waarbij ook ondersteunende onderdelen van DMO (en DOSCO) onder bevel komen. De toezichthouder krijgt een prominenter plaats, mede door de oprichting van de Inspectie Veiligheid Defensie.

Faciliteert deze ‘optimalisatie’ daarmee de invoering van OGC tijdens de vredesbedrijfsvoering of niet? Enerzijds wel. Met de grotere bevoegdheden voor, en daarmee vertrouwen in de CDS als ‘hoofduitvoerder’, is het doorontwikkelde besturingsmodel zeker in lijn met de OGC. De functiescheiding – rollen en taken – lijkt helder in beide besturingsmodellen, waarbij de functiescheiding in het nieuwe concept zelfs beter belegd is omdat er een quasi-onafhankelijke toezichthouder is.

Maar anderzijds wordt het beeld vertroebeld: gaat het hier om een optimalisatie van het huidige model, of toch om de introductie van een nieuw besturingsmodel? En wat is het doel: de werking optimaliseren of toch de organisatiestructuur aanpassen? Immers, een nieuwe werkwijze gaat over de taakverdeling en coördinatiemechanismen, terwijl reorganiseren over machtsverhoudingen gaat. Het organigram mag zeker tegen het licht worden gehouden als daar een noodzaak toe is, maar *form follows function*, niet andersom: je reorganiseert omdat het moet, niet omdat het kan.

De problemen van Defensie zijn reëel en de symptomen ervan zoals het tekort aan reservedelen of personeel zijn een dagelijkse frustratie. Een verandering in werkwijze kan bijdragen aan de oplossing en het bevorderen van de missie-mentaliteit in Nederland moet daarbij zeker worden aangemoedigd.

Maar we moeten voorkomen dat de aanpassing van het besturingsmodel uitmondt in een machtsspel op hoog ambtelijk niveau zonder dat de daadwerkelijke problemen worden opgelost, met vertrouwen als grootste verliezer. ■