

Het functioneren van het CDC volgens Mintzberg

Een ondersteunende divisie?

drs. H.M.J. van Lamoen
mr. C. Brander*

Inleiding

Waarom het Defensie Interservice Commando?

De laatste twee decennia van de vorige eeuw werden gekenmerkt door veel en ingrijpende wijzigingen in de vredes- en veiligheidssituatie in de wereld. Met name de val van de Muur en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie staan daarvoor symbool. Zonder uitvoerig in te gaan op het totale proces, kan worden gesteld dat de veranderende externe omgeving voor het ministerie van Defensie aanleiding is geweest voor een grootscheepse reorganisatie medio jaren negentig. De gevolgen van die reorganisatie hebben zich vooral laten gelden op het gebied van de inrichting van de organisatie en de besturing en beheersing daarvan.

In deze inleiding gaan wij eerst met grote stappen door de ontwikkelingen die hebben geleid tot de nieuwe taakstelling voor de Nederlandse krijgs-

macht. Vervolgens beschrijven we de herstructurering en verkleining van de krijgsmacht en de doelmatigheidsoperatie 1994, die de aanleiding is voor de oprichting van het Defensie Interservice Commando.¹

Internationale ontwikkelingen en nationale gevolgen

In 1989 is met de val van de Berlijnse Muur de internationale veiligheidsomgeving drastisch veranderd. De politieke omwenteling van dat jaar in Midden- en Oost-Europa maakte een eind aan de Koude Oorlog en leidde uiteindelijk tot de desintegratie van de Sovjet-Unie. Het einde van de relatieve status quo tussen de twee machtsblokken, Warschaupact en NAVO, heeft de weg vrijgemaakt voor een groot aantal lokale conflicten en brandhaarden die niet langer werden gesmoord door de dominante inmenging van (een van) de supermachten.

Deze veranderende omgeving leidde tot een herbezinning op de taken van

de NAVO, die later in de Prioriteitennota 1993 is omschreven als:

Het veiligheidsbeleid van de NAVO is niet meer uitsluitend gericht op de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied. Bij de internationale bemoeienis met conflicten binnen of tussen landen zal behoefte bestaan aan preventieve diplomatie, vredesbewarende ('peace-keeping') of vredesafdwingende ('peace-enforcing') operaties, maar ook aan hulpverlening met militaire middelen in acute humanitaire noodsituaties.²

Nieuwe rol voor de Nederlandse krijgsmacht

De wijzigingen in de internationale omgeving en de taakopvatting van de NAVO hebben geleid tot een discussie over de rol van de Nederlandse krijgsmacht. Deze discussie ging over de taken, de omvang en structuur van de organisatie, de mogelijkheid van verdergaande internationale samenwerking en het al dan niet handhaven van de dienstplicht. De minister kondigde in de Defensienota 1991 grote wijzigingen aan in het defensieapparaat.³

Gebaseerd op de hierboven beschreven gewijzigde internationale verhoudingen en de veranderde veiligheidsrisico's was zijn streven gericht op een kleiner defensieapparaat, maar

* Lkol drs. H.M.J. van Lamoen RA is voormalig waarnemend Hoofd Bestuursondersteuning bij Staf CDC en momenteel werkzaam als hoofd IC-CLAS.

Mw. mr. C. Brander is voormalig juriste bij Staf CDC en momenteel werkzaam als Hoofd Cluster Beheer van het Centraal Militair Hospitaal.

1 Zonder daarbij de pretentie te hebben volledig te zijn.

2 Ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Defensie, *Prioriteitennota, Een andere wereld, een andere Defensie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 975, nr. 1, Den Haag, brief 12 januari 1993.

3 Minister van Defensie, *Herstructurering en verkleining; De Nederlandse krijgsmacht in een veranderende wereld*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 991, Den Haag, 8 maart 1991.

dan wel kwalitatief beter, mobieler, sneller inzetbaar en efficiënter.

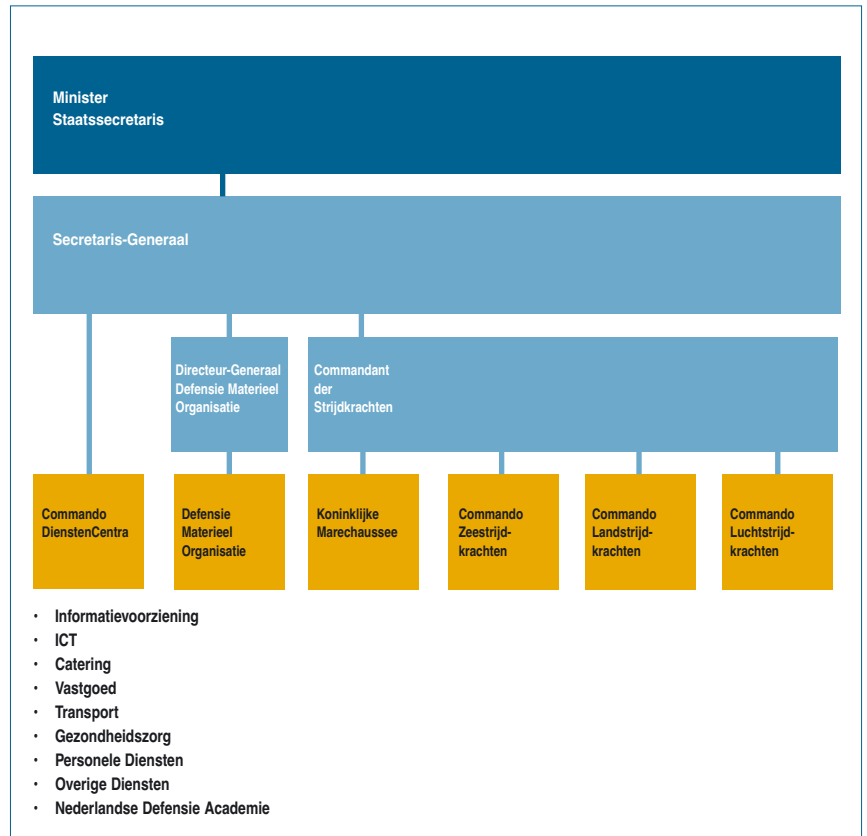
Op basis van het in de Defensienota aangekondigde beleid is in 1992 de structuur van het ministerie aangepast. De matrixstructuur die in 1976, als compromis tussen het functionele en productgerichte organisatieprincipe, was ingevoerd, wordt afgeschaft. In plaats daarvan wordt het concernmodel ingevoerd.

Drie-sporenbenadering

In het regeerakkoord van 'paars 1' in 1994 werd besloten om Defensie boven op het zogenaamde vredesdividend, dat in de jaren daarvoor in de vorm van diverse bezuinigingen al was ingeboekt, vanaf 1998 nogmaals een taakstellende bezuiniging van 914 miljoen gulden structureel op te leggen. Bij de besparingen die nodig waren om deze taakstelling in te vullen, zou de 'parate slagkracht' van Defensie worden ontzien. In de 'Novemberbrief' wordt een 'drie-sporenbenadering' gekozen:

- Spoor 1: besparing op 'overhead' en ondersteuning,
 - Spoor 2: internationale afstemmingen en samenwerking en
 - Spoor 3: vertraging van investeringen en structurele maatregelen.⁴
- Spoor 1 is uitgewerkt door de Regiegroep Doelmatigheidswinst.⁵ De opdracht van de Regiegroep was

de in de Novemberbrief voorgenomen besparingen in nader onderzoek zodanig uit te doen werken,



Commando DienstenCentra in de defensieorganisatie

*dat met aanmerkelijk grotere zekerheid over de bezuinigingsmogelijkheden en de daarbij behorende maatregelen kan worden besloten.*⁶

De Regiegroep Doelmatigheidswinst stelde de vorming van een nieuwe ondersteunende organisatie voor, die – om maximaal invulling te geven aan het interservice karakter van de orga-

nisatie – 'paars' moest worden ingevuld.⁷ Het streven was gericht op het samenvoegen van soortgelijke activiteiten van ondersteunende delen van de defensieorganisatie die de krijgsmacht delen tot dan toe afzonderlijk verrichtten.⁸

Op 1 april 1996 is, als resultante, het Defensie Interservice Commando (DICO) opgericht. In 1998 heeft C. Brander haar onderzoek afgerond waarin de vraag centraal stond aan welke eisen een organisatiestructuur als die van het DICO – een divisie-structuur – moet voldoen om optimaal te kunnen functioneren.⁹ Als norm heeft zij daarbij de organisatietheorie van Henry Mintzberg gehanteerd.¹⁰ In 2004 heeft Ikol H.M.J. van Lamoen onderzoek gedaan naar de mate waarin bureau politiek voorkomt binnen het ministerie van Defensie.¹¹ In het kader hiervan heeft hij onder andere ook onderzoek verricht naar de op-richting van het DICO.

4 Minister en staatssecretaris van Defensie, *Naar een doelmatiger organisatie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 900 X, nr. 8, Den Haag, brief 4 november 1994.

5 Regiegroep Doelmatigheidswinst, ingesteld door de staatssecretaris van Defensie op 7 december 1994 (instellingsbeschikking nr. D 151/94/28190).

6 Regiegroep Doelmatigheidswinst, *Rapport van de Regiegroep doelmatigheidswinst aan de Staatssecretaris van Defensie over de mogelijkheid van "overhead" en ondersteuning*, Den Haag, 1 mei 1995.

7 De samenvoeging van Marineblauw, Landmachtgroen en Luchtmachtgrijs heeft geleid tot de introductie van 'paars' binnen defensie.

8 Kamerstuk 23 900 X, Vaststelling Defensiebegroting 1995.

9 C. Brander – *Het DICO: van, voor en door de krijgsmacht delen? Een beoordeling van het functioneren van het Defensie Interservice Commando in het licht van de configuratietheorie van Mintzberg*, Groningen, mei 1998.

10 H. Mintzberg – *Structures in fives: designing effective organizations*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1983.

11 H.M.J. van Lamoen RA – *Spreken met een stem. Bureau politiek bij het Ministerie van Defensie*, Leiden 2004.

Ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van het DICO – dat intussen als onderdeel van de Bestuursvernieuwing Defensie is doorgegroeiwd tot Commando DienstenCentra (CDC) – zijn beide auteurs verzocht om, in lijn van hun eerder uitgevoerde onderzoek, aanvullend te kijken naar de stand van zaken van het CDC anno 2006.¹²

Dit artikel richt zich derhalve op de beoordeling van het CDC anno 2006 ten opzichte van (een deel van) de theorie van Mintzberg.¹³ De conclusies en aanbevelingen uit de oorspronkelijke studies zijn hierbij als vertrekpunt gehanteerd. In dit artikel gaan we per aspect steeds eerst kort in op specifieke elementen die relevant zijn volgens de theorie, om vervolgens de praktijksituatie van 1998 en van 2006 te beoordelen. Afsluitend zijn enkele conclusies opgenomen.

Theoretisch kader: de configuratietheorie van Mintzberg

In het oorspronkelijke onderzoek van Brander is het functioneren van het DICO in 1998, dus twee jaar na de oprichting, geanalyseerd. De configuratietheorie van Mintzberg vormde het theoretisch kader waaraan de inrichting en het functioneren van het DICO werd getoetst. Mintzberg zegt dat 'de elementen van een structuur zo geselecteerd moeten worden dat interne consistentie of harmonie ontstaat en tevens een basisconsistentie met de situatie van de organisatie'.¹⁴ Hij stelt dat in iedere organisatie vijf organisatieonderdelen aanwezig zijn, die in iedere structuur een andere rol spelen.

Daarnaast ontdekte hij dat de verhoudingen tussen en in de vijf organisatieonderdelen worden bepaald door de coördinatiemechanismen, ontwerpparameters en situationele factoren. Het uitgangspunt van de 'configuratietheorie' is dat een organisatie slechts dan optimaal functioneert als alle voor die organisatie belangrijke aspecten de waarde en vorm

aannemen die passen bij een van de configuraties.

De keuze voor de configuratietheorie van Mintzberg als theoretisch kader was gebaseerd op het feit dat Mintzberg een duidelijke norm geeft waartegen een organisatie kan worden afgezet. Mintzberg stelt dat slechts een beperkt aantal configuraties – dat zijn ideaal-typische organisatie modellen – voldoende is om te verklaren waarom effectieve organisaties zo gestructureerd zijn als zij zijn. Daarnaast kan hiermee de diagnose van problemen bij veel niet-effectieve organisaties worden gesteld.¹⁵

Tevens is gekozen voor de configuratietheorie van Mintzberg omdat die theorie algemeen geaccepteerd is als toonaangevend op het gebied van organisatiekunde. De basisprincipes zoals door Mintzberg neergelegd, zijn voor vele theoretici uitgangspunt (gewest) om op verder te bouwen.

Hoewel Mintzberg de theorie in latere jaren nog verder heeft uitgewerkt en aangevuld, hanteren wij in dit artikel – dat zoals eerder is aangegeven voortbouwt op het oorspronkelijke onderzoek van 1998 – de configuratietheorie zoals Mintzberg die heeft vastgelegd in 1983.¹⁶

Keuze voor de divisieconfiguratie

Welke configuratie als norm gehanteerd diende te worden voor de beoordeling van het functioneren van het DICO in 1998 volgde logisch uit de keuzes die gemaakt waren bij de oprichting in 1996. Uit de Blauwdruk

DICO blijkt dat de waarde en vorm van de drie meest bepalende aspecten, namelijk de groepering van de eenheden, het dominante coördinatiemechanisme en de mate en wijze van (de)centralisatie eenduidig pasten bij de divisieconfiguratie, die derhalve als beoordelingsmaatstaf is gehanteerd.¹⁷ De inrichting van een organisatie als divisiestructuur is bij uitstek geschikt voor een organisatie die opereert op verschillende 'markten', waarbij de groepering van de eenheden dient te zijn toegesneden op die verschillende markten.

Mintzberg heeft de ideaal-typische divisieconfiguratie beschreven aan de hand van de waarde of vorm van de vijf voor de organisatie belangrijke aspecten (zie tabel 1). In deze bijdrage gaan wij omwille van de omvang niet op alle vijf door Mintzberg onderkende aspecten in. Wij behandelen slechts die aspecten die, ten opzichte van de situatie zoals onderzocht voor het DICO in 1998, een significante wijziging hebben doorgemaakt, namelijk 'groepering van de eenheden' en 'mate van decentralisatie'. Voor de overige aspecten verwijzen wij naar de uitkomsten van de eerdere studies.

Groepering van de eenheden: marktdiversiviteit

Theorie

Wanneer een organisatie veel verschillende markten bedient zijn er 'grosso modo' twee inrichtingsmogelijkheden: de eenheden per markt worden verzelfstandigd of de eenheden worden geplaatst onder een overkoepelend orgaan: het hoofdkantoor.¹⁸ In het eerste geval zijn de eenheden

12 Het 'doorgroeien' van DICO naar CDC is in 2004 vormgegeven in SAMSON project A-12 'Oprichting Commando DienstenCentra'.

13 Zie voor een nadere beschrijving van de ontstaansgeschiedenis ook Bergsma, G.M., 'Defensie Interservice Commando: Parse Defensie Service Organisatie vijf jaar jong' in: *Militaire Spectator* 170 (5) (2001) p. 257-267.

14 Zie: noot 9.

15 Zie: noot 9.

16 Zie: noot 9.

17 Projectgroep DICO, Blauwdruk Defensie Interservice Commando, Den Haag, 11 december 1995.

18 Mintzberg zegt: 'De situationele factor die een organisatie vooral in de richting drijft van een divisiestructuur is de marktdiversiteit'.

	<i>Aspect</i>	<i>Waarde of vorm</i>
1	Groepering van de eenheden	naar markt (producten en diensten)
2	Mate van (de)centralisatie	beperkte verticale decentralisatie
3	Belangrijkste organisatie-onderdeel	het middenkader
4	Coördinatiemechanisme	sturen op output
5	Planning- en controlesysteem	controle van de resultaten

Tabel 1: Ideaal-typische divisieconfiguratie

autonoom. In het tweede geval zijn de eenheden deels afhankelijk van het hoofdkantoor en kwalificeert Mintzberg ze als semi-autonoom.

In beide gevallen is het zo dat ieder product of iedere dienst door de organisatie geproduceerd, of iedere klant of ieder gebied dat de organisatie bedient, *de onverdeelde aandacht* van een organisatie-eenheid krijgt. Dit komt de kwaliteit van het te leveren product of de te leveren dienst ten goede.

Indien – om welke reden ook – wordt besloten de eenheden niet als autonome entiteiten te verzelfstandigen, rest in de ogen van Mintzberg slechts één mogelijkheid: het geheel te laten functioneren als divisiestructuur. Binnen een divisiestructuur zijn de eenheden gegroepeerd naar producten en diensten, klanten of geografisch gebied. De genoemde, onderscheidende aspecten waarnaar wordt gegroepeerd vallen binnen de theorie van Mintzberg alle drie onder de noemer van de ontwerpparameter ‘groepering naar markt’; iedere divisie bedient zijn eigen markt.

Groepering van de eenheden in 1996

In de Blauwdruk DICO is vastgelegd: ‘Het DICO is het cluster van diensten en bedrijven dat defensiebreed faciliteiten aanbiedt aan klanten die mede daardoor in staat zijn hun kerntaken uit te voeren’.

Voor de oprichting van het DICO waren de faciliterende of ondersteu-

nende diensten op verschillende wijzen in de defensieorganisatie ondergebracht.¹⁹ Zo werd een aantal eenheden – dat binnen de hele krijgsmacht ondersteuning verleende – reeds in 1995 samengevoegd tot de Groep Defensie Ondersteuning (GDO) en ondergebracht bij de Centrale Organisatie.²⁰

Bij de oprichting van het DICO zijn alle eenheden die eerder behoorden tot de GDO in het DICO ondergebracht.

Daarnaast zijn er nog andere organisatie-eenheden van de verschillende krijgsmachtdelen (die eveneens ondersteunende taken uitvoerden, maar zich tot dat moment uitsluitend richtten op het krijgsmachtdeel waarvan ze deel uit maakten) samengevoegd en aan het DICO toegevoegd. Het ging hier met name om verschillende organisatie-eenheden die binnen de afzonderlijke krijgsmachtdelen vrijwel identieke producten of diensten leverden, zoals bijvoorbeeld keuring en selectie, salarisadministratie en transport.²¹

Uit de taakstelling van de diverse DICO-eenheden blijkt dat ze producten of diensten voortbrengen die andere DICO-eenheden niet leveren. In de Blauwdruk DICO is dit als volgt geformuleerd: ‘De structuur van het DICO accentueert de onderlinge onafhankelijkheid van de DICO-diensten’.

De Blauwdruk DICO stelt verder: ‘Alle diensten worden op hetzelfde niveau



IKS Keuringcentrum, Amsterdam, 2005 (Foto AVDD, E. Kurvers)

¹⁹ Aanvankelijk was er het voornemen om een interservice organisatie onder te brengen bij het reeds bestaande Natco. Echter, vanwege de te zeer uiteenlopende verantwoordelijkheden van het Natco nieuwe stijl en de eigenlijke taken van de KL is – in nauw overleg met de toenmalige bevelhebbers – besloten tot het oprichten van een los van de Centrale Organisatie staand onderdeel.

²⁰ DARIC, DMC, DMP, IDL en PSA.

²¹ De groepering van eenheden naar klanten (defensieonderdelen) was de bestaande situatie waaraan, althans voor zover het niet de niet oud-GDO eenheden betrof, want die waren reeds gecentraliseerd, met de oprichting van het DICO een einde werd gemaakt door juist die eenheden bij de klant weg te halen en aan meerdere defensieonderdelen te laten leveren.

direct onder C-DICO opgehangen'.²² Dit principe is houdbaar tot de span-of-control van het hoofdkantoor wordt overschreden. Opmerkelijk is dat al in 1998 binnen de Staf van DICO de zorg rees dat de span-of-control van Commandant DICO in de nabije toekomst te groot zou worden en dat de eenheden zouden moeten worden gehergroepeerd. Het zou echter tot 2004 duren alvorens deze discussie feitelijk werd gevoerd in het kader de Bestuursvernieuwing (deelproject A12, 'Oprichting Commando DienstenCentra').

Groepering van de eenheden in 2006

In 2004 viel een aantal zaken samen. De span-of-control van Commandant DICO was tot het uiterste opgerekt; meer dan twintig bedrijven (groot en klein, complex en relatief eenvoudig) vielen inmiddels rechtstreeks onder C-DICO. Daarnaast was het politieke besluit genomen dat Defensie verder moest bezuinigen. Een ingrijpende reorganisatie moest vorm geven aan de opgelegde taakstelling. Tegelijkertijd diende de toekomstige krijgsmacht kwalitatief op hoog niveau te blijven en beter bestuurbaar te zijn.

Het – in het kader van dit artikel – meest relevante gevolg van de Bestuursvernieuwing voor DICO was: het besluit tijdens de ASE-sessie van september 2003 om *alle* ondersteunende diensten te centraliseren in dienstencentra en deze onder te brengen binnen het CDC en DMO. Dit betekende namelijk in relatief korte tijd de toevoeging van een groot aantal nieuwe bedrijven aan DICO (inmiddels: CDC). Hoewel een divisiestructuur een behoorlijke span-of-control aan kan, werd de span-of-control hiermee definitief te omvangrijk voor een adequate besturing. Derhalve viel het besluit tot een fundamentele herinrichting van het DICO.

Mintzberg stelt dat een viertal indelingscriteria kan worden gebruikt bij de selectie van de basis voor groepering van posities en eenheden, namelijk:

- 1 samenhang tussen de uit te voeren werkzaamheden;
- 2 samenhang tussen de processen;
- 3 samenhang wat betreft omvang;
- 4 sociale samenhang.

In het kader van SAMSON deelproject A12, 'Oprichting Commando DienstenCentra' is aan alle betrokken partijen de vraag gesteld hoe de ideale organisatie moest worden ingericht. Na intensief overleg, ook met de klanten, is besloten dat het DICO, dat voortaan als CDC door het leven zou gaan, zou bestaan uit acht bedrijfsgroepen die zoveel mogelijk zijn gegroepeerd naar producten en diensten.

Het in 1996 gekozen principe van groepering naar markt is bij de hergroepering dus gehandhaafd: de bedrijfsgroepen zijn ingedeeld naar output; ze zijn gevormd op basis van de producten en diensten die zij leveren. Binnen de bedrijfsgroepen zijn vervolgens – in termen van Mintzberg – afzonderlijke divisies/bedrijven verantwoordelijk voor één of meer productlijnen.

Deelconclusie Groepering van de eenheden

Geconcludeerd kan worden dat de wijziging van de organisatiestructuur/inrichting van het CDC ten aanzien van het aspect 'groepering van eenheden' geen belemmering vormt voor het optimaal functioneren van de divisiestructuur CDC.

Beperkte verticale decentralisatie

Theorie

Mintzberg kijkt bij het aspect decentralisatie niet naar de totale organisatie, maar slechts naar de bovenste laag die wordt gevormd door de strategische top (in het geval van de divisiestructuur: het hoofdkantoor) en het middenkader (in een divisiestructuur zijn dat de divisie-managers). Binnen een divisiestructuur gaat het dus om de verdeling van taken (en bevoegdheden) tussen het hoofdkantoor en de managers van de divisies.

De 'optimale' taakverdeling tussen hoofdkantoor en divisies binnen een divisiestructuur laat zich omschrijven als beperkte verticale decentralisatie: decentralisatie van taken en bevoegdheden van het hoofdkantoor naar de divisies, met instandhouding van de duidelijke hiërarchische verhouding tussen beide niveaus.

De divisies, gegroepeerd als zij zijn naar markt (bijvoorbeeld product of dienst), zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het tot stand brengen van hun eigen eindproduct. Immers iedere divisie is op grond van de bestaande, c.q. ontstane marktspecialisatie de deskundige bij uitstek op het gebied van zijn eigen markt.

Om invulling te kunnen geven aan die verantwoordelijkheid heeft het management van een divisie de bevoegdheden nodig om de beslissingen, die zij noodzakelijk acht voor een goede (totstandkoming van de) productie, te kunnen nemen. Die bevoegdheden, die het hoofdkantoor geeft, leiden ertoe dat het middenkader (divisie-management) op operationeel vlak vrijwel autonoom (semi-autonoom) kan functioneren. Deze semi-autonomie van de divisies is een bepalende factor voor het succesvol functioneren van een divisiestructuur. Om die semi-autonomie te waarborgen is een scherpe taakverdeling noodzakelijk tussen het hoofdkantoor en de divisies.

Zoals gesteld ligt de kracht van de divisiestructuur in de grote operationele vrijheid van de divisies; het hoofdkantoor dient zich te onthouden van bemoeienis met de totstandbrenging van de productie. De semi-autonomie van de divisies wordt begrensd door de taken van het hoofdkantoor. Mintzberg stelt dat voor het optimaal

²² Van dit principe is al vrij snel afgeweken, namelijk met de toevoeging van het MGFB (Nu: Bedrijfsgroep Gezondheidszorg) dat als eigen divisiestructuur binnen het DICO werd opgehangen. Hierdoor werden de toenmalige bedrijven van het MGFB als het ware een niveau lager geplaatst.

functioneren van een divisiestructuur de volgende taken zijn voorbehouden aan het hoofdkantoor:

1 Het beheren van de strategische portfolio: men houdt zich bezig met het oprichten, aankopen, verkopen en opheffen van divisies om de mix van producten en markten te veranderen. Voorts bepaalt het hoofdkantoor de taak en doelstelling van de organisatie en van de afzonderlijke divisies.

2 Het verdelen van de financiële middelen over de divisies: het hoofdkantoor bepaalt de strategie van de organisatie van de divisies. De strategieën van de divisies hebben financiële consequenties. Het hoofdkantoor verdeelt de financiële middelen op zodanige wijze dat de strategieën kunnen worden bekostigd.

3 Het ontwerpen van het systeem voor de controle op de resultaten: omdat de divisies semi-autonoom opereren is de sleutel tot de controle van de divisies het systeem voor controle van de resultaten. Het hoofdkantoor beslist wat, hoe en hoe vaak moet worden gemeten en hoe en wanneer deze informatie aan het hoofdkantoor moet worden doorgegeven. De controle is gericht op de vraag of de divisies hun taak uitvoeren en of zij de door het hoofdkantoor uitgezette strategie volgen.

4 Het vervangen en benoemen van de managers van de divisies: omdat directe inmenging van het hoofdkantoor in de divisies niet past in een divisiestructuur, is de benoeming van de leiding van de divisies een erg belangrijke taak. Het succes van een divisiestructuur hangt in grote mate af van de juiste divisie-managers. Daarnaast is *indoctrinatie* belangrijk teneinde zeker te stellen dat de divisie-managers de bredere doelstellingen van het hoofdkantoor voor ogen blijven houden in plaats van slechts de belangen van de eigen divisie.

5 Het bewaken van het gedrag van de divisies op persoonlijke basis: het hoofdkantoor is afhankelijk van de door de divisies verstrekte informatie. Het hoeft geen betoog dat het hoofdkantoor niet uitsluitend op deze informatie mag vertrouwen; het dient naast het management-informatiesysteem nog een alternatieve informatiestroom te hebben. Mintzberg noemt als alternatief het bewaken van het gedrag van de divisies op persoonlijke basis (bijvoorbeeld: *management by walking around*/bedrijfsbezoeken).

6 Het verlenen van ondersteunende diensten: het hoofdkantoor heeft als taak de divisies te ondersteunen. Mintzberg doelt hierbij op het leveren van diensten die buiten de eigenlijke taak vallen (drukkerij, postkamer, PR-afdeling). Wij zouden dit willen aanvullen met een andere vorm van ondersteuning die Mintzberg niet noemt, namelijk het op verzoek adviseren van het divisie-management.

Beperkte (de)centralisatie bij de oprichting van DICO

In de Blauwdruk DICO staat opgenomen: 'De diensten en bedrijven zijn resultaat-verantwoordelijke eenheden. Bevoegdheden, middelen en budgetten worden maximaal aan de RVE's toegewezen (decentralisatie) tenzij het doelmatiger is om faciliteiten binnen het DICO te concentreren'.

Dit vormt de basis voor de vorm waarin de beperkte verticale decentralisatie is gegoten.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven is in de ideaal-typische divisiestructuur slechts een beperkt aantal taken voorbehouden aan het hoofdkantoor. Echter, de situatie van het DICO werd gecompliceerd door ten minste een drietal factoren, namelijk:

• Wie vormt het hoofdkantoor?

Op het niveau DICO vormt C-DICO met zijn staf het hoofdkantoor. In de Blauwdruk DICO staat: 'In het DICO bestaan twee bestuurslagen: het niveau C-DICO en het niveau van de commandant/directeur van diensten/bedrijven.' Dit kan echter niet los worden gezien van het gegeven dat het DICO als defensieonderdeel functioneert in een groter geheel, namelijk het ministerie van Defensie dat ook weer als een divisiestructuur is gevormd. Een deel van de beslissingsbevoegdheid die ideaal-typisch bij het hoofdkantoor ligt, is derhalve voorbehouden aan het hoger gelegen hoofdkantoor. De bevoegdheden en speelruimte van C-DICO zijn hierdoor per definitie beperkt.

• Waarom het College van Bevelhebbers?

Bij de oprichting van het DICO is het College van Bevelhebbers ingesteld. Dit College gaf bindende richtlijnen aan C-DICO. De instelling van het Col-



Een Leopard op een dieplader van DVVO (Foto AVDD, E. Kurvers)

lege van Bevelhebbers vloeide voort uit de behoefte van de bevelhebbers om grip te hebben op het doen en laten van het DICO om de gewenste ondersteuning zeker te stellen, alsmede uit de behoefte divergentie van de lange-termijnontwikkelingen van de krijgsmacht delen en het DICO te voorkomen.²³

Als voorbeeld van de effecten hiervan kan bijvoorbeeld gelden de uitwerking van een van de taken voorbehouden aan het hoofdkantoor, het verdelen van de financiële middelen over de divisies (het hoofdkantoor bepaalt de strategie van de organisatie van de divisies. De strategieën hebben financiële consequenties. Het hoofdkantoor verdeelt de financiële middelen op zodanige wijze dat de strategieën kunnen worden bekostigd).

Het College van Bevelhebbers had de bevoegdheid te oordelen over plannen en begrotingen van het DICO en specifiek het goedkeuren van voorstellen voor grote investeringen.²⁴ Deze bevoegdheid, in de theorie voorbehouden aan het hoofdkantoor, was C-DICO (voor de divisiestructuur DICO het niveau hoofdkantoor) dus ontnomen.

• *Wie ontwerpt het systeem voor de controle van de resultaten?*

De sleutel tot de controle van de divisies is het systeem voor controle van de resultaten; het hoofdkantoor beslist wat, hoe en hoe vaak moet worden gemeten en hoe en wanneer deze informatie aan het hoofdkantoor moet worden doorgegeven. Mintzberg stelt dat het ontwerpen van het systeem voor de controle van de resultaten een

bevoegdheid van het hoofdkantoor is. Binnen de context waarin het DICO opereert, kan dit niet een exclusieve bevoegdheid van C-DICO zijn. Immers, zoals reeds gesteld, is ook hij op zijn beurt weer een divisie manager onder de secretaris-generaal. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met eisen voortvloeiend uit wet- en regelgeving die hun weerslag hebben op dit systeem. Bij uitstek binnen het veld van de overheidsfinanciën worden veel eisen op het gebied van rap-

²³ Zie voor een nadere beschouwing noot 10.

²⁴ Zie: Artikel 3 van de Instellingsbeschikking College van Bevelhebbers en Commandant van het Wapen der Koninklijke Marechaussee ten behoeve van het DICO (in dit artikel aangeduid als het College van Bevelhebbers).

Taak		C-DICO	College van Bevelhebbers	Overigen
<i>het beheren van de strategische portfolio:</i>	Keuze divisies binnen DICO:	Adviesrecht aan CvB en medebeslissingsbevoegd	Hoewel geen formele taak, in de praktijk beslissingsbevoegd	Politieke en ambtelijke leiding is beslissingsbevoegd
	Bepalen taak en doelstelling:	Ja, van divisies		Niet van divisies, maar wel van DICO als geheel
<i>het verdelen van de financiële middelen over de divisies:</i>		Beslissingsbevoegd m.u.v. grote investeringen	Beslissingsbevoegd t.a.v. grote investeringen	
<i>het ontwerpen van het systeem voor de controle op de resultaten:</i>		Opdrachtgever	Opdrachtgever	Centrale Organisatie en externe wet- en regelgeving
<i>het vervangen en benoemen van de managers van de divisies:</i>		Adviesrecht aan CvB	Bevoegd tot voordragen van kandidaten	Beslissingsbevoegd
<i>het bewaken van het gedrag van de divisies op persoonlijke basis:</i>		Ja	Nee	Nee
<i>het verlenen van ondersteunende diensten:</i>		Ja	Nee	Nee

Tabel 2. De situatie in 1996 ten aanzien van de zes taken van het hoofdkantoor

portages (zowel format als inhoud) dwingend opgelegd.

In tabel 2 is de situatie in 1996 ten aanzien van de zes taken van het hoofdkantoor, met inachtneming van het hiervoor gestelde, weergegeven.

Uit de beschreven situatie blijkt dat met name de positie van het College van Bevelhebbers leidde tot een forse aantasting van de positie van C-DICO (het hoofdkantoor) ten opzichte van de theoretische divisiestructuur.

Uit interviews die zijn gehouden met de bevelhebbers in 1997, zo'n anderhalf jaar na de oprichting van het DICO, komt naar voren hoe zij op dat moment tegen het DICO aankeken.²⁵ Unaniem waren de bevelhebbers van mening dat 'het DICO van, voor en door de krijgsmachtdelen' was. Nadrukkelijk merkten de bevelhebbers op dat DICO *geen zelfstandige organisatie* binnen het ministerie van Defensie was, maar dat de krijgsmachtdelen grip wilden en ook hadden weten te behouden op de ondersteuning.

Bepaalde (de)centralisatie anno 2006

Het mag duidelijk zijn dat de institutionele context waarbinnen het CDC opereert ten principale dezelfde is als gebleven als voor het DICO tien jaar geleden. Ook nu nog geldt dat de divisiestructuur CDC – nu als één van de zeven defensieonderdelen – deel uitmaakt van de divisiestructuur Defensie. Het nieuwe Besturingsmodel Defensie zorgt echter wel voor meer eenduidige relaties tussen de zeven defensieonderdelen. De taken en bevoegdheden van C-CDC zijn helder en consistent vastgelegd.

De opheffing in het najaar 2002 van het College van Bevelhebbers als stu-

ringsorgaan naast de sturing in de lijn door de SG heeft de consistentie in aansturing aanzienlijk vergroot.²⁶ De laterale afstemming tussen C-DICO (en later C-CDC) en de Bevelhebbers (later de Operationeel Commandanten) is verplaatst van het College van Bevelhebbers, waarin de Bevelhebbers een positie innamen *boven* C-DICO, naar het Comité Chef Defensiestaf en Bevelhebbers (nu Beraad Operationele Commandanten), het Departementaal Beraad en het Politiek Beraad waarin zij *gelijkwaardige* posities bekleden.

Met de invoering van het nieuwe Besturingsmodel Defensie is de situatie nog verder *genormaliseerd* ten opzichte van de theorie. De eenduidige relaties tussen de zeven defensieonderdelen, waarbij met name de operationele Commandanten en Commandant CDC een veel meer gelijkwaardige rol spelen (de operationele Commandanten als uitvoerders onder de Commandant der Strijdkrachten en Commandant CDC als uitvoerder onder de secretaris-generaal) stellen C-CDC in staat om veel meer dan in het verleden daadwerkelijk invulling te geven aan zijn rol als hoofdkantoor voor de CDC-organisatie.

Ten aanzien van het derde punt in de vorige paragraaf, de relatief grote externe invloed op het systeem voor de controle van de resultaten, geldt dat dit inherent is en blijft aan het functioneren binnen de publieke sector.

Hierop kan noch het niveau hoofdkantoor van Defensie totaal (de SG), noch C-CDC als hoofdkantoor van de divisiestructuur CDC invloed uitoefenen.

Conclusie

Centraal in deze bijdrage staat de stelling van Mintzberg dat een organisatie slechts dan optimaal functioneert als alle voor die organisatie belangrijke aspecten de waarde en vorm aannemen die passen bij één van de configuraties.

In 1998 is reeds bekeken of het DICO zodanig was ingericht dat het optimaal zou kunnen functioneren, en in deze bijdrage hebben wij een tweetal aspecten waarover de afgelopen jaren veel te doen is geweest nogmaals in ogenschouw genomen.

Ten aanzien van het eerste aspect, groepering van de eenheden, kan worden geconcludeerd dat de keuze die in 2004 is gemaakt om de bedrijven onder te brengen in bedrijfspgroepen volledig past binnen de theorie van Mintzberg en dus niet bedreigend is voor het optimaal functioneren van de CDC-organisatie.

Ten aanzien van het tweede aspect, mate van (de)centralisatie, kan worden gesteld dat met de opheffing van het College van Bevelhebbers en de vergroting van de consistentie in de aansturing als gevolg van de invoering van het nieuwe Besturingsmodel de kansen voor het optimaal functioneren zijn vergroot.

Niettegenstaande deze conclusies, getrokken op basis van (slechts) een theoretische beschouwing, geldt natuurlijk dat de mate waarin het CDC daadwerkelijk 'optimaal' kan of zal functioneren vooral bepaald wordt door de wijze waarop de verschillende actoren opereren.

Het dagelijkse handelen van zowel klant als leverancier en het hogere hiërarchische niveau bepaalt uiteindelijk of de gebouwde structuur succesvol is.

Daarbij spelen zowel bewuste beïnvloeding (positief of negatief) als onbewuste elementen (kennis, kunde en ervaring) een rol. Het feit dat we kunnen concluderen dat, in ieder geval wat betreft de beide onderzochte aspecten, voldaan wordt aan de eisen van de theorie is daarom geenszins een garantie voor het optimaal functioneren van het CDC. Dat wordt bepaald door de medewerkers van Defensie. Klant en leverancier moeten samen het CDC doen uitgroeien tot een optimaal functionerende interne dienstverlener.

²⁵ Zie: noot 1.

²⁶ Hoewel er geen formeel opheffingsbesluit is genomen, was er door de toetreding van C-DICO tot het COCB, DB en PB geen behoefte meer aan het College van Bevelhebbers en is het de facto opgehouden te bestaan.