

SLAGKRACHT IN SLAGVAARDIGHEID

‘Een aanval op de bureaucratie’, aldus de opdracht van de secretaris-generaal van Defensie, aan het slot van de ‘heidag Zwaluwenberg’. Eind november, 100 dagen later, is het resultaat van de eerste veldslag bekend gemaakt en het besluit genomen voor de volgende stap in het strijdplan. Bestuurlijke slagvaardigheid komt direct ten goede aan ons primaire product. Minder bureaucratie maakt een beperking op de overhead mogelijk en leidt tot een betere kwaliteit van het bestuur. Het is dan ook belangrijk dat Defensie zegeviert in deze taaië strijd.

De wens om de bureaucratie terug te dringen is niet nieuw. Zo werd in de *Prioriteitennota* van 2003 al ruimschoots aandacht besteed aan het terugdringen van regelzucht en bureaucratie. In 2003 werd, bij de invulling van de bezuinigingsmaatregelen, de inperking van de bureaucratie binnen Defensie als een van de uitgangspunten genomen om de operationele slagkracht van de krijgsmacht zoveel mogelijk te kunnen ontzien.

Nogmaals de focus richten op het terugdringen van de bureaucratie is een goed initiatief en past volledig in de actualiteit. Zo staan in de partijprogramma's van nagenoeg alle politieke partijen passages over het terugdringen van de bureaucratie als speerpunt voor de overheid.

Vermindering van de bureaucratie vraagt meer dan een aanval op de regelgeving. Het vraagt om een bedrijfscul-

tuur die doelgericht is en het mogelijk maakt om de juiste dingen te doen. Een cultuur dus waar slagvaardigheid hoog in het vaandel staat. U zou verwachten dat Defensie op het gebied van slagvaardigheid hoog zal scoren. Echter, als we de vele consultants met brede overheidservaring mogen geloven, en er is geen enkele reden om daaraan te twijfelen, is de bureaucratie binnen Defensie beduidend groter dan bij andere ministeries.

Defensie is een organisatie met een uitzonderlijke hoeveelheid regelgeving. Fukuyama toont in zijn boek *Trust* aan dat veel regelgeving een teken is van weinig vertrouwen. De controle en verantwoordingsdruk op de organisatie is groot met diverse controlerende instanties, zoals de Audit Dienst Defensie, de Algemene Rekenkamer, de Inspecteur-generaal der Krijgsmacht, parlement en media.

Traditioneel ligt het accent hierbij op toezicht. In de praktijk wordt bij incidenten al snel gegrepen naar de oplossing om meer toezicht toe te passen. Daarnaast is met de opkomst van het procesdenken het toezicht steeds meer gericht geraakt op de uitvoering en invulling van de procesketen. Zijn alle processtappen genomen, is er sprake van een beheerst proces?

Dit procesdenken wordt versterkt door de relatieve onbekendheid met en ondefinieerbaarheid van het operationele product, want wat is nu precies de slagkracht van een F-16, fregat, tank, of

bataljon? Hierdoor raakt het product-denken, de doelbereiking, ongewild op de achtergrond en gaat de aandacht van de organisatie steeds meer uit naar de procedure, het proces. Alleen al vanuit deze optiek is het van belang dat er binnen de organisatie een goede kruisbestuiving is tussen het operationele bedrijf en het bestuur. Maar naast een gedegen kennisuitwisseling is er ook behoefte aan begrip voor elkaars cultuur.

In het bestuur van Defensie komen de culturen van het (productgerichte) operationele domein en het (procesgerichte) bestuurlijke domein met elkaar samen. In de praktijk blijkt dat de cultuurschok van menig militair groot is bij de overstap van het operationele bedrijf naar de bestuurlijke omgeving. Hij komt er al snel achter dat binnen de bestuurlijke omgeving andere mores gelden, met eigen regels en gewoonten die in sommige opzichten in contrast staan met die in de operationele omgeving.

In de bestuurlijke omgeving is ook de managementstijl anders. In het operationele domein is de dominante managementstijl gebaseerd op het principe van bevelvoering. In het bestuurlijke domein is meer sprake van groepsbeslissingen, met de leider in een meer afstandelijke positie. Een goed bestuurder zet beleidsvoornemens uiteen, scheidt kaders, heeft visie en kan over grenzen heen zien in alle relevante richtingen. Op zulke momenten zijn er geen beslissingen aan de orde. Iets waar de ope-

rationele leider inherent naar streeft en behoefte aan heeft. Dit is overigens geen onderscheid tussen goed en slecht. Elke stijl heeft een eigen gebied van toepassing

Het risico voor de bestuurder is dat hij (te) ver van het product komt te staan en zich noodgedwongen gaat bezighouden met de optimalisatie van het (besluitvormings)proces en minder met het eindresultaat zelf. De operationele leider daarentegen is gericht op het resultaat en ziet het proces als een te nemen horde voor zijn doelbereiking. Hier ligt echter het risico dat hij in detail gaat sturen in plaats van op hoofdlijnen, waardoor de vraag gevoed wordt naar meer informatie, meer regelgeving en dus meer bureaucratie.

Juist vanwege het unieke karakter van Defensie waarin bestuur en uitvoering met elkaar samengaan moeten de spelers met hun eigen dominante managementstijl elkaar aanvullen en ondersteunen. Voorkomen moet worden dat de bureaucratie gevoed wordt vanuit twee uiteenlopende managementstijlen. De uitdaging in de strijd tegen de bureaucratie ligt in het vinden van de synergie tussen de beide managementstijlen. Hier is bestuurlijke moed en vertrouwen voor nodig. De slagvaardigheid van de organisatie zal toenemen als het vertrouwen in elkaars managementstijl versterkt wordt. Slechts met een gecombineerde slagkracht kan met slagvaardigheid de bureaucratie aangepakt worden.