Vaarwel aan de matrix?

De ontspanning tussen Oost en West heeft ook in Nederland een algehele herbezinning op taken en middelen van de defensieorganisatie noodzakelijk gemaakt. In de media gaat vanzelfsprekend de grootste belangstelling uit naar het effect daarvan op de „hardware" van de organisatie, waarbij de discussie zich dan toespitst op vorm en inhoud van het operationele deel van de krijgsmacht in het jaar 2000. Dat betekent echter wel, dat een wat minder spectaculair ogende maar daarom niet minder belangrijke reorganisatie van „de Haagse staven" publicitair wat onderbelicht blijft.
Eind januari 1990 verscheen een brief van de minister van defensie met als onderwerp „herstructurering en verhoging van de doelmatigheid van het ministerie van defensie in de jaren negentig". Daarin stelde de minister dat het vooruitzicht bestaat dat in verband met internationale wapenbeheersingsakkoorden de totale defensieorganisatie zou moeten inkrimpen. Een dergelijke inkrimping zou om verschillende redenen ook in de inrichting van de departementsorganisatie moeten worden weerspiegeld, hetgeen zou moeten resulteren in een uiteindelijke besparing van ca. 1500 functies. Bovendien, zo stelde de minister, was het functioneren van de topstructuur toch al lang aan een kritische herbezinning toe. Bij die herbezinning was — weliswaar onder bepaalde voorwaarden — de matrixorganisatie niet langer meer onbespreekbaar.
Kortom, een doelmatiger topstructuur maar minder personeel. Tot zover (zeer verkort) de minister.
Voor de uitwerking van dit complexe probleem werd een beproefd recept gevolgd; er werd namelijk een ambtelijke werkorganisatie opgericht, bestaande uit een hoogwaardige stuurgroep, een projectteam en werkgroepen. Zonder op de definitieve rapportage te willen vooruitlopen (deze wordt waarschijnlijk in de Defensienota verwerkt), lijkt één ding thans al duidelijk. De matrixorganisatie zoals wij die sinds 1976 kennen wordt gedeeltelijk verlaten.
Voor al degenen die sinds 1976 onze organisatie zijn binnengestroomd is die matrixorganisatie een vast gegeven geweest; zij hebben de invoering ervan niet meegemaakt en realiseren zich vaak nauwelijks op welke gronden dat indertijd is gebeurd. Het lijkt daarom zinvol eens kort terug te blikken op die reorganisatie van de topstructuur in 1976 en ons daarbij de vraag te stellen waarom die structuur indertijd is gekozen.

Bij een beschouwing over de topstructuur moeten wij ons allereerst realiseren dat — weliswaar na een lange voorgeschiedenis en wat interimoplossingen — uiteindelijk pas in 1959 het ministerie van oorlog en het ministerie van marine formeel werden samengevoegd tot een departement van defensie. Al tijdens die samenvoeging ontstond een discussie over de vraag of het ministerie van defensie een verticale of een horizontale structuur moest hebben. De voorstanders van de verticale structuur propageerden een produktgerichte organisatiestructuur, met nagenoeg geheel zelfstandige krijgsmachtdelen, elk onder leiding van een chef-staf met vergaande bevoegdheden. De voorstanders van de horizontale structuur streefden naar een meer functioneel gerichte organisatie waarin gelijksoortige activiteiten, die voorheen gescheiden op het niveau van de krijgsmachtdelen werden uitgevoerd, zouden worden samengevoegd in functionele directies op centraal niveau en direct onder de politieke leiding.
Vooralsnog domineerde het „verticalisme" het or-

ganisatorische denken binnen Defensie. Dat was, gelet op de voorgeschiedenis, niet verwonderlijk. De departementen van oorlog en van marine waren na 1959 in feite blijven voortbestaan als min of meer zelfstandige, nevengeschikte organisaties; elk krijgsmachtdeel (na 1953 ook de KLu) had voorheen een „eigen" staatssecretaris en een „eigen" plaatsvervangend secretaris-generaal gehad en behield die daarna ook.

In 1971 vond een reorganisatie plaats, voorgesteld door de „Commissie Van Rijckevorsel", waarbij o.m. een functionele staatssecretaris werd benoemd en de krijgsmachtdelen „hun" staatssecretaris moesten inleveren; een eerste overwinning van de „horizontalisten" dus. Steeds meer echter werd door de politieke leiding de bestaande organisatiestructuur als problematisch ervaren bij het oplossen van de steeds complexer wordende problemen en bij het besturen van de defensieorganisatie als geheel. De krijgsmachtdelen werkten immers nog steeds nagenoeg autonoom. Bovendien bracht die verticale structuur nogal wat dupliceringen en daardoor relatief hoge personeelskosten mee. Kortom, de politieke top wenste een vastere greep te krijgen op de beleidsvoorbereiding en inzicht op de uitvoering ervan; dat alles tegen lagere personeelskosten. In de Defensienota van 1974 gaf minister Vredeling dan ook te kennen dat hij de topstructuur van het ministerie van defensie wenste te wijzigen. In essentie betekende dit, dat naast de verticale, produktgerichte structuur, een versterking van de horizontale structuur (met vergaande functionele bevoegdheden) moest plaatsvinden.

Dat alles resulteerde in een organisatieopzet, die bekend staat als de matrixorganisatie.

Nu is de matrixorganisatie van huis uit een projectorganisatie, bedoeld voor het oplossen van bijzondere opgaven of van niet-routinematige problemen. Een projectorganisatie die daarom los staat van de bestaande organisatiestructuur, met functionarissen in een dubbelrol met verscheidene nevengeschikte gezagslijnen. Over het doel, het wezen en de kenmerken van de matrixorganisatie zijn in het verleden de nodige discussies gevoerd. Eén ding staat echter vast: de matrixorganisatie is nooit ontworpen voor het besturen van een complexe crisisorganisatie, waar duidelijke en korte bevelslijnen zo noodzakelijk zijn, dat ze tot de bedrijfscultuur zijn gaan behoren. En hierin lag in feite dan ook de principiële conflictstof.

Resteert de vraag of die twee doelstellingen uit 1974: het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming en het verlagen van de personeelskosten, zijn gehaald.

Afgaande op zaken als de „Walrusaffaire", het McKinsey-rapport, de kennelijke noodzaak van de introductie van toch weer een nieuw defensieplanningsproces (IDPP) zouden evenzovele aanwijzingen kunnen zijn dat de indertijd beoogde „vastere greep" niet geheel uit de verf is gekomen; een optimist daarentegen zou kunnen beweren dat dit juist de uitzonderingen waren die nu eenmaal de regel bevestigen.

Over het tweede doel, het verlagen van de personeelskosten, kunnen wij kort zijn. De matrixstructuur heeft geleid tot een grote bureaucratische toporganisatie (door sommigen ook wel waterhoofd genoemd) waarin veel hoogwaardig personeel vaak druk doende was collega's van het tegendeel te overtuigen.

In de discussie tussen horizontalisme en verticalisme is de slinger duidelijk te ver doorgezwaaid in de richting van het horizontalisme. Op grond van natuurkundige wetten worden slingers gedwongen uiteindelijk weer een tegengestelde corrigerende beweging te maken. Binnen organisaties is dat minder wetmatig, die hebben soms een duwtje nodig, vandaar de stuurgroep.

