

Leiderschap, bureaucratie en Defensie

Het Duitse leiderschapsconcept *Auftragstaktik* is een vorm van participatief leiderschap en functioneert volgens D.W. Oetting van oudsher met veel succes in Duitsland.¹ Het wordt veelal als voorbeeldige vorm van militair leiderschap gezien, maar wordt zelden echt begrepen. Opdrachtgerichte commandovoering is de Nederlandse versie van deze participatieve leiderschapsstijl en past theoretisch in het huidige beleid van Defensie: wederzijds vertrouwen, zelfstandigheid van handelen, eigen initiatief en een filosofie van verbeterde bedrijfsvoering met resultaatverantwoordelijke commandanten. Dit beeld is duidelijk en lijkt in deze moderne tijd relatief gemakkelijk uit te voeren.

Volgens sommigen is er echter sprake van een lastige paradox. Want waar de rationele bureaucratie het meest extreem is doorgevoerd, is de behoefte aan bemiddeling het grootst, maar heeft de leider vaak de minste ruimte om zijn of haar rol inhoud te geven. Dat Defensie een rationele bureaucratie kent, staat buiten kijf. De werkelijkheid bij inzet vraagt echter om effectief leiderschap in onzekere omstandigheden. Er is dus sprake van een spanningsveld tussen bureaucratie en leiderschap. Dit spanningsveld kan vanuit meerdere gezichtspunten worden bekeken.

De eerste optiek is doelmatigheid. Er is sprake van een schijnbaar allesoverheersende wens de kosten terug te brengen. Defensie lijkt voor sommigen voor wat betreft vredesbedrijfsvoering nog steeds minder doelmatig dan theoretisch mogelijk is. Soms dreigt te worden vergeten dat inherente ondoelmatigheid best eens de rek kan zijn waardoor flexibiliteit ten behoeve van operationele effectiviteit blijft bestaan. Als het erop aan

komt, moet Defensie ook onder omstandigheden van chaos snel kunnen optreden, zonder dat de machine tot stilstand komt of zonder dat sprake is van onverantwoorde risico's voor het eigen personeel of 'derden'.

De tweede optiek is bureaucratie. Het doorsnee beeld dat de buitenstaander heeft van Defensie zou kunnen worden geschetst als een proceduregerichte en gesloten organisatie, waar regels domineren boven gezond verstand en waar de controle zich vooral richt op processen en niet op uitkomsten. Dit beeld is niet zonder meer onjuist. De omvang van de regelgeving is na een aanvankelijke daling rondom de Defensienota en de Prioriteitennota wederom toegenomen, zodat van een hernieuwde bureaucratiseringtendens zou kunnen worden gesproken. Ook hierbij speelt de uitvoering van het beleid ter verbetering van de vredesbedrijfsvoering een bedenkelijke rol. Regelingszucht kan leiden tot het verschijnsel van 'het zich indekken' en het streven naar perfectionisme. Dit leidt dan veelal tot risicomidend gedrag, met als mogelijk gevolg dat de speelruimte van ondercommandanten nog verder wordt beperkt. Regelingszucht of starre interpretatie van de regelgeving, competentiestrijd als gevolg van bureaupolitiek, veelvuldige coördinatie met specialisten en/of hogere hiërarchische niveaus tijdens besluitvorming, (re)centralisatie en dergelijke, duiden aan waar en in welk spanningsveld militaire leiders vaak moeten functioneren. Het bemoeilijkt zelfstandig handelen, het tot stand komen van wederzijds vertrouwen, eigen initiatief, verantwoordelijkheidsgevoel en de noodzakelijke flexibiliteit.

De derde optiek is de actualiteit. Het complexe karakter van het veranderingsproces waarin Defensie momenteel verkeert, wordt zichtbaar door de volgende verschijnselen: veel betrokken partijen, een grote verwevenheid van problemen, onduidelijkheid over de exacte problematiek, problemen bij de informatievoorziening en -verwerking, het door elkaar lopen van korte- en lange-termijnbeleid en de schijnbare onomkeerbaarheid van beslissingen. Hierdoor wordt bureaupolitiek in de hand gewerkt en lijkt Defensie meer en meer te veranderen van een organisatie als sociaal-cultureel systeem (met een groot verticaal en horizontaal saamhorigheidsbesef) naar een organisatie als conglomeraat van partijen (met mensen die vooral hun persoonlijke en/of collectieve eigenbelang nastreven).

¹ D.W. Oetting. *Auftragstaktik. Geschichte und Gegenwart einer Führungskonzeption*. Frankfurt am Main/Bonn, 1993.

Twee belangrijke trends worden onderkend: rationalisering en verzakelijking van relaties enerzijds en herontdekking van individualisme, democratisering, gevoelens en authenticiteit anderzijds. Via het laatste is het eerste 'leefbaar'; via het eerste kan het laatste worden 'georganiseerd'. Een schijnbare paradox dus. Dit dubbelzinnige karakter van Defensie als organisatie noopt naar een meer op de situatie afgestemde stijl van leidinggeven.

De vierde optiek is de technologie. Het spanningsveld tussen participatief leiderschap en bureaucratie wordt volgens sommigen ook beïnvloed door de ontwikkelingen van de moderne technologie. Zogenaamde managementinformatiesystemen dragen, naast hun evidente voordelen, tevens het nadeel van potentieel micromanagement in zich. Hierdoor wordt de ruimte voor eigen initiatief en zelfstandigheid van handelen sterk beperkt en worden (re)centralisatie en regelingszucht bevorderd. Ook leidt de technologisering tot stijgende kosten. Bij een gelijkblijvende (of in de toekomst wellicht nog verder teruglopende) defensiebegroting betekent dit dat het investerings- en het exploitatiebudget onder druk zullen blijven staan.

De vijfde optiek is de inzet en de daadwerkelijke voorbereiding daarop. Men ervaart deze omstandigheden soms als een verademing om het keurslijf van de vredesbureaucratie te kunnen verlaten en zich helemaal te kunnen wijden aan de belangrijkste taak van Defensie: het leveren van gevechtskracht. Hier is vaak wel de ruimte voor initiatiefrijke optreden en participatief leiderschap. Voorstanders van participatief leiderschap menen dat het belangrijk is voor de motivatie en de bereidwilligheid van de militairen. Tegenstanders van participatie in de besluitvorming zijn van mening dat leiders opdrachten moeten geven en dat ondergeschikten deze opdrachten gewoon moeten uitvoeren. Zij stellen dat participatief leiderschap in gewone situaties kan leiden tot onverantwoord overleg in crisissituaties. Zij voeren hierbij aan dat dit te wijten is doordat sommigen de verschillende omstandigheden moeilijk of niet van elkaar kunnen onderscheiden. Zowel voor- als tegenstanders brengen belangrijke punten voor de discussie in. Ook hier is het precaire evenwicht tussen directief en participatief leiderschap gebaseerd op het persoonlijke gevoel van de militair leider voor de omstandigheden van dat moment.

De bevinding is dat leiderschap nog steeds en misschien meer dan ooit genuanceerd moet worden gezien. Er zijn omstandigheden denkbaar waarin participatief leiderschap niet volledig kan worden toegepast. Vooral op hogere hiërarchische niveaus kunnen politieke factoren een doorslaggevende betekenis hebben, waardoor de speelruimte van militaire commandanten wordt beperkt. Aan de andere kant is de structurele speelruimte op hoger niveau meestal wel zo groot dat daaruit veelal geen onwerkbaar situatie ontstaat. Veel hangt hier af van de morele moed van de militaire leider. Tegenwoordig zijn het vooral de vredesondersteunende operaties in internationaal verband die in bepaalde situaties – dus niet automatisch, overal en altijd – sterke politieke doorwerking tot op het laagste niveau bewerkstelligen. Participatief leiderschap is in dat geval nauwelijks mogelijk. Het is dan ook des te aanbevelingswaardiger wanneer militaire leiders door opleiding en ervaring ook zoveel gevoel voor de politieke dimensie hebben gekregen dat in situaties participatief leiderschap genuanceerd kan worden toegepast. Juist het wederzijds vertrouwen tussen commandanten op verschillende niveaus, maar ook tussen militairen en politici en het feit dat men zich van elkaars verantwoordelijkheden bewust is (of wordt), biedt mogelijkheden tot decentralisering en speelruimte voor initiatief.

Defensie moet aan de situatie aangepast leiderschap nastreven, waarbij ruimte is voor zowel directief maar vooral ook participatief leiderschap, dat de intrinsieke motivatie van haar medewerkers vergroot. Daartoe moeten leiders meer inlevend zijn en een instelling hebben waarbij creativiteit en innovatief gedrag worden gestimuleerd. Opbouwende kritiek moet niet worden afgedaan als gebrek aan loyaliteit. Deze reflex stimuleert in onvoldoende mate tot eigen initiatief en trekt een zware wissel op de pijlers van leidinggeven: wederzijds vertrouwen, zelfstandig handelen en wederzijds respect. De leiding moet ruimte geven voor het adagium waarmee Defensie gedurende alweer enkele jaren invulling tracht te geven aan de dringend gewenste, noodzakelijke en onvermijdelijke cultuurverandering: 'anders denken, anders doen!'.

De redactie wenst u prettige feestdagen en een voorspoedig 1999!