EDITORIAAL

REGELZUCHT

Wetten geven rechten en plichten weer, van elk individu maar ook en vooral van de overheid. De hieruit volgende rechtspositie en regelgeving beschermen het individu tegen eventuele willekeur van de overheid en zorgen er zo voor dat gelijke gevallen voor de wet gelijk behandeld worden. Bovendien regelen ze de rechten, waarop burgers en dus ook militairen aanspraak kunnen maken.
Ook Defensie kan niet zonder de 'normale' regelgeving. Slechts daar waar strikt noodzakelijk voor het functioneren van de militair worden extra rechtspositionele eisen aan de militair gesteld. Dit is in elk geval daar waar relaties gelegd kunnen worden met het uitoefenen van macht in het algemeen en het militair geweldsmonopolie in het bijzonder. Hierbij kan gedacht worden aan het staatsnoodrecht in 'buitengewone omstandigheden' (voorheen 'staat van oorlog' en 'staat van beleg'). Daarnaast bestaan er van wetten afgeleide rechtspositionele regelingen, zoals het Algemeen Militair Ambtenaren Reglement (AMAR). De meeste regelingen worden centraal vastgelegd. Mede daardoor zijn ze beperkend voor de speelruimte die resultaatverantwoordelijke commandanten hebben. Dit is echter normaal in een rechtsstaat.

In de praktijk van de militaire bureaucratie valt ondanks goede voornemens en reeds ontwikkeld decentraliserings- en dereguleringsbeleid veelal het tegendeel waar te nemen: een tendens tot recentralisering en toenemende regulering. Als voorbeelden mogen gelden: aanwijzing en voortvloeiend uit ARBO- en/of milieuwetgeving, arbeidstijdenwet, compensatieregelingen voor overwerk en extra beslaglegging op het personeel, decentralisering van de personeelsfunctie, reorganisaties, controle op wet- en rechtmatigheid, et cetera. Deze regelgeving is in essentie functioneel en dient met name het algemeen en individueel belang.

Soms doet het ook recht aan het specifieke karakter van de krijgsmacht. Zonder dienstvoorschriften, administratieve regelingen, vaste orders, procedures en beleidsstukken is effectief samenwerken binnen Defensie immers niet goed mogelijk. Maar soms kan gesproken worden van een ongebreidelde regelzucht. Het wringt dan meestal bij de omvang, maar vooral ook de detailleringgraad van regelgeving. Na een aanvankelijke daling rondom de Defensienota en de Prioriteitennota zijn omvang en detailleringgraad wederom toegenomen, zodat van een hernieuwde bureaucratiseringstendens zou kunnen worden gesproken. Als voorbeeld kan gelden het Besluit Dienstreizen, dat bovendien als een nauwelijks verholen bezuinigingsmaatregel gezien kan worden.

Dit soort regels wordt door het personeel beschouwd als zogenaamde *dissatisfiers*. Het benadrukt (in ieder geval subjectief) het knellende karakter van een bureaucratische organisatie in vredestijd. Militairen bedoe-

len dit soort regelgeving wanneer zij afgeven op de bureaucratie, terwijl ze bureaucratisme (een ontaarde vorm van bureaucratie) bedoelen. Dit heeft geleid tot een flink toegenomen administratieve werklast, hetgeen de handelingsvijheid nog meer beperkt. Dit laatste irriteert vooral wanneer niet of onvoldoende helder is of de regelgeving ook zinvol is.

Een andere disfunctie van regelzucht is het risico dat commandanten de kaders van regelgeving als absoluut gaan zien en regels minitieus gaan volgen, daarbij al dan niet 'geholpen' door geïntensiveerde politieke aandacht voor een bepaald thema (denk bijvoorbeeld aan de discussie rondom het declaratiegedrag van gezagsdragers). De verschijnselen 'perfectionisme' en 'het zich indekken' behoeven in dit kader nauwelijks nadere toelichting. Het gevaar bestaat dat men het nemen van initiatief en het benutten van de ruimte die iedere regelgeving nu eenmaal biedt, uit de weg gaat en zich tegen eventuele risico's gaat indekken door bijvoorbeeld de regels en voorschriften pijnlijk nauwkeurig op te (laten) volgen.

Bij dit soort risicomijdend gedrag kan natuurlijk geen sprake zijn van zelfstandig handelen en sturen op hoofdlijnen. Belangrijker vindt dit soort ambtenaar het blijkbaar aan zijn gehoorzaamheidsplicht voldaan te hebben. Hij of zij houdt hierbij soms ook rekening met de mogelijk te verwachten 'winst' of 'verlies' voor de carrière. Faalangst of negatieve carrièreconsequenties schrikken betrokkenen af verantwoordelijkheid te nemen, met inbegrip van de risico's die daar *qualitate qua* nu eenmaal bijhoren. Maar het geldt ook voor bepaalde chefs. Dit soort chefs geeft in de praktijk dan ook meestal zeer gedetailleerde opdrachten, die naast het gewenste eindresultaat ook nog eens uiterst nauwkeurig omschrijven hoe dat resultaat behaald dient te worden. Dit heeft tot gevolg dat de ondergeschikte zich oriënteert aan het reeds beproefde concept en zijn opdrachten routinematig uitvoert zonder zich nog af te vragen of er mogelijkerwijs nog betere oplossingen te vinden zijn. Hij of zij voelt zich het zekerst bij het zich sterk richten naar regels en voorschriften. Daarbij komt dat dit soort optreden tevens leidt tot onpersoonlijke, zakelijke relaties, die wederom nauwelijks bijdragen tot het tot stand komen van vertrouwen. Zo ontstaat een beeld van de 'technocraat in uniform', de 'defensieambtenaar' in plaats van het beeld van de meedenkende, flexibele en professionele militair of burgermedewerk(st)er.

Regelzucht of starre interpretatie van de regelgeving, veelvuldige coördinatie met specialisten en/of hogere hiërarchische niveaus tijdens besluitvorming, (re)centralisatie en dergelijke duiden aan in welk spanningsveld militaire leiders vaak moeten functioneren. Dit spanningsveld bemoeilijkt de vrijheid van handelen, het tot stand komen van wederzijds vertrouwen, het eigen initiatief, het verantwoordelijkheidsgevoel en de noodzakelijke flexibiliteit. De moedeloosheid en de frustratie steeds weer *tegen* in plaats van *met* de bureaucratische organisatie te moeten vechten leidt steeds vaker tot gelatenheid, suboptimalisatie en/of doelverschuiving (*satisficing*). het hierdoor haast ongemerkt afglijden naar cynisme, onverschilligheid, demotivatie en selectieve gehoorzaamheid is al lang niet meer denkbeelding.

Ondanks alle goede bedoelingen van de inmiddels al weer jaren geleden aangekondigde cultuuromslag – *Anders denken, anders doen* – blijkt de bureacratie taaier en stroperiger dan verwacht en blijkt ze niet automatisch speelruimte te bieden voor concepten als sturen op hoofdlijnen, verbeterde bedrijfsvoering en opdrachtgerichte commandovoering. En toch zullen *we met z'n allen* – de leidinggevenden aan de top voorop – op die ingeslagen weg van modern leidinggeven moeten voortgaan. Er is namelijk geen beter alternatief.