

Reservisten op oefening. Total Force richt zich onder andere op het creëren van een flexibele personele schil van reservisten, burgerpersoneel en civiele arbeidskrachten om de organisatie kwantitatief en kwalitatief te kunnen laten groeien

FOTO MCD, CINTHIA NIJSSEN



De adaptieve krijgsmacht: praktijkervaringen van de flexibele schil

E.J. de Waard en A. van der Beek*



Onder de noemer van ‘De Adaptieve Krijgsmacht’ bouwt de Nederlandse krijgsmacht aan schaalbaarheid en organisatieflexibiliteit door samenwerking met civiele dienstverleners. Dit artikel bespreekt samenwerkingservaringen van drie lopende initiatieven met de flexibele schil, namelijk schaalbare genie-, grenstoezicht- en instructiecapaciteit. Uit de casussen blijkt dat het lastig is de stap te zetten van experimenteren in pilotprojecten naar integreren in de staande organisatie. Noodzakelijke randvoorwaarden zijn in eerste aanzet wel aanwezig, bijvoorbeeld beleid, financiën, maatschappelijke betrokkenheid en intern ondernemerschap. Desondanks stopt de doorontwikkeling van het beleidsprogramma, waarbij twee factoren een hoofdrol spelen. Ten eerste belemmert Europese aanbestedingswetgeving meerjarige samenwerking met voorkeurspartners die het operationele vertrouwen genieten van de werkvloer. Ten tweede voert de bestuurlijke top van de krijgsmacht te weinig regie, waardoor lager in de organisatie suboptimalisatie optreedt.

In 2016 introduceerde de krijgsmacht het Total Force-concept om flexibilisering van de organisatie aan te jagen. Het verbeteren van de schaalbaarheid is een belangrijk onderdeel van dit beleidsprogramma. Schaalbaarheid verwijst naar de mogelijkheid om in omvang en capaciteiten mee te kunnen bewegen met de grillen van de taakomgeving. Total Force richt zich in dit verband enerzijds op het creëren van een flexibele personele schil van reservisten, burgerpersoneel en civiele arbeidskrachten om de organisatie kwantitatief en kwalitatief te kunnen laten groeien als de situatie daarom vraagt. Anderzijds kent het programma een materiële invalshoek, met als hoofdgedachte dat

de beschikbaarheid van systemen belangrijker is dan het eigen bezit ervan. Met bijvoorbeeld lease- en charterovereenkomsten kunnen vliegtuigen en ander noodzakelijk materieel op het gewenste moment en voor een afgebakende taak aan het repertoire van de krijgsmacht worden toegevoegd, terwijl tegelijkertijd de hoge instandhoudingskosten van eigen beheer worden vermeden. Een aantal jaren na de introductie is het Total Force-concept ondergebracht binnen het overkoepelende beleidsprogramma ‘De Adaptieve Krijgsmacht’.¹ Dit artikel beoogt belangrijke ervaringslessen die tot nu toe zijn opgedaan met het opbouwen van de gewenste flexibele schil inzichtelijk te maken voor een breder publiek. Daartoe worden samenwerkingservaringen van drie initiatieven in kaart gebracht die tot doel hebben de schaalbaarheid van respectievelijk genie-, grenstoezicht- en instructiecapaciteit te verbeteren.

* Erik de Waard is universitair hoofddocent aan de Nederlandse Defensie Academie en Aron van der Beek werkt bij onderzoeksbureau Triangular Group Intelligence.

¹ Ministerie van Defensie, *Defensievisie 2035. Vechten voor een veilige toekomst* (Den Haag, 2020) 28.

Ten eerste volgt een korte bedrijfskundige uiteenzetting over het managen van inter-organisatorische samenwerkingsverbanden. Daarna komen praktijkervaringen met de flexibele schil aan de orde in drie verschillende casussen. Een reeks interviews vormt de bron van deze uiteenzetting.

Succesvolle samenwerking tussen organisaties hangt voor een belangrijk deel af van specifieke alliantiecapaciteiten

Inter-organisatorische samenwerking

Defensie staat niet alleen in de wens om meer adaptief te worden. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is een flexibiliseringstrend op gang gekomen in het bedrijfsleven en de publieke sector. De grote zelfstandige organisaties die voorheen het organisatielandschap beheersten, hebben zich gaandeweg omgevormd tot deelnemers aan horizontale waardenetwerken van verschillende gespecialiseerde bedrijven. Schilling noemt deze ontwikkeling de modularisering van de bedrijfsomgeving.² De Man legt uit dat bij verregaande samenwerking tussen organisaties het succes voor een belangrijk deel afhangt van specifieke alliantiecapaciteiten zoals een sponsor in de bedrijfstop, een alliantieafdeling, alliantie-managers en speciale opleidingsprogramma's.³ Dekker verklaart verder dat deze capaciteiten nodig zijn voor het gericht managen van de samenwerkingsrelatie. Het gaat dan vooral om het goed regelen van eigendoms- en verdelingsvraagstukken en het beperken van de coördinatiekosten.⁴ Hij onderscheidt drie typen mechanismen.

Ten eerste zijn mechanismen nodig die vooraf de beoogde output specificeren en gaandeweg de vastgestelde prestaties blijven monitoren. Alliantievorming vraagt, ten tweede, om concrete maatregelen die het samenwerkingsproces voor aanvang reguleren en de gemaakte werkafspraken tijdens de uitvoering controleren en aanpassen wanneer nodig. Ten derde zijn instrumenten nodig met een sociaal motief, gericht op het scheppen en bestendigen van een geschikt samenwerkingsklimaat, zoals het kiezen van de juiste partner en het investeren in gezamenlijke besluitvorming. Dekker noemt deze mechanismen respectievelijk *outcome control*, *behavior control* en *social control*.

Een interessante aanvulling op de laatstgenoemde – sociale – vorm van controle komt van Leuthesser en Kohli.⁵ Zij hebben namelijk de daadwerkelijke interactie tussen directe netwerkpartners in de automobiellandbouw onderzocht en wijzen op het belang van *initiating*-, *signaling*-, en *disclosing*-gedrag. Initiating-gedrag verwijst naar het doelbewust onderkennen van elkaars behoeften en weet hebben van elkaars modus operandi. Signaling-gedrag heeft een waarschuwingfunctie. Het is gericht op het tijdig inzage geven in wijzigende omstandigheden die de dienstverlening kunnen doen veranderen of zelfs schaden. Disclosing-gedrag betreft onderlinge openheid en de wederzijdse bereidheid kwetsbaarheden uit te wisselen om een solide vertrouwensband te creëren. Figuur 1 vat de besproken inzichten schematisch samen.

- 2 M.A. Schilling, 'Toward a general modular systems theory and its application to interfirm product modularity', *Academy of Management Review* 25 (2000) (2) 312-334.
- 3 A.P. de Man, *Alliantiebesturing: samenwerking als precisie-instrument* (Assen, Van Gorcum, 2006).
- 4 H.C. Dekker, 'Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements', *Accounting, Organizations and Society* 29 (2004) (1) 27-49.
- 5 L. Leuthesser en A.K. Kohli, 'Relational behavior in business markets: Implications for relationship management', *Journal of Business Research* 34 (1995) (3) 221-233.

1. Alliantiecapaciteiten		
<ul style="list-style-type: none"> • Sponsor in de top • Alliantie-afdeling • Alliantiemangers(s) • Alliantie-opleidingen 		
2. Controlemechanismen		
Outcome control	Behavior control	Social control
<p><u>Vooraf</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Specificeren doel 	<p><u>Vooraf</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reguleren samenwerking (planning, procedures, regels) 	<p><u>Vooraf</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Doordachte partner selectie
<p><u>Tijdens</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitoren prestaties 	<p><u>Tijdens</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Controleren samenwerking (uitvoeren audits) 	<p><u>Tijdens</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bestendigen vertrouwensband (initiating, signaling, disclosing gedrag)

Figuur 1 Analyseraamwerk

De adaptieve krijgsmacht

In 2017 heeft de krijgsmacht een transitieteam in het leven geroepen, dat als aanjager moet fungeren van het programma ‘De Adaptieve Krijgsmacht’. Met ondersteuning van dit team zijn sindsdien krijgsmachtbreed verschillende projecten gestart om te gaan experimenteren met het vergroten van het adaptief vermogen door onder andere samenwerking met externe partijen.⁶ Dit artikel concentreert zich op drie samenwerkingsverbanden die een directe relatie hebben met de operationele inzet van de Nederlandse krijgsmacht: schaalbare genie-, grenstoezicht-, en instructiecapaciteit. De afzonderlijke initiatieven worden kort ingeleid om vervolgens, met Figuur 1 als referentiekader, een aantal belangrijke samenwerkingslessen voor het voetlicht te brengen.

Casus 1: schaalbare geniecapaciteit

Grondverzet is een schaarse capaciteit gebleken bij militaire inzet. Denk hierbij vooral aan de voorbereidende grondwerkzaamheden die nodig zijn om een terrein rijp te maken voor het

bouwen van een militaire basis. Op zoek naar mogelijkheden om de schaalbaarheid van de grondverzetcapaciteit te vergroten is de genie, met de conceptuele kaders van de Adaptieve Krijgsmacht in het achterhoofd, gaan onderzoeken of samenwerking met civiele bouwbedrijven kansrijk is. Grondverzet leent zich daar als capaciteit erg goed voor, omdat het werk in een militaire en civiele context vergelijkbaar is. Een projectteam van de genie zocht contact met civiele bouwbedrijven die net als de krijgsmacht gewend zijn aan expeditionaire inzet in afgelegen streken. De organisaties die geïnteresseerd waren in een samenwerkingsverband met Defensie werden gelijktijdig uitgenodigd om nader met elkaar kennis te maken. De genie had hiervoor een 24-uurs programma in elkaar gezet, startend in de avond met het opbouwen van een boogtent voor groeps- en sfeervorming. Daarna werden door middel van *table top exercises* drie mogelijke grondverzet-scenario’s met elkaar besproken en concrete ondersteuningsopties geïdentificeerd.

Het eerste scenario richtte zich op een inzet in het kader van hoofdtak 3 – het leveren van bijstand bij rampen en crises. De dreiging van fysiek militair geweld speelt bij calamiteiten-inzet eigenlijk geen rol, maar parallellen zijn wel te trekken met het werken in onherbergzame gebieden en onder zware klimatologische omstandigheden. Het tweede scenario was meer ‘leergroen’ en greep terug op de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in Afghanistan. Het uitvoeren van constructiewerkzaamheden onder de onvoorspelbare dreiging van militair geweld vormde het kernaspect van dit scenario. Het derde scenario betrof een grootschalig gevechtsscenario tussen twee statelijke actoren, vergelijkbaar met wat zich nu in Oekraïne afspeelt. Bewust werd gekozen voor een volgorde waarin de dreiging van militair geweld steeds dominantier werd, omdat de civiele partijen zo stapsgewijs kennis konden maken met de doctrinaire en organisatorische uitgangspunten van het operationele optreden van de krijgsmacht.

Na de gezamenlijke kennismakingsdag besloten de genie en Snijder B.V. de mogelijkheid om te

⁶ Ministerie van Defensie, ‘Adaptieve Krijgsmacht 2017-2022; Samenwerken aan een sterkere krijgsmacht’.

gaan samenwerken nader te verkennen. In de twee jaar erna is gewerkt aan het werven, selecteren en opleiden van reservisten bij dit bedrijf. Hierdoor kon eind 2020 bij een bataljonsoefening via Snijder een extern grondverzetteam worden ingebracht. De kerntaak tijdens de oefening in Cincu (Roemenië) was het bouwen van een militaire basis met daarbij een landingsbaan en Forward Arming and Refueling Point (FARP).

De externe steun bleek een succes. Ten eerste bracht het civiele bedrijf machines mee die groter en sterker waren dan die van de genie zelf, waardoor minder mensen significant meer werk konden verzetten in de beschikbare tijd. Ten tweede leverde de aanpak van de samenwerkingspartner de genie belangrijke inzichten op ter verbetering van de eigen planning en taakuitoefening. De genie werd, ten derde, procesmatig ontlast omdat Snijder gebruik kon maken van het eigen logistieke netwerk voor de opvoer en afvoer van het zware materiaal. Ten vierde spraken groepscommandanten en pelotonscommandanten van de oefenende genie-eenheid openlijk hun waardering uit over de tactisch-technische inzetbaarheid van de ondersteuners. Los van de capaciteitswinst en professionele impuls participeerden de tijdelijke gasten als volwaardige groepsleden in de collectieve militaire taken, zoals wachtlopen en alarmering. De oefening had aldus volgens de genie aangetoond dat het concept in de praktijk werkte (*operational proof of concept*). In 2022 is zodoende een vergelijkbare module daadwerkelijk ingezet, wederom in Roemenië, om de versterking van de oostelijke NAVO-flank, na de Russische inval in Oekraïne, te helpen ondersteunen.

Momenteel tracht de genie deze vorm van operationele steun, onder de noemer *sponsored reserves*, de experimenteerfase te laten ontstijgen. In een besluitvormingsfiche draagt men het schaalbaarheidsinitiatief als volgt uit: 'Het concept *sponsored reserves* omvat de gezamenlijke gereedstelling en inzet van personeel en materieel van een bedrijf voor militair operationele omstandigheden. De dienst wordt via het bedrijf afgeroepen, het bedrijf plant en betaalt

de reservist zoals bij andere opdrachtgevers, en de Landmacht roept de reservist onbezoldigd op in werkelijke dienst om de bevelsverhouding en de juridische aansprakelijkheden te borgen. Materieel wordt via het bedrijf ingehuurd. Hierbij is het noodzakelijk dat het bedrijf en de eenheid tijdens de gereedstelling hebben samengewerkt om in operationele omstandigheden geïntegreerd, veilig en effectief te kunnen samenwerken.'

Kort gezegd vormt het synergetische operationele effect dat ontstaat door het extern betrekken van een geïntegreerde module van mensen, middelen en manieren van werken de meerwaarde van het *sponsored reserves*-idee. In de praktijk loopt de genie echter aan tegen het feit dat de externe inhuur van grondverzetcapaciteit nog te veel is gebaseerd op ad-hocdeelcontracten, waarmee de benodigde personele en materiële capaciteit los van elkaar worden aanbesteed. Van structurele en interoperabele inbedding in het gereedstellingsproces van de landmacht is daardoor onvoldoende sprake, wat het schaalbaarheidsstreven negatief beïnvloedt. CLAS heeft dit probleem

FOTO: MCD, MAARTJE ROOS



Samenwerking tussen de genie en Snijder B.V. in Cincu, Roemenië

Bedrijfsvoeringsafdelingen van de krijgsmacht stellen dat het noodzakelijk is om binnen de geldende regelgeving tot werkbare oplossingen te komen

onderkend en het project opgeschaald naar een landmacht-pilot, wat moet aantonen dat 101 Geniebataljon grofweg dertig procent aan additionele capaciteit kan genereren met sponsored reserves.

Samenwerkingslessen

Ondanks de bewezen voordelen van deze samenwerkingsvorm komt de bredere verankering binnen de landmacht dus moeilijk van de grond. Twee organisatieaspecten die in Figuur 1 terug te zien zijn, spelen hierbij een hoofdrol. Om te beginnen bleek de nieuwe manier van werken onvoldoende aan te sluiten bij bestaande bedrijfsvoeringsprocessen, zoals inkoop en financiën. Zo werd het samenwerkings-experiment tijdens de bataljonsoefening gefinancierd met gealloceerde innovatiegelden en de afdeling inkoop kon onder de vlag van een 'pilotproject' Europese mededingingsregelgeving ontwijken en rechtstreeks met één voorkeurs-partner in zee gaan. Na de succesvolle afronding van het experiment waren deze uitzonderingsmaatregelen niet nogmaals toegestaan, maar werd voor het structureel inbedden van een groep van externe reservisten binnen de genieorganisatie juist het geldende bedrijfsvoerings-instrumentarium weer leidend.

Hierdoor ontstond spanning op twee in Figuur 1 genoemde controlemechanismen: behavior en social control. Tijdens het hele project heeft de

genie veel nadruk gelegd op het partnerselectieproces om de kans op succesvolle samenwerking op het tactisch-technische niveau zo groot mogelijk te maken (social control). De gelijkgestemdheid die hierdoor ontstond tussen de genie en Snijder, in combinatie met het aantrekkelijke aantal operators van dit bedrijf dat al daadwerkelijk reservist geworden was, maakte de gedeelde wens om de samenwerking te continueren erg groot. Daartegenover staan bedrijfsvoeringsafdelingen van de krijgsmacht zelf die de situatie meer zakelijk en juridisch benaderen. Voor hen is bestaande wet- en regelgeving bepalend en zij stellen dat het noodzakelijk is om binnen deze geldende kaders tot werkbare oplossingen te komen (behavior control). Tot op heden vertraagt deze interne discussie de doorontwikkeling van het schaalbare genieproject.

Door de ontstane interne strubbelingen openbaarde zich een tweede remmende kracht. Figuur 1 benadrukt dat het hebben van een sponsor in de top belangrijk is om samenwerkingsverbanden te laten slagen. Uit de schaalbare geniecasus blijkt dat de concrete vorm waarmee het operationele vermogen meer adaptief gemaakt kan worden primair door de genie zelf is bedacht. Hoewel het Commando Landstrijdkrachten op basis van beleidsvorming over de Adaptieve Krijgsmacht de visie uitdraagt dat een 'blik naar buiten', 'open karakter' en 'samenwerking' belangrijk zijn voor de toekomstbestendigheid, voert de organisatie geen actieve regie op de daadwerkelijke invulling van het transitieproces. Aan de ene kant heeft deze decentrale aanpak als voordeel dat meedenken en initiatief tonen wordt gestimuleerd en dat niet een *one-size-fits-all*-oplossing van boven wordt opgelegd. Aan de andere kant ontstaat het risico dat een gevoel van eigenaarschap zich onvoldoende ontwikkelt in de top van de organisatie. Bij tegenslagen en interne strubbelingen voelen de initiatiefnemers lager in de organisatie zich dan mogelijk onvoldoende gesteund. Precies deze kloof tussen top en projectteam lijkt op dit moment de belangrijkste reden voor het uitblijven van een interventie om de hiervoor besproken interne patstelling te doorbreken.



FOTO MCD, GERBEN VAN ES

De marechaussee op luchthaven Schiphol. Burgermedewerkers binnen het AADG-initiatief worden geplaatst bij de balies

Casus 2: schaalbare grensbewakingscapaciteit

In 2018 startte de marechaussee met het pilotproject Adaptief Aan De Grens (AADG). Grenstoezicht is een van de kerntaken van de marechaussee. Door de groei van de luchtvaartsector is het grenstoezicht steeds meer onder druk komen te staan. Waar in het verleden de zomerdrukke aan de grens zich grotendeels beperkte tot de maanden juli en augustus, duurt tegenwoordig de piekbelasting op lucht- en ferryhavens van april tot en met half oktober. Door medewerkers van brigades uit het hele land bijstand te laten verlenen op kritieke doorlaatposten probeert de marechaussee de immer uitdijende werkroosters te blijven bemensen. De lange duur van de piek maakte dat deze collegiale steun steeds structureler van aard werd. Het was dus niet een kwestie van één keer in het jaar bijspringen, maar week in week uit moesten zuster-brigades mensen afstaan aan reis-bottlenecks als Schiphol en Hoek van Holland. De steunende brigades begonnen steeds openlijker te protesteren omdat eigen taken

noodgedwongen bleven liggen, maar ook individuele medewerkers klaagden meer en meer vanwege het verstoord raken van de werk-privébalans.

Op zoek naar een oplossing voor het probleem onderkende de marechaussee twee belangrijke aanknopingspunten. Ten eerste is het zo dat de piekbelasting aan de grens grotendeels voorspelbaar is. Op basis van slots (de afgifte van havenrechten) kan de marechaussee vooraf een goede inschatting maken van de omvang van de passagiersstroom op een grensdoorlaatpost in een bepaalde periode. De extra capaciteit die nodig is om piekbelasting op te vangen, valt dus goed te berekenen en kan daarom in een duidelijke wervingsopdracht voor extra personeel worden vertaald. Ten tweede gaat de marechaussee uit van een onderscheid tussen eerstelijns- en tweedelijns grenstoezicht. Een grensbewaker in het eerstelijnsstoezicht voert een aantal basisveiligheidscontroles uit. Bij twijfel op een van deze controles stapt een

De medewerkers op de doorlaatposten waren positief over hun actieve betrokkenheid bij het selectie- en trainingsproces van de aspirant AADG'ers

tweedelijsbeambte in voor het uitvoeren van meer gedetailleerd en specifiek onderzoek. De tweedelijscontrole mag alleen door een bevoegd opsporingsambtenaar worden uitgevoerd. Met uitzondering van specialistische functies zijn alle officieren en onderofficieren van de marechaussee opgeleid tot opsporingsambtenaar. Voor de eerstelijscontrole is deze status niet strikt vereist en, zo is de gedachte, ook niet-militairen zouden dus deze checks kunnen uitvoeren. De wet vormt ook geen belemmering voor dit idee, omdat deze in algemene termen spreekt van de ambtenaar van de marechaussee die belast is met de grenstoezichttaak. Het kenmerkende onderscheid tussen militair en niet-militair maakt de wet dus niet.

De combinatie van de twee inzichten mondde uit in het projectvoorstel een afgebakende groep burgers te werven die op piekmomenten de reguliere grensbewakers komen ondersteunen. De luchthavens Schiphol, Eindhoven en Rotterdam-Den Haag, de ferryterminals in Hoek van Holland en IJmuiden en de Eurostar-doorlaatposten op Centraal Station Amsterdam en Rotterdam zijn de reizigersknooppunten waarvoor de extra capaciteit benodigd is. Het Dienstencentrum Personeelslogistiek (DCPL) van de krijgsmacht bleek niet de ideale partij voor het uitvoeren van de wervingsopdracht. De arbeidsmarktfocus van het DCPL ligt primair bij schoolverlaters die van onderaf de krijgsmacht als militair instromen, terwijl de marechaussee

juist een gevarieerde groep burgers wilde binnenhalen. Tijdens een netwerkiniatief in het kader van het Adaptieve Krijgsmacht-programma kwam de marechaussee in contact met uitzendbedrijf Randstad. Na het uitwisselen van ideeën en gezien de operationele noodzaak besloot de marechaussee via een spoedprocedure in zee te gaan met Randstad om het AADG-initiatief in de praktijk te gaan testen. Afsproken werd dat Randstad het hele wervingstraject en de voorselectie van de kandidaten op zich zou nemen. De werkgeversrol voor de eerste opleidingsperiode van 5 weken, waarin de kandidaten theoretisch opgeleid zouden worden, kwam ook bij Randstad te liggen. Na het behalen van de theorie-examens en afgifte van een Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) zouden de kandidaten aan een praktijkopleiding van ongeveer drie maanden beginnen. Dit zou tevens de start van hun aanstelling bij de marechaussee zijn. Na een succesvolle afronding van het praktijkdeel kreeg de AADG'er een arbeidscontract van minimaal acht uur per week op een van de doorlaatposten.⁷

De pilot stemde tot tevredenheid. Natuurlijk was het wennen voor het vaste personeel om burgers in de eerstelijsgrenscontrole op te nemen, maar boven alles was de werkvloer blij met de afname van de werkdruk door de extra steun. Ook waren de medewerkers op de doorlaatposten positief over hun actieve betrokkenheid bij het selectie- en trainingsproces van de aspirant AADG'ers. Het bieden van inspraak in de keuze voor een bepaalde kandidaat heeft het draagvlak voor het AADG-initiatief onder het vaste personeel zeker doen toenemen.⁸ Toen later, na aanstelling van de geselecteerde AADG'ers, de onderlinge samenwerking op de werkvloer ook nog eens voorspoedig verliep, nam dat positieve gevoel alleen maar toe. Ondanks al deze positieve ervaringen heeft het AADG-initiatief nog geen vaste plaats binnen het organisatorische raamwerk van de marechaussee verworven. AADG is wel als pilotproject verlengd tot februari 2024.

Samenwerkingslessen

Uit het AADG-project zijn de volgende twee interessante lessen te trekken. Ten eerste toont

7 R. den Hartog, 'Extra burgerpersoneel voor eerstelijscontroles', *KMarMagazine* (2019) (11).

8 H. de Boer, 'Grensbewakers eerstelijs vangen pieken op aan de balie', *KMarMagazine* (2018) (5).

het project nadrukkelijk de voordelen van het doelbewust inzetten van behavior control. De marechaussee beseft heel goed dat integratie van burgermedewerkers in het eerstelijns grenstoezicht voor een belangrijk deel zou afhangen van het draagvlak bij het personeel op de doorlaatposten. Door goed te luisteren naar de persoonlijke en professionele voorkeuren van deze grensbewakers kon enerzijds Randstad gericht functie-eisen en persoonskenmerken destilleren, waardoor bij de voorselectie een goede schifting in de groep van geïnteresseerde kandidaten kon worden aangebracht. Anderzijds voorkwam de daaropvolgende actieve betrokkenheid van grensbewakers bij het interne selectie- en trainingsprogramma van de aanstaande burgercollega's dat de werkvloer werd verrast door teleurstellende selectiekeuzes van het hogere management of AADG-stafleden. In principe werden alleen kandidaten aangenomen die zowel op persoonlijk als professioneel vlak de goedkeuring van het vaste personeel hadden gekregen. Tijdens de uitvoering van de werkzaamheden aan de grens vertaalde deze strategie zich heel snel in een collegiale en vakbekwame werkverhouding tussen de nieuwelingen en de vaste militaire bezetting.

Een tweede samenwerkingsles voert terug, net zoals eerder besproken bij de geniecasus, op het belang van social control. De samenwerking tussen Randstad en de marechaussee kwam redelijk spontaan tot stand doordat P&O-medewerkers van die laatste deelnamen aan een netwerkbijeenkomst. Vanuit maatschappelijke betrokkenheid was Randstad betrokken geraakt bij deze vrijwillige constellatie van organisaties. Door de toonaangevende rol die het bedrijf al jaren speelt op de arbeidsmarkt ziet het zichzelf als een geschikte partner om Defensie te adviseren over allerlei instroom-doorstroom-uitstroom gerelateerde vraagstukken. Het AADG-project sloot goed aan bij deze ambitie en een connectie met de marechaussee was dan ook snel gemaakt. Naar eigen zeggen zijn beide organisaties vol overtuiging in het AADG-initiatief gestapt en is een fijne samenwerking ontstaan. Randstad verdiepte zich nadrukkelijk in de wensen van de marechaussee in algemene zin en de HR-dynamiek van het grensproces in

het bijzonder om tot een gedegen wervingsstrategie en voorselectieproces te komen. Zoals eerder beschreven was mede hierdoor het AADG-pilotproject behoorlijk succesvol.

Na afronding van de pilot wilde de marechaussee de bestaande samenwerkingsrelatie graag voortzetten, maar Europese aanbestedingsregels staken daar een stokje voor. Nu de pilot was afgerond moest een formeel aanbestedingstraject gestart worden, waarop alle geïnteresseerde partijen moesten kunnen inschrijven. Hoewel Randstad een offerte uitbracht, werd uiteindelijk door de inkopers van Defensie de opdracht gegeven aan een andere dienstverlener. Deze nieuwe dienstverlener had niet dezelfde betrokkenheid als de voorganger en al snel ontstonden problemen. Een gebrek aan initiating behavior was het grootste probleem: de nieuwe dienstverlener deed onvoldoende moeite om inzicht te krijgen in het grenstoezichtproces en de wervingsbehoeften van de marechaussee die daarmee samenhangen. De voorgedragen kandidaten voldeden in veel gevallen niet, waardoor veel tijd en energie verloren ging in het oplossen van problemen. Adequate dossiervorming door de marechaussee over de gebrekkige dienstverlening heeft uiteindelijk geleid tot ontbinding van het contract. De vraag rijst hierdoor of de sociale connectiviteit die de marechaussee nodig acht voor succesvolle inter-organisatorische samenwerking op de werkvloer verenigbaar is met de veelal op kosten gebaseerde uitkomst van de geldende aanbestedingsregelgeving.

Casus 3: schaalbare instructiecapaciteit

Ongeveer vanaf 2017 zijn individuele commandanten binnen Defensie gaan experimenteren met het inhuren van civiele instructiecapaciteit om het probleem van oplopende opleidingstekorten aan te pakken. Alle defensieonderdelen (DO'n) kampten met zulke tekorten. Steeds vaker waren de DO'n genoodzaakt militair personeel van operationele functies te halen om instructie te geven aan militairen in opleiding. In het kielzog van deze groeiende vraag naar militaire instructiecapaciteit zijn tal van private dienstverleners ontstaan. Zulke dienstverleners verschillen in grootte en mate van professionali-



teit, maar ze bieden zonder uitzondering instructiecapaciteit aan die op detailniveau aan de wensen van Defensie kan voldoen. Het gaat namelijk om bedrijven met veel ex-militairen in de gelederen, die de krijgsmacht dus goed kennen en meestal ook uitgebreide operationele en zelfs uitzendervaring hebben.

De derde casus is de samenwerking tussen Defensie en een van de grootste verleners van specialistische instructiecapaciteit. Triangular Group, het bedrijf in kwestie, is sinds 2017 gestaag gegroeid, in zowel omvang als de samenwerkingsrol met Defensie. Het biedt een breed scala aan instructiemodules, zoals Algemene Militaire Opleiding (AMO), Combat Life Saver (CLS), Crowd & Riot Control (CRC) en diverse schietopleidingen. In tegenstelling tot de twee andere casussen is de inhuur van instructiecapaciteit duidelijk de pilotfase overstegen. Twee redenen liggen hieraan ten grondslag. In de eerste plaats zorgen opleidingsachterstanden al sinds enige tijd voor acute doorstroomproblemen. Aangezien Defensie zelf niet meer adequaat in de benodigde instructiebehoefte kan voorzien, is het inkopen van instructiecapaciteit een standaardoplossing geworden voor nijpende opleidingsproblemen. Het is aannemelijk dat door het grote tekort aan personeel, in combinatie met een grote behoefte aan opleidingscapaciteit, externe inhuur van instructeurs eerder toe- dan afneemt. In de tweede plaats kan Defensie in de opleidingscontext gebruik maken van het reguliere inkoopproces. Buitengewone pilotprocedures, die bij nieuwe dienstverleningsinitiatieven gebruikelijk zijn, zijn voor het civiel aanbesteden van opleidingscapaciteit niet nodig.

Samenwerkingslessen

Twee samenwerkingsaspecten vallen op als het gaat om het aantrekken van civiele instructiecapaciteit. Ten eerste komt ook in deze casus de spanning tussen social control en de andere vormen van control naar boven. Uit de interviewdata blijkt dat Defensie door middel van behavior en outcome control strikte regie wil voeren op de extern-ingevoerde instructiecapaciteit. Die mogelijkheid bestaat omdat het cruciale lesprogramma's betreft die bij voldoende capaciteit door eigen instructeurs verzorgd worden en dus

goed uitgewerkt zijn in leerdoelen en andere prestatienormen. Vanuit aanbestedingsperspectief uit dit zich in heel concrete gedrags- en output-maatstaven waaraan de dienstverlening van Triangular Group contractueel moet voldoen. Denk hierbij aan de vereiste kwalificaties van de instructeurs, aantallen instructeurs, werktijden van de instructeurs en duidelijk gespecificeerde inhoudelijke leerdoelen die moeten worden behaald.

Hoewel deze meetbare contractuele verplichtingen een bepaalde mate van duidelijkheid verschaffen, is het ook zo dat belangrijke maar minder concrete samenwerkingsfacetten onderbelicht blijven in het aanbestedingsproces. Op de werkvloer zijn het juist vaak deze minder goed kwantificeerbare zaken met een sociaal karakter die het verschil maken in de kwaliteit van de dienstverlening en samenwerking (social control). De instructeurs van Defensie hebben bijvoorbeeld een sterke voorkeur samen te kunnen werken met externe trainers die zonder klagen ook in het weekend, de nacht, of op afgelegen locaties hun steentje willen bijdragen, een bewezen staat van dienst hebben door eerdere steunverleningsopdrachten, en waarmee ze op persoonlijk vlak goed overweg kunnen. Een goede vraagarticulatie, door inhoudelijke afstemming tussen de inkoopafdeling van Defensie en het Defensieonderdeel dat de externe instructiecapaciteit heeft aangevraagd, kan veel van de complicaties ondervangen die nu geregeld in de uitvoering ontstaan door de onderwaardering van sociale aspecten in de aanbesteding.

De tweede samenwerkingsles heeft te maken met het uitgangspunt dat een sponsor nodig is in de top om zowel het belang van inter-organisatorische samenwerking uit te dragen als het daadwerkelijk managen van een samenwerkingsrelatie in goede banen te leiden. De derde casus brengt naar voren dat vernieuwende ambities van de Defensietop kunnen stuiten op onderhuidse sentimenten binnen de lagere echelons van de organisatie. Naast de bestuursstaf hebben de verschillende DO's hun eigen bestuurslagen die veel vrijheid hebben gekregen in het vormgeven van het Adaptieve Krijgsmacht-gedachtegoed. Binnen de DO's bevinden zich vervolgens

de eenheden die als zelfstandige 'klant' contact kunnen zoeken met civiele dienstverleners voor de inhuur van instructiecapaciteit. Als we inzoomen op de landmacht zijn onder andere de Koninklijke Militaire school (KMS), Defensie Gezondheidszorg Opleidings- en Trainingscentrum (DGOTC) en de Schiettrainingschool (STS) belangrijke afnemers van externe instructiecapaciteit.

Hoewel de top van Defensie en de DO'n het inkopen van private instructiecapaciteit ondersteunen, en verschillende ondercommandanten, zoals die van de hierboven genoemde eenheden, graag van deze capaciteit gebruik maken, bestaat er tegelijkertijd binnen de organisatie soms een inherente reserve of zelfs wreveld over de inzet van civiel-ingehuurde instructeurs. Hierbij wordt regelmatig verondersteld dat civiele dienstverleners personeel bij defensie wegtrekken om datzelfde

personeel vervolgens voor een meerprijs terug te verhuren. Deze kritiek is niet helemaal terecht omdat Defensie concrete regels heeft gesteld om deze aanzuigende werking te voorkomen. Zo moet een civiele instructeur meerdere jaren uit dienst zijn, voordat hij of zij binnen Defensie tewerkgesteld mag worden. Ook is het een gegeven dat een bepaald deel van het personeel na een aantal dienstjaren en in een bepaalde levensfase Defensie verlaat. Door te gaan werken bij een civiele dienstverlener, die werk verricht voor de krijgsmacht, gaat de militaire kennis en ervaring van deze personen in ieder geval niet totaal verloren. Ondanks dergelijke tegenargumenten laat de praktijk zien dat onderhuidse tegenkrachten de doorontwikkeling van inter-organisatorische samenwerking binnen het opleidings- en trainingsdomein belemmeren. Externe steunverleningen komen vaak laat en opdracht voor opdracht tot stand, terwijl de strategische relevantie van opleiden en trainen voor de krijgsmacht juist vraagt om een toekomstgerichte totaalvisie over de inhuur van externe instructiecapaciteit, zo is het idee.

Schiettraining voor een boardingteam. Binnen Defensie is onder andere de Schiettrainingschool een belangrijke afnemer van externe instructiecapaciteit



Discussie en conclusie

De drie casussen laten boven alles zien dat de krijgsmacht de flexibele schil-ambitie op tal van manieren probeert vorm te geven. De besproken initiatieven maken ook duidelijk dat de stap van experimenteren in pilotprojecten of ad hoc reageren op acute problemen naar solide integreren in de staande organisatie lastig blijkt te zetten. Noodzakelijke randvoorwaarden zijn in eerste aanzet aanwezig, zoals beleid, financiën, maatschappelijke betrokkenheid en intern ondernemerschap, maar toch stopt de doorontwikkeling. Twee aangrijpingspunten ter verbetering komen naar voren in de onderzochte casussen.

Om te beginnen lijkt het zuivere prijsmechanisme van de traditionele markttransactie een ontoereikende uitgangsvorm te zijn voor dienstverleningsovereenkomsten die nauw verweven zijn met de operationele gereedheid en inzet van de Nederlandse krijgsmacht. Dit soort dienstverlening vraagt om vertrouwelijke en

fijnmazige samenwerking met de afnemers binnen Defensie. Als op het uitvoerende niveau bijvoorbeeld genisten, grensbewakers, schietinstructeurs en leerlingen geen operationele 'klik' hebben met de civiele ondersteuners heeft dat rechtstreekse gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening en daarmee dus voor de militaire taakoefening. Desalniettemin kan gewenste samenwerking met voorkeurspartners, waarbij die operationele klik zeker aanwezig is, momenteel niet goed worden uitgebouwd tot meerjarige strategische partnerschappen door strikte toepassing van Europese aanbestedingswetgeving. Een aanbeveling die dan ook uit dit onderzoek voortkomt, is te onderzoeken in hoeverre nationale veiligheidsoverwegingen het verplichte karakter van Europese inkoopregels kunnen verminderen, waardoor de krijgsmacht meer vrijheid krijgt in het aangaan en onderhouden van inter-organisatorische samenwerkingsrelaties die de operationele inzetbaarheid direct raken.

Voorts tonen de drie casussen aan dat de bestuurlijke top van de krijgsmacht de regie over de flexibiliseringsambitie meer naar zich toe zou moeten trekken. Wetende dat dit soort verandertrajecten meestal voor weerstand zorgt, maar vaak ook gepaard gaat met tegenslagen en onverwachte ontwikkelingen, maakt het belangrijk dat voor iedereen binnen de organisatie duidelijk is wie aan de touwtjes trekt. Nu ontbreekt deze duidelijkheid en leidt remmende veranderdynamiek tot interne verdeeldheid. De bestuurlijke top heeft weliswaar 'De Adaptieve Krijgsmacht' als beleidsprogramma geïnitieerd en uitgedragen, maar heeft daarna grotendeels de vrije hand gegeven aan de verschillende DO'n. Hoewel deze aanpak intern initiatief stimuleert, is de keerzijde dat allerlei ondercommandanten en functiedomeinen een eigen interpretatie kunnen gaan najagen. De huidige vertraging die daardoor optreedt, vraagt om een bestuurlijke top die het veranderinitiatief weer naar zich toe trekt door middel van gerichte aansturing. Het oprichten van een alliantie managementafdeling zou hierbij van pas kunnen komen, omdat een dergelijk specialistisch organisatieonderdeel de noodzakelijke bestuurlijke besluitvorming met inhoudelijk advies kan ondersteunen. ■

FOTO MCD GERBEN VAN ES