

# Defensiebedrijfsvoering aangepast aan de nieuwe dynamiek

R.M.M. Bertrand, P.C. van Fenema, S.U. Haitsma, e.a.\*

**Hoe kan budgetverhoging snel leiden tot meer gevechtskracht? Hoe kan een organisatie die decennialang te maken had met krimp in uiterst korte tijd worden getransformeerd naar een organisatie die vooral gericht is op effectiviteit met een focus op het langdurig leveren van gevechtskracht in een grootschalig conflict (heroriëntatie op hoofdtaak 1)? Hoe blijft, met andere woorden, de Defensiebedrijfsvoering bij de tijd? Dit vraagstuk vormt de kern van dit artikel.**

*‘Willen we winnen als we zelf onverhoopt bij een grootschalig conflict betrokken raken, dan moet onze werkwijze echt op de schop. Niet het volgen van de regels, maar de gewenste uitkomst moet centraal staan. Denk aan genoeg effectieve drones voor onze militairen in het veld.’<sup>1</sup>*

– Commandant der Strijdkrachten generaal  
Onno Eichelsheim

**D**e rol van Defensie binnen de meeste West-Europese landen is na de val van de Berlijnse Muur veranderd van een organisatie gericht op verdediging van het eigen grond-

\* Kolonel KMar dr. R.M.M. Bertrand RA RC RO is universitair hoofddocent Defensie Economie, Accounting & Control aan de Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW) van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Prof. dr. P.C. van Fenema is hoogleraar Militaire Logistiek aan de NLDA/FMW en bijzonder hoogleraar Militaire Organisaties aan de Universiteit van Tilburg. LtKol S.U. Haitsma MScBA was universitair docent Militaire Logistiek aan de NLDA/FMW, tegenwoordig (sinds 01-03-2026) werkzaam bij Operationele Gereedstellingsplannen binnen Staf CLRS. Dr. A.J. Hoogstrate is universitair hoofddocent Bestuurlijke Informatie Voorziening aan de NLDA/FMW en kolonel (b.d.) ir. G.P.J. Schijvenaars was universitair docent Militaire Logistiek bij dezelfde instelling. De auteurs danken Rogier Leenders voor zijn feedback.

<sup>1</sup> Ministerie van Defensie, ‘Eichelsheim: “Innovatie is bepalende factor in de strijd”’, 6 november 2025. Zie: <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2025/11/06/eichelsheim-innovatie-is-bepalende-factor-in-de-strijd>.



*Militairen van de Luchtmobiele Brigade. Hoe blijft de bedrijfsvoering van Defensie in de pas met het leveren van gevechtskracht voor een grootschalig conflict?*



*NAVO-oefening Cold Response 2026. Een NAVO-geleide herbewapeningscampagne heeft de politiek en de bevolking van de EU- en NAVO-landen bewust gemaakt van de noodzaak Oekraïne te blijven steunen*

gebied en dat van NAVO-bondgenoten, naar een organisatie die zich meer richt op het verdedigen van de internationale rechtsorde. De voormalige vijanden uit de periode van de Koude Oorlog werden (deels) democratieën en later zelfs bondgenoten binnen de NAVO en de EU. Een (grootschalig) conflict binnen het Europese continent leek verder weg dan ooit en ook de mondiale wereldorde leek redelijk stabiel.

Met de annexatie van de Krim in 2014 en het neerhalen van de MH17 bleek een nieuwe werkelijkheid post te hebben gevat die een oorlog op het Europese continent ineens veel dichterbij bracht. Buiten deze nieuwe werkelijkheid lijkt ook de instabiliteit wereldwijd steeds verder toe te nemen. Dit is mede een gevolg van een toenemende nationalistische houding van een aantal grote landen in de wereld, maar daarnaast ook toenemende migratiestromen, een aantal economische

problemen (bankencrisis en Covid-19-epidemie) en de snelle verandering van het klimaat.

Het bovenstaande leidde tot een kentering in de maatschappelijke perceptie van veiligheid en het belang van Defensie, zoals zichtbaar in de beschikbare middelen, de wet voor de borging van de 2-procentnorm, de ontwikkeling van ruimte voor Defensie, en de wet op de gereedheid. Parallel betreft de kentering de rol, omvang en druk op defensieorganisaties, niet alleen binnen Europa maar ook wereldwijd.<sup>2</sup> We zien dat defensieorganisaties noodgedwongen de transitie moeten doormaken van een organisatie die een (te) dure verzekeringspremie leek te zijn binnen het overheidsbudget naar een organisatie die integraal deel uitmaakt van het veiligheidsbeleid van een land. Defensie wordt daarmee weer een essentiële organisatie die in hoge mate bijdraagt aan de vrede en veiligheid, het behoud van vrijheid en democratie en daarmee ook de welvaart van een natie. Voor de defensieorganisaties binnen de NAVO-landen was daarbij de in 2014 in Cardiff afgesproken 2-procentnorm (van het bruto nationaal product) een eerste

<sup>2</sup> SIPRI, 'Trends in World Military Expenditure, 2023', april 2024. Zie: <https://www.sipri.org/publications/2024/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2023>.

aanleiding voor de genoemde verandering. Recent is deze norm zelfs verhoogd tot 5 procent, waarin voor 1,5 procent investeringen in 'kritieke infrastructuur, beveiliging van netwerken, innovatie en civiele paraatheid'<sup>3</sup> mogen worden meegenomen.

## Inrichting bedrijfsvoering verandert met de inzet en doelstellingen van de organisatie

Na de val van de Berlijnse Muur heeft ook Nederland het 'vredesdividend' gretig geïnd en ontwikkelde het ministerie van Defensie zich steeds meer in de richting van een organisatie gericht op het beheer en de beheersing van middelen, gebaseerd op efficiency. Een decennia-lange periode van bezuinigingen en verregerende reorganisaties brak aan. Zo verdween, als een van de eerste maatregelen, de effectuering van het invullen van de dienstplicht en werd de krijgsmacht een 'beroepsleger'. Ook werd de mobilisabele component inclusief de bijbehorende voorraden afgebouwd en werd het materieel steeds meer afgestemd op expeditie-nair optreden. Het constant neerwaarts bijstellen van de defensiebegrotingen in cycli van vier jaar, of korter, met daarbij een sterke focus op het overeind houden van zoveel mogelijk fysieke gevechtseenheden, zorgde voor een bijna permanente staat van reorganisatie. Het resultaat daarvan was verlies van capaciteit en kennis, het opknippen van ondersteuningsketens en het opsplitsen van verantwoordelijkheden. Een voorbeeld daarvan is het ingerichte wapensysteemoverleg waarin de gebruiker, onderhouder en normsteller met elk een eigen verantwoordelijkheid en deels eigen budget met elkaar moeten overleggen om een wapensysteem te kunnen managen. De praktijk leerde dat Defensie na de laatste grote reorganisatie, in 2011 (ongeveer 1 miljard euro bezuinigen), niet of nauwelijks meer op haar taak was berekend.<sup>4</sup>

Met de annexatie van de Krim in 2014 en het neerhalen van de MH17 in 2014 komt een einde aan de talloze bezuinigingen bij Defensie. Toch duurt het nog tot de grootschalige aanval op Oekraïne in 2022 voordat de Nederlandse

regering gaat inzien dat de taak en rol van Defensie als waarborg voor vrede en veiligheid van het land ook investeringen noodzakelijk maken. Als de oorlog vooral door het onverwacht taaie verzet van Oekraïne meer en meer het karakter krijgt van een uitputtingsoorlog waarbij enorme verliezen op het gevechtveld moeten worden aangevuld, ontstaat een nieuwe ontwikkeling. Aan Russische kant wordt meer en meer omgeschakeld naar een zogeheten oorlogseconomie.<sup>5</sup> Daarnaast worden anti-westerse landen benaderd voor de aanvulling van het oorlogsarsenaal. Om de Oekraïense ondersteuning op langere termijn vol te kunnen houden, maar ook het hoofd te kunnen bieden aan toekomstige dreigingen, wordt aan westerse kant een herbewapeningscampagne opgezet. Deze sterk NAVO-geleide campagne heeft de politiek en de bevolking van de EU- en NAVO-landen bewust gemaakt van de noodzaak Oekraïne te blijven steunen, maar ook tegenwicht te kunnen bieden aan andere huidige en toekomstige dreigingen.

Dit heeft in Nederland en zeker ook bij het ministerie van Defensie geleid tot verschillende initiatieven. Zo zien we mede als gevolg van een reële kans dat Nederland binnen 5 jaar zal moeten deelnemen aan een oorlog op het Europese continent een hernieuwde focus. Deze richt zich op hoofdtaak 1 (de verdediging van het eigen en NAVO-grondgebied in een groot-

- 3 Ministerie van Defensie, 'Verhoogde NAVO-norm officieel vastgelegd in Den Haag', 25 juni 2025. Zie: <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2025/06/25/verhoogde-navo-norm-officieel-vastgelegd-in-den-haag>.
- 4 Algemene Rekenkamer, 'Validering nota "In het belang van Nederland"', 19 september 2013, 31. Zie: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2013/09/19/validering-nota-in-het-belang-van-nederland>; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Beleidsbrief van Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld. Overzicht van de ombuigingen', 9 mei 2011. Zie: [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2011A01818](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2011A01818); Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 32733 nr. 81, 20 september 2012. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32733-81.html>; Rijksoverheid, 'Vaststelling begroting van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2013', 14 november 2012. Zie: <https://archieff.rijksbegroting.nl/2013/kamerstukken,2012/11/16/kst175441.html>; S. de Voogt, 'Defensie gelast schietoefeningen af wegens tekort aan munitie', *NRC*, 1 augustus 2015. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/08/01/defensie-last-schietoefeningen-af-wegens-tekort-aan-munitie-a1414277>.
- 5 A. Libman, 'The Surprising Resilience of the Russian War Economy', *Current History* 123 (2024) (855).

schalig conflict), de aanschaf van een aanzienlijke hoeveelheid (nieuw) materieel, het optoppen van benodigde voorraden en het onderkennen van het belang van strategische kennis en kunde vanuit kennisinstituten en industrie. Deze nieuwe focus is nodig voor het langdurig kunnen leveren van mensen, middelen en gevechtskracht zonder afhankelijk te hoeven zijn van (defensie)bedrijven buiten Europa. Dit is een drastische wijziging ten opzichte van het tijdperk van *wars of choice*, waarbij de bijdrage aan het verdedigen van de internationale rechtsorde een grote mate van politiek keuzevrijheid kende.

Het ontwikkelen en enigszins abstract beschrijven van deze initiatieven en ze vervolgens opnemen in visies en plannen is echter slechts een eerste stap om daadwerkelijk de geschetste eindsituatie te bereiken. Zolang niet duidelijk is hoe de organisatie in staat is aan de plannen daadwerkelijk invulling te geven, leiden nieuwe plannen tot veel frustraties en onbegrip, zowel binnen de organisatie als daarbuiten. Zo komt de realisatie van de aankondiging van een gewenste personeelsgroei naar 100.000 VTE'n een half jaar later alweer in gevaar als gevolg van de vele hulp en ondersteuning aan Oekraïne.

Als Defensie binnen een beperkt aantal jaar de gewenste slagvaardige organisatie wil zijn die in een grootschalig conflict haar gewenste ambities ook kan waarmaken, zullen we moeten leren van de ervaringen uit het verleden. We moeten de transformatie maken van een organisatie die in het verleden meer gericht was op het beheer van mensen en middelen, naar een organisatie gericht op de 'productie' van mensen en middelen. Dat

laatste betekent de organisatie snel en effectief inzetbaar krijgen en houden om de gewenste gevechtskracht blijvend te kunnen leveren.

De vraag is dus of de huidige besturingsmechanismen van de defensieorganisatie, die veelal gebaseerd zijn op een organisatie die decennia lang heeft moeten bezuinigen, de gewenste transformatie kunnen faciliteren, of dat er wellicht (in aanvulling) betere mogelijkheden bestaan om daar invulling aan te kunnen geven.

Om op deze vraag antwoord te geven gebruiken we het model van Figuur 1. De oriëntatie is op rechts, de *tip of the spear* waar effecten worden uitgebracht tegen een mogelijke tegenstander.<sup>6</sup> Die komen voort uit interne processen van Defensie en inputprocessen gekoppeld aan het bedrijfsleven<sup>7</sup> (links). De kunst is om ten behoeve van de speerpunt onder alle omstandigheden intern en extern in control te zijn: strategie, besturing en bedrijfsvoering evolueren in onderlinge samenhang. We zien momenteel dat er meer variatie komt in de manier waarop de organisatie control organiseert, zie ook enkele actuele ontwikkelingen onder in Figuur 1 (cursief). Bij bijvoorbeeld een langdurig, grootschalig conflict moeten de *enabling*-processen en de control ervan daarop georiënteerd zijn. Dat is anders tijdens een rustige periode waar de focus meer ligt op efficiëntie. We werken dit uit met het model van Ralph Stacey (om de omgeving te duiden die doorwerkt in de bedrijfsvoering) en erna het model van Robert Simons (om te kijken naar instrumenten om control altijd mogelijk te blijven maken).

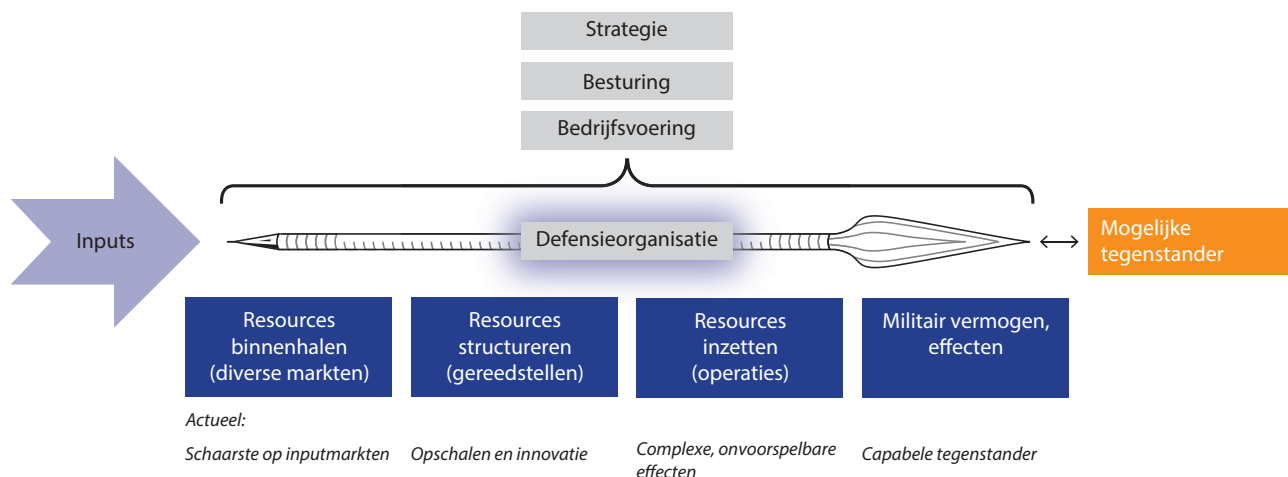
## De omgeving duiden: Stacey's model over (un)certainty en (dis)agreement

Zoals eerder gesteld moet Defensie nu en in de toekomst aanzienlijk groeien.<sup>8</sup> Groei kan zich in veel vormen voordoen en er zal dus ook overeenstemming moeten zijn over wat Defensie verstaat onder de term groei. Deze overeenstemming moet worden gevonden terwijl Defensie als organisatie onverminderd verantwoordelijk is voor het vormgeven van de drie hoofdtaken. In de bedrijfsvoering van een

6 We vereenvoudigen hier het argument gezien onze focus op bedrijfsvoering. Gesteld kan worden dat het gaat om het beschikbaar hebben van uit te brengen effecten in fysieke, cognitieve en virtuele dimensies. De focus daarvan is nastreven van collectieve waarde zoals autonomie, democratie, mensenrechten, vrije economie, kortom de security positie van Nederland in zijn geheel.

7 Zie ook D.G. Sirmon, M.A. Hitt en R.D. Ireland, 'Managing Firm Resources in Dynamic Environments to Create Value: Looking Inside the Black Box', *Academy of Management Review* 32 (2007) (1).

8 Nu.nl, 'Defensie wil krijgsmacht flink uitbreiden en kijkt minder streng naar nieuwkomers', 24 maart 2025. Zie: <https://www.nu.nl/politiek/6350246/defensie-wil-krijgsmacht-flink-uitbreiden-en-kijkt-minder-streng-naar-nieuwkomers.html>.



Figuur 1 Processen die militair vermogen aan de 'tip of the spear' mogelijk maken

organisatie wordt doorgaans gezocht naar een bepaalde mate van zekerheid van wat van een organisatie wordt gevraagd en hoe hieraan kan worden voldaan.

Voor Defensie spelen een onzeker veiligheidsbeeld, hybride dreigingen en een opdracht van de Nederlandse politiek om aan die dreigingen het hoofd te kunnen bieden een grote rol. Het is daarbij belangrijk om 'Defensie' te verfijnen tot een meerlaags systeem (politiek-strategisch, militair-strategisch, operationeel, shared services, et cetera), met een diversiteit aan partieel verbonden interne en externe actoren. In de steeds onstabielere wereld is er onvermijdelijk een toename van onzekerheid van wat precies van Defensie gevraagd wordt en hoe over invulling daarvan overeenstemming kan worden gevonden. Percepties zullen binnen en buiten Defensie deels verschillen. Zowel het doel, of 'future state', als de weg daar naartoe zijn niet altijd even duidelijk. De Britse wetenschapper Ralph Stacey<sup>9</sup> beschreef dat een langetermijnplan een bepaalde mate van voorspelbaarheid zou moeten hebben. Wanneer die voorspelbaarheid niet gevonden kan worden dreigt het scenario van een opeenstapeling van kortetermijnplannen.

In het vormgeven van een toekomstbestendige, wendbare, flexibele Defensie strijden verschil-

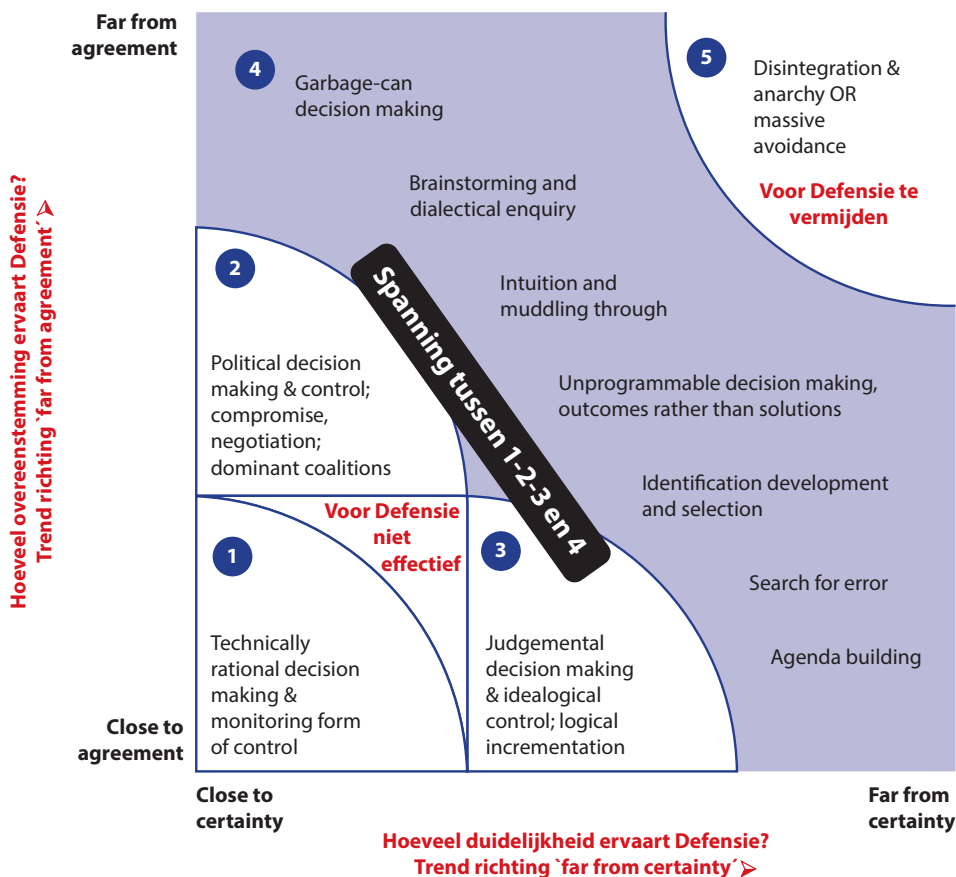
lende belangen op verschillende niveaus om aandacht, iets wat in het algemeen en zeker ook bij militaire organisaties hoort.<sup>10</sup> Dit zijn bijvoorbeeld belangen van krijgsmacht delen, soorten wapensystemen, nieuwe technologieën, (specifieke)bedrijfsvoerings- en commandovoeringsaspecten, innovatierichtingen, et cetera. Al deze aandachtsgebieden, die vaak ook nog een relatie met elkaar hebben, vragen om een positie binnen de defensieorganisatie die moet groeien.

Stacey is de grondlegger van de zogenaamde Complexity Matrix. In dit wetenschappelijke model geeft hij weer dat organisaties verschillende vormen van bedrijfsvoering kunnen hebben. Deze bedrijfsvoering kan eenvoudig zijn, maar kan ook meer complexiteit in zich hebben. Complexiteit binnen organisaties kan worden gerelateerd aan het aantal verschillende processen dat zich in een organisatie kan bevinden en de moeilijkheidsgraad om die processen uit te kunnen voeren en te beheersen. Hierbij valt te denken aan randvoorwaarden

9 R.D. Stacey, *Strategic Management and Organisational Dynamics: The Challenge of Complexity to Ways of Thinking about Organisations* (Londen, Pearson Education, 2007).

10 T. Cremers et al., 'Russian Military Logistics and the Ukraine Conflict: Analyzing Dynamics of Multilevel Alignment', in M. Rothman, L. Peperkamp, en S. Rietjens (red.), *Reflections on the Russia-Ukraine War* (Leiden, Leiden University Press, 2024).

11 M. Reeves et al., 'Taming complexity', *Harvard Business Review*, januari-februari 2020. Zie: <https://hbr.org/2020/01/taming-complexity>.



Figuur 2 Stacey's complexity matrix

zoals kennis en kunde van het personeel, bijbehorende opleidingen en organisatie-inrichting en besturing. Elke organisatie wordt gevormd door mensen met verschillende belangen, en afspraken hoe ze met elkaar moeten samenwerken om de doelstellingen van de organisatie te bereiken.<sup>11</sup>

In de 1e positie (focus op *monitoring*) in Figuur 2 is een proces eenvoudig en is er duidelijk inzicht in de organisatiedoelstelling en overeenstemming over het bereiken van doelen. Een voorbeeld hierbij is het productieproces in een fabriek voor eenvoudig handgereedschap. Vaak is hier ook relevante managementinformatie uit eerdere resultaten beschikbaar. Door middel van monitoring wordt de voortgang bewaakt. Daarna komt in het model een shift naar minder duidelijkheid (horizontale as) en minder overeenstemming (verticale as).

Bij de 2e positie (focus op *negotiation*) zijn doelen eenvoudig te behalen, maar kan er discussie zijn over de waarde en prioriteit van die doelen. Toewijzing van schaarse middelen kan zowel positieve als negatieve effecten opleveren. Besluitvorming kan volgens Stacey gecompliceerd zijn, (interne) politieke belangen gaan meespelen, overleg en onderhandelingen zullen bepalend zijn voor de richting van een organisatie. Dit is herkenbaar voor Defensie, aangezien bedrijfsvoering vaak te maken had met schaarse of kleine aantallen, door jaren van bezuinigingen.

In de 3e positie (focus op een *desired future*) is er meer een eenduidig beeld over gewenste uitkomsten (horizontale as), maar minder over hoe dit te bereiken (verticale as). Hier is minder overzicht over oorzaak en gevolg en zal de uitkomst vragen om visie en flexibiliteit.

Besluitvorming kan volgens Stacey gecompliceerd zijn, informatie gebaseerd op resultaten uit het verleden zijn hier minder goed te gebruiken. Het doel is hier leidend, de weg er naartoe is nog niet vastgelegd. Deze positie is vergelijkbaar met het besef van Defensie om te groeien en de heroriëntatie op hoofdtak 1, volgend op de Russische invasie in Oekraïne.

Duidelijkheid en overeenstemming nemen vervolgens af. In de 4e positie (focus op een *learning creativity*, van linksboven naar rechts-onder) zit de zogenaamde complexiteit. Complexiteit is volgens Stacey onvoorspelbaar en non-lineair. Dit wil zeggen dat complexiteit niet goed in (reken)modellen is weer te geven, wat vaak met onverwachte uitkomsten gepaard gaat. De invloed hierbij kan voortkomen uit verschillende omstandigheden. Vaak zijn vertrouwde beslissingsmodellen hier niet toereikend en moet een organisatie kijken naar andere beslissingsmodellen waarin creativiteit, innovatie en aanpassingsvermogen aanmerkelijk meer ruimte krijgen.<sup>12</sup>

Als duidelijkheid en overeenstemming nog verder afnemen komt er chaos (5e positie), de zone waar zekerheid en overeenstemming volledig ontbreken. Dit is het gebied waar een organisatie het niet lang kan volhouden en zal proberen te zoeken naar structuur om terug te gaan naar de 4e positie. Dit kan door terug te vallen op bestaande procedures of door een weg te vinden om de chaos te reduceren.<sup>13</sup> Op de grens van Complex Decision Making (positie 4) en chaos kunnen onder de juiste omstandigheden innovatieve beslissingen ontstaan. Maar dit zal niet plaatsvinden op basis van klassieke managementprincipes.

Posities 1, 2 en 3 zijn voor Defensie niet effectief, maar zij geven wel aan wat van Defensie als overheidsorganisatie verwacht wordt. De verandering naar positie 4, meer passend bij acteren bij mogelijke crises, wordt daardoor mogelijk geremd door wet- en regelgeving (zoals AVG, DOO, Omgevingsvergunningen). Dit spanningsveld is vaak merkbaar en vergt politiek en militair leiderschap. De essentie van het model van Stacey is dat wanneer organisaties

bewegen van eenvoudige naar complexe omgevingen, management en bedrijfsvoeringsstijl zouden moeten verschuiven van bureaucratisch en controle-gericht naar meer interpretatief en proces-georiënteerd. Stacey beschrijft dat in complexe omgevingen met een lastige voorspelbaarheid er veel meer ruimte moet zijn voor focus op patronen en 'emerging' processen, processen die spontaan ontstaan, dan strikt vast te houden aan rigide planning en voorspellingsmethodieken. Voorbeelden van hoe hier mee omgegaan kan worden staan weergegeven in Figuur 2. Binnen Defensie vinden we dit terug bij bijvoorbeeld experimenteren en leren werken met allerlei typen drones, datascience, robotics, stimuleren en creëren van innovatieve omgevingen, versimpeling/innovatie van inkoopprocessen, en samenwerkingsverbanden zoals Mindbase. Een nog concreter voorbeeld is een succesvol experiment bij het Air Force Research Laboratory in de VS.<sup>14</sup> Daarbij werd gekeken of top-down capability planning verrijkt zou kunnen worden met een bottom-up proces gericht op samenwerking. Dat bottom-up proces was gebaseerd op specifieke vragen die leidden tot een gestructureerde dialoog. Daarnaast is instroom van personeel een voorbeeld waar 'dialogue & debate' een belangrijke rol spelen. Van belang is dat de organisatie zichzelf de ruimte gunt nieuwe concepten te ontwikkelen op basis van trial-and-error en flexibele inzet van (nieuw) materieel, mensen en een bedrijfsvoering die ruimte biedt voor veel verandering, waarbij regels, richtlijnen en geijkte procedures een andere rol gaan spelen (onder andere op het gebied van verwerving, inrichting en aansturing).<sup>15</sup>

- 12 G. Schijvenaars et al., 'Information- and Data-Driven Organisations from Promise to Practice?', in R. Beerens (red.), *Netherlands Annual Review of Military Studies (NL ARMS)* (Leiden, Leiden University Press, 2023); P.C. van Fenema et al., 'Sustaining Relevance: Repositioning Strategic Logistics Innovation in the Military', *Joint Forces Quarterly, National Defense University Press* 101 (2021) (2nd Quarter).
- 13 E.J. de Waard et al., 'Learning in Complex Public Systems: The Case of MINUSMA's Intelligence Organization', *Public Management Review* 25 (2021) (6) 1039-1058.
- 14 K. Weigand et al., 'Collaborative foresight: Complementing long-horizon strategic planning', *ScienceDirect* 85 (2014) (June) 134-152. Zie: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0040162513001844>.
- 15 Denk aan de mix van compliance en innovatie. Ministerie van Defensie, 'Masteropleiding Defence Management of Compliance and Innovation'. Zie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensieacademie/opleidingen/masteropleiding-defence-management-of-compliance-and-innovation>.

Figuur 2 geeft weer hoe management en bedrijfsvoering kunnen worden afgestemd op de complexiteit van de omgeving. Gegeven de snel veranderende omgeving en accelererende groei zou bij Defensie volgens Stacey een andere dan de in de laatste decennia gebruikte (en huidige) aanpak vereist zijn, die vooral ruimte biedt aan minder (over)gestructureerde afstemmingsprocessen, met behoud van transparantie en verantwoording.<sup>16</sup> In de volgende paragraaf volgt een verkenning hoe dit kan worden vormgegeven. We gebruiken daarvoor een bekend model van Simon.

### Simons' model: variëren met vier instrumenten voor control

'In situations of strategic change, control systems are used by top managers to formalize beliefs, set boundaries on acceptable strategic behavior, define and measure critical performance variables, and motivate debate and discussion about strategic uncertainties. In addition to traditional measuring and monitoring functions, control systems are used by top managers to overcome organizational inertia; communicate new strategic agendas; establish implementation timetables and targets; and ensure continuing attention to new strategic initiatives'<sup>17</sup>

De manier waarop *control* van de bedrijfsvoering wordt vormgegeven is volgens wetenschappers niet statisch. Het is afhankelijk van bijvoorbeeld de mate van verandering en spanning tussen diverse doelen (zoals volume versus kwaliteit).<sup>18</sup> Velen zullen zo'n flexibele benadering kennen van het situational leadership-model van

Blanchard. Dat lijken we bij Defensie voor bedrijfsvoering echter niet normaal te vinden. De neiging is eerder om of een steeds dichter web van regels te maken en gebruiken, of om juist een 'effectiviteit voor alles' missie-mindset te omarmen.

De grote veranderingen die Defensie nu doormaakt zien we ook terug in het bedrijfsleven. Ook daar zien we dat organisaties periodes van extreme groei, consolidatie en bezuinigingen meemaken. Het op basis van externe en soms ook interne ontwikkelingen optimaliseren van een organisatie is van alle tijden en wordt begeleid door de organisaties zelf maar vaak ook door externe adviseurs. Hierbij wordt vaak gebruik gemaakt van besturingsmodellen die te 'plotten' zijn op de organisatie en haar besturing. Op basis van de visie en doelstellingen wordt een zogeheten 'soll'-situatie in kaart gebracht, wordt de huidige situatie, 'ist', in kaart gebracht en wordt vervolgens geadviseerd hoe het transitiepad naar de gewenste situatie zou kunnen verlopen.

Defensie moet een manier vinden om op een nieuwe wijze de koppeling te maken tussen:

- de defensieorganisatie en haar visie en doelstellingen (bijvoorbeeld de *Defensievisie 2035*)<sup>19</sup> met daarin termen als Informatie Gestuurd Optreden, gebruik maken van AI en opereren in een hoogtechnologische en complexe omgeving, versus;
- de huidige organisatie waarbij de inrichting, haar bedrijfsvoeringprocedures en kennis en kunde nog veel elementen in zich hebben van een op beheer gerichte organisatie in tijden van bezuiniging.

Er is een model nodig dat kan worden toegepast op de huidige defensieorganisatie en haar complexe omgeving om te kunnen analyseren op welke wijze defensie als organisatie verder zou kunnen doorontwikkelen om de nieuwe uitdagingen beter aan te kunnen. Het *Levers of Control*-model (verder LOC-model) van Simons zou hier prima invulling aan kunnen geven.<sup>20</sup> Het argument daarvoor is dat juist het LOC-model van Simons een systeem incorporeert dat een goede afstemming van de organisatie en

16 Rijksoverheid, 'Jaarverslag Defensie'. Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2021/X/onderdeel/1325935>.

17 R. Simons, 'How New Top Managers Use Control Systems as Levers of Strategic Renewal', *Strategic Management Journal* 15 (1994) (3).

18 M. Goold en J.J. Quinn, 'The Paradox of Strategic Controls', *Strategic Management Journal* 11 (1990).

19 Ministerie van Defensie, *Defensievisie 2025*, Den Haag, 15 oktober 2020. Zie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensievisie-2035>.

20 R. Simons, *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal* (Boston, MA, Harvard Business Press, 1994). Zie ook R. Simons, 'Control in an Age of Empowerment', *Harvard Business Review* 73 (1995) (2).



*Er moet binnen een complexe organisatie als Defensie meer ruimte zijn voor spontane, 'emerging' processen, zoals al wel gebeurt bij het experimenteren met allerlei typen drones*

haar snel veranderende omgeving mogelijk maakt. Dit wordt hierna toegelicht.

Simons' Levers of Control-model bevat vier systemen die als hefboom (lever) kunnen dienen om een organisatie beter te beheersen. Simons richtte zich daarbij specifiek op die activiteiten die bedoeld zijn om de strategische doelen van de organisatie daadwerkelijk te bereiken. Vereist is wel dat de organisatie een strategie heeft geformuleerd. Onder die voorwaarde kan via vier systemen worden gewerkt om de strategie te verwezenlijken. Eerdere control-modellen waren vaak eendimensionaal of in ieder geval eenvoudiger dan het LOC-model. Besturing en beheersing vereist echter het verdelen van de aandacht over de vier systemen om op die manier een strategische balans van de organisatie te bereiken. Die balans verandert uiteraard over de tijd. Figuur 3 licht de vier systemen toe.

De meeste (grote) organisaties hebben al een of meer Levers of Control aanwezig zoals een Diagnostic Control Systeem (bijvoorbeeld financieel management en boekhouding), een

Beliefs Systeem (een missie of visie), een Boundary Systeem (gedragscode) en ook een strategie. Wat in veel organisaties gemist wordt is een Interactive Control System. En in navolging van Stacey is het vooral dit systeem dat in tijden van grote veranderingen en snelle groei noodzakelijk is om onzekerheden aan te pakken en de strategie bij te stellen.

### **Wat kan een Interactive Control System voor Defensie bedrijfsvoering betekenen?**

Het is zeker niet zo dat een Interactive Control System als dimensie uit het LOC-model bij Defensie geheel ontbreekt. Belangrijker is de constatering dat alle dimensies ook bij Defensie van belang zijn, niet in het minst Interactive Control Systems. Meer dan andere organisaties moet Defensie voortdurend haar strategie afstemmen met de buitenwereld (politiek, bondgenoten, internationale organisaties), dit is een interactief proces waarbij de strategie continu wordt aangepast op basis van informatie

en discussie om deze vervolgens intern te vertalen naar processen en uitkomsten. Tot dusver was het bedrijfsvoeringproces aanmerkelijk minder volatiel en onzeker dan de vraag naar 'Defensieproducten'. Wat we nu echter zien is dat de volatiliteit en onzekerheden zich vooral voordoen in de inrichting en aanpassingen binnen de bedrijfsvoering gericht op ondersteuning van groei en verandering. Juist hier had Defensie mogelijk in het verleden minder interactieve instrumenten beschikbaar maar zijn die nu wel in sterk in opkomst, bijvoorbeeld:

- strategische planning en discussie: topmanagement en lagere managementlagen communiceren veelvuldig over strategische onzekerheden en innovatie;
- overleg over onderzoek en innovatie: bijeenkomsten waarin teams (vaak uit verschillende disciplines) discussiëren over nieuwe technologieën, onverwachte onderzoeksresultaten of opkomende behoeften. Het doel is niet om een budget te controleren, maar om nieuwe strategische richtingen te verkennen (bijvoorbeeld recent Purple Nectar Innovation in Defence, Defence Deep Dive, et cetera). Verkennen en toepassen raken daarbij nauwer verbonden zoals het thema van Purple Nectar ook aangaf: Innovate-Integrate-Operate;<sup>21</sup>

- gezamenlijke platformen voor trendspotting: digitale of fysieke systemen waar medewerkers uit de hele organisatie (en soms daarbuiten) nieuwe trends, ideeën of bedreigingen kunnen delen, die vervolgens op het hoogste niveau worden besproken en de strategie kunnen beïnvloeden. Het innovatieplatform Defensie (intern op Mulan) biedt hiertoe een aanzet.<sup>22</sup>

Deze systemen kenmerken zich allemaal door dialoog, continue aandacht van het hoger management en de focus op strategische onzekerheden en nieuwe kansen, in plaats van op routinecontrole van vastgestelde doelen. Van belang is ook dat nieuwe informatie snel wordt gedeeld.

Refererend aan de uitdagingen zoals eerder beschreven, wordt met behulp van het LOC-model ook duidelijker waar Defensie haar aandacht op moet richten. In een adaptieve, onzekere omgeving moet er een balans zijn tussen de diagnostische en interactieve controls, en dat is waar de organisatie nog naar op zoek is.<sup>23</sup> De Diagnostic Controls hebben de afgelopen decennia ruim aandacht gekregen en zijn vervolmaakt. De Beliefs en Boundary Systems zijn zeker niet aan de aandacht ontsnapt.<sup>24</sup> De uitdagingen liggen naar de mening van de auteurs nu vooral op het gebied van de Interactive Control Systems. Het gaat daarbij om cross-level<sup>25</sup> communicatie om strategie en uitvoering snel en flexibel in verbinding aan te passen. Een dergelijke benadering past bij wetenschappelijke visies op strategie, waarbij het accent meer is gaan liggen op strategie als patroon dat over de tijd vorm krijgt.<sup>26</sup>

Consistentie van strategische processen die op meerdere lagen evolueren is een belangrijke uitdaging.<sup>27</sup> Nieuwe (strategische) inzichten, of het nu bijvoorbeeld gaat om inzet van wapensystemen, operationeel optreden of verwerving, dienen snel en flexibel te worden gedeeld, aangevuld met een integrale afweging en een flexibele, doortastende uitvoering. Het idee van dergelijke permanente communicatie (systeem 4 in Figuur 3) sluit naadloos aan bij de genoemde Air Force Research Laboratory case, en in feite ook bij het idee van compressie tussen lagen van

21 Ministerie van Defensie, 'Eichelsheim: "Innovatie is bepalende factor in de strijd"'.  
 22 Ministerie van Defensie, 'Joyce van der Bent #35: Innovatieplatform Defensie. Plannen maken kan altijd achteraf', Podcast, zie: <https://fluister.nl/podcasts/91695?authId=d659f40b-2f8f-4312-a2ba-f8f28bc6592b&referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

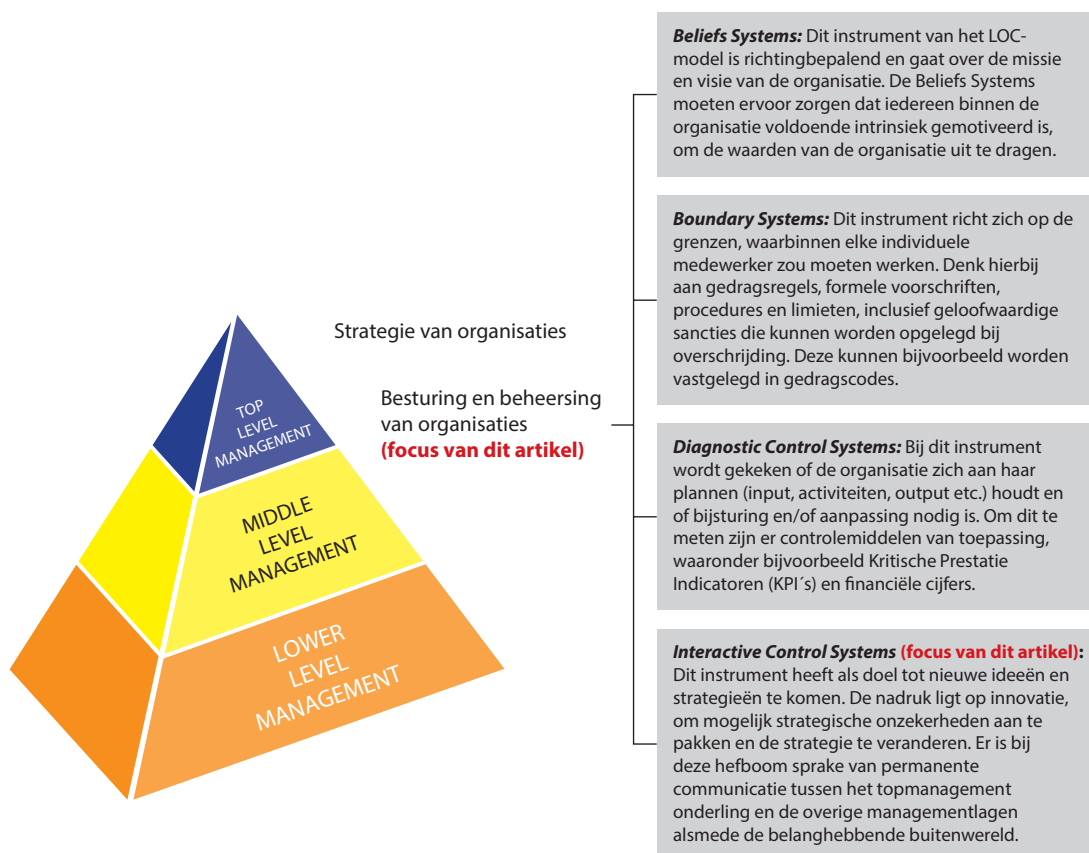
23 S.K. Widener, 'An Empirical Analysis of the Levers of Control Framework', *Accounting, Organizations and Society* 32 (2007) (7-8).

24 Zie onder andere J. Timmermans et al., 'Dertien jaar integriteitsonderzoek: een zoektocht naar Defensie-identiteit: van incident naar onderzoek naar incident', *Militaire Spectator* 190 (2021) (2); J. Timmermans en R. Bertrand, 'A Performative Account of the Use of Oaths to Enhance Integrity Within the Military', in W. Klinkert et al. (red.), *Educating Officers: The Thinking Soldier - The NLDA and the Bologna Declaration*, *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies* (Den Haag, TMC Asser Press, 2019).

25 Denk ook aan compressie in de nieuwe Defensiedoctrine: Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine 2025*, 28 februari 2025. Zie: <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2025/02/28/nederlandse-defensie-doctrine>.

26 Zie ook strategisch management cursussen in bijvoorbeeld <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensieacademie/opleidingen/masteropleiding-military-strategic-studies> en <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensieacademie/opleidingen/masteropleiding-defence-management-of-compliance-and-innovation>.

27 Zie ook de competentie 'verbinden' in het Defensie competentiewoordenboek.



Figuur 3 Vernieuwing van besturing en beheersing op basis van Simons (1994). Voor de piramide, zie: <https://www.iedunote.com/3-levels-of-management-organizational-hierarchy>

organiseren uit de recente *Nederlandse Defensie Doctrine*.<sup>28</sup> Het idee van compressie kunnen we uitwerken naar de ketenschakels, om extreme ketenprestaties, voortzettingsvermogen en uiteindelijk effecten mogelijk te (blijven) maken.

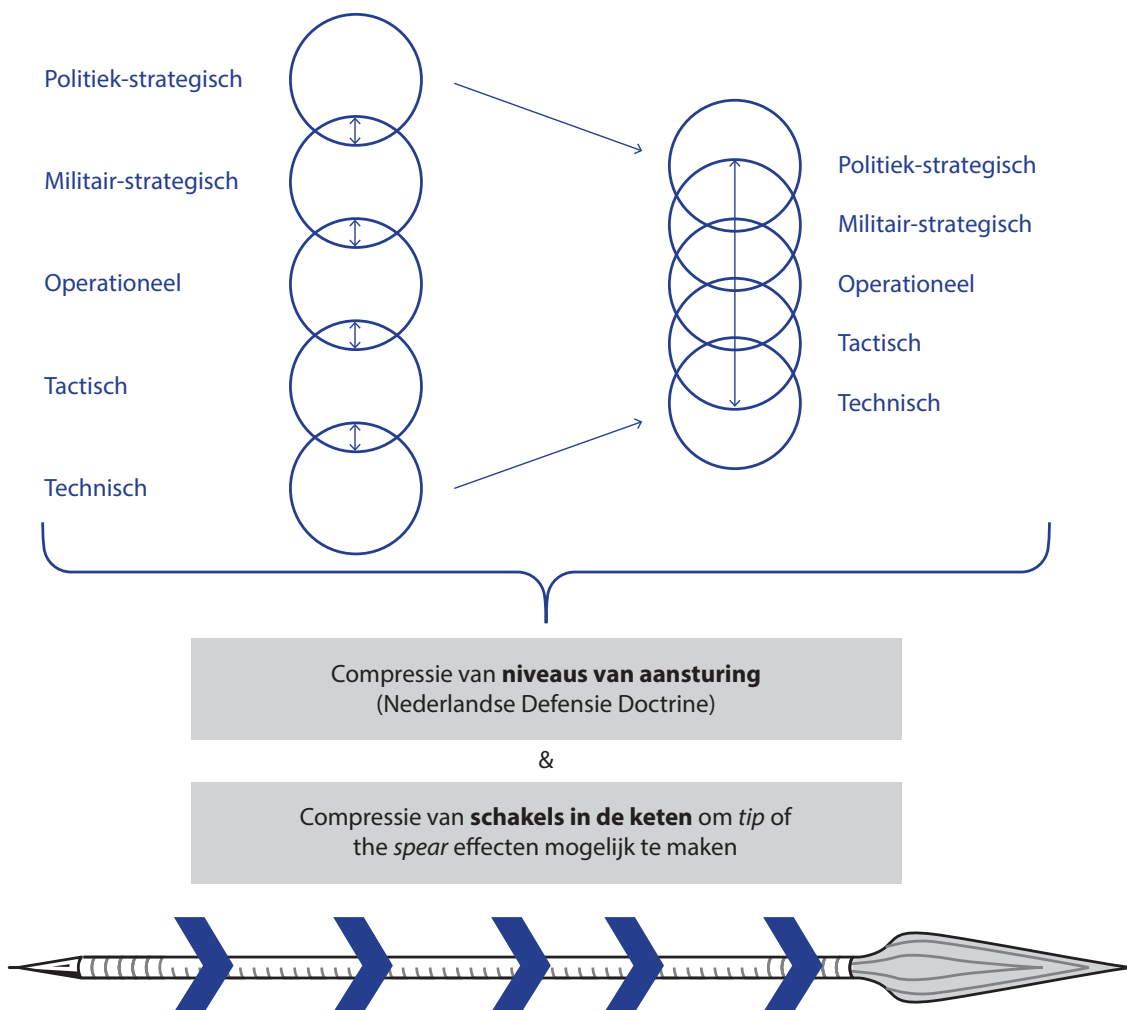
Compressie betekent intensivering van verticale afstemming tussen lagen in de organisatie (beter overbruggen van beleid-uitvoering), en horizontale afstemming. Een belangrijk voorbeeld van de laatste vorm is de dynamiek rond drones. 'Voorin' wordt intensief samenwerkt met onder andere Oekraïne; binnen Defensie weten allerlei partijen elkaar te vinden; en aan de input-kant is samenwerking aan het intensiveren met bijvoorbeeld VDL, kleinere ontwikkelbedrijven en regionale samenwerkingspartners.<sup>29</sup> Dit geeft concrete invulling aan het begrip ecosysteem, waarbij partijen elkaar

weten te vinden die afhankelijk zijn van elkaar bij het bereiken van eindeffecten.

Controle/beheervormen hierop vergen juist in de huidige tijd voortdurende bijstelling. Een uitdaging blijft de voortdurende vertaling van de missie en visie naar concrete doelstellingen, en de vertaling van doelstellingen naar interne capaciteiten. Daarbij is een noodzakelijke voorwaarde het continu delen van actuele en volledige informatie via goed toegeruste Management Informatiesystemen. Dit is nodig om future proof militair vermogen te realiseren,

<sup>28</sup> Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine 2025*.

<sup>29</sup> BNR, 'Dronebedrijf DeltaQuad verhuist deels naar oude VDL-fabriek: productie kan "gemakkelijk vertienvoudigen"', 12 november 2025. Zie: <https://www.bnr.nl/nieuws/internationaal/10587359/dronebedrijf-deltaquad-verhuist-deels-naar-oude-vdl-fabriek-productie-kan-gemakkelijk-vertienvoudigen>.



Figuur 4 Twee vormen van noodzakelijke compressie

inclusief voortzettingsvermogen, en kan bereikt worden door te investeren in een *operations strategy* (NB dit is een ander begrip dan de militaire begrippen *operational level* en *operational strategy*).<sup>30</sup> Met *operations strategy* wordt hier bedoeld besluiten die voor de lange termijn vormgeven aan de ‘long term capabilities’ van een organisatie en hun bijdrage aan de overkoepelende strategie van de organisatie. Dat leidt tot langetermijnplanning die definieert hoe

de defensieorganisatie haar middelen inzet om haar doelstellingen succesvol te bereiken, wat toplevel-managementbeslissingen vereist over de processen, technologie, aanvoerketens, et cetera. Een sterke *operations strategy* ondersteunt en stuurt beslissingen zodat kwaliteit en flexibiliteit gerealiseerd worden en waarbij uitgaven worden beheerst.

### Conclusies en aanbevelingen

We introduceren in dit artikel een deels nieuwe manier waarop tegen bedrijfsvoering kan worden aangekeken. Het is een gegeven dat jaren van

30 N. Slack en M. Lewis, *Operations Strategy* (Londen, Pearson Education, 2002); K.A. Merchant en W.A. Van der Stede, *Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives* (Londen, Pearson Education, 2007), op blz. 724 gaan de auteurs in op onzekerheid.

bezuinigen en reorganiseren een zware wissel hebben getrokken op Defensie, zowel voor haar gevechtskracht als voor haar eigen interne bedrijfsvoering. Defensie kan binnen 5 jaar betrokken zijn in een grootschalig conflict en moet daarom enorm snel opschalen. De organisatie staat voor de opgave om op weloverwogen wijze maar ook snel en flexibel te groeien naar een end-state waarin zij kan voldoen aan de verplichtingen van hoofdtak 1, en ook van de andere hoofdtaken. Voor een organisatie als Defensie betekent dat groei met veel karakteristieken, de verschillende te bereiken effecten, de keuze met welke middelen deze effecten bereikt kunnen worden en vooral het ontwerpen van een bedrijfsvoering die optimaal rendement uit de geselecteerde middelen kan halen. Daarnaast moet er dan ook nog afgestemde samenwerking zijn tussen die middelen.

Om de groei op beheerste en gestructureerde wijze te laten plaatsvinden kan Defensie gebruik maken van inzichten afkomstig uit een aantal wetenschappelijke modellen zoals die van Stacey en Simons. Zo kan een analyse van de positie van een organisatie (Stacey) en het toepassen van de hefboomen (*Levers* van Simons) houvast bieden voor organisaties in verschillende situaties. Bewustwording en vervolgens toepassing van die modellen kan Defensie helpen in de huidige transitie: disruptief opschalen als strategie en uitvoering zal onherroepelijk leiden tot verandering van de bedrijfsvoeringssystematiek om flexibel en in control te blijven. De druk op deelprocessen rond bijvoorbeeld personeelsgroei, kritieke productie, training, accommodatie, en oefenterreinen zal drastisch toenemen. Het is niet te vermijden dat allerlei showstoppers naar voren zullen komen. Paradoxaal genoeg lijkt duwen op de huidige systematiek – om op die manier in control te blijven – ervoor te zorgen dat de organisatie juist minder in control is. Dus strategische reflectie op en aanpassing van bedrijfsvoering is onontbeerlijk. We komen tot een aantal kernpunten ter overweging voor Defensie als probleemeigenaar:

- oriënteer in expliciet strategische zin qua bedrijfsvoering op ‘Complex Decision Making’ (Stacey) en instrumenten van control (Simons), en verbind deze benaderingen met de rol van

Defensie internationaal en in de Nederlandse politiek en samenleving. Deze strategische oriëntatie moet passen bij de militaire strategievorming;

- doorloop methodisch gestructureerd en met regelmaat de complete *loops* van strategievorming, bedrijfskundige *operations strategy* en uitvoering. Dit geeft invulling aan Interactive Control Systems (Simons). Hier zijn nieuwe procesinstrumenten – die al bestaan maar binnen Defensie nog niet ten volle worden gebruikt. Defensie moet voortdurend haar strategie afstemmen met de buitenwereld (politiek, maatschappij en bevolking in het algemeen, bondgenoten, internationale organisaties et cetera), en deze strategie intern vertalen naar processen en uitkomsten. Door het snel veranderde veiligheidsbeeld is dit nog urgenter geworden;
- bevraag en wijzig waar nodig de Diagnostic Control Systems gericht op versimpeling zonder in te boeten aan compliance. Dit geldt voor regelgeving en uitvoerende processtappen (toepassen business process redesign);
- gebruik en verbeter de informatiesystemen, met IT, data en AI, ter ondersteuning van besluitvorming en bedrijfsvoering.

Deze punten roepen ook vragen op: in tijden van urgente noodzakelijke opschaling lijkt er geen aandacht voor verandering van bedrijfsvoering. Echter, als de organisatie niet blijft leren, en zorgt voor opschuiven richting strategische oriëntatie, dan is de kans op chaos en minder beheerste transitieprocessen zeker aanwezig. Naast verandering van het strategische narratief van Defensie die uiteindelijk moeten leiden tot aanpassing van de uitvoering in de vorm van verbeterde gevechtskracht, vragen wij aandacht voor collectieve inspanning in het actualiseren van de ondersteunende bedrijfsvoering. De twee vormen van compressie moeten door leerprocessen en aanpassing van bedrijfsvoerings- en operationele routines vormgegeven worden. Bijvoorbeeld door te kijken welke processen echt nodig zijn om een effect (blijvend) te realiseren, zonder *out of control* te raken (zie figuren 1 en 2). Dat zorgt er voor dat de bedrijfsvoering bij de tijd is gericht op huidige- en verwachte crisissituaties. ■