

Innoveren in plaats van imiteren?

Het nieuwe Besturingsmodel Defensie

drs. T. Bijlsma en drs. E.J. de Waard*

Inleiding

De krijgsmacht als aanjager

De geschiedenis heeft ons geleerd dat oorlogvoeren, dan wel de dreiging hiervan, bepaalde wetenschapsgebieden naar nieuwe inzichten en toepassingen heeft gestuwd. Zo heeft het vliegtuig zijn echte doorbraak gemaakt tijdens de Eerste en de Tweede Wereldoorlog.

De vliegtuig ontwikkelde zich van een trage onbewapende propeller aangedreven tweezitter aan het begin van de Eerste Wereldoorlog tot de Me-163, het eerste vliegtuig met een raketmotor waarover Duitsland tegen het einde van de Tweede Wereldoorlog kon beschikken.

Verder werd tijdens de Tweede Wereldoorlog de penicilline herontdekt en kreeg het radiologisch onderzoek een forse impuls door de ontwikkeling en inzet van de atoombom. Onder druk van de allesomvattende wedloop na de Tweede Wereldoorlog tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie waren het de Amerikanen die als eerste een mens op de maan zetten. Tij-

dens de Tweede Golfoorlog (1990-1991) was superieure elektronica misschien wel de belangrijkste succesfactor. En via de defensie-industrie hebben de computerchips hun weg gevonden naar onze samenleving.

Ook op organisatorisch gebied waren krijgsmachten vaak trendsetter. De lijnorganisatie, de divisie-indeling, het stafelement, standaardisatie en scenarioplanning zijn voorbeelden van militaire inzichten die vervolgens ook hun intrede hebben gedaan in het bedrijfsleven.¹

Toch is van deze voorbeeldrol al lang geen sprake meer.

Wanneer we de defensieorganisaties van de laatste decennia onder de loep nemen, dan blijkt dat ze zijn verworpen tot organisaties die naar andere grote profit- en non-profitorganisaties kijken en veelal de concepten die daar in de mode zijn, kopiëren.

Ook de Nederlandse krijgsmacht wilde zich laten besturen gelijk een multinational. In plaats van een aanjager voor industrie en wetenschap is het krijgsmachtbedrijf op dat gebied nu verworpen tot een responsieve organisatie die haar aandacht en energie meer intern moet richten om de externe belanghebbenden tevreden te stellen.

Opzet van het artikel

Dit artikel nodigt u uit om mee te denken over een andere manier van orga-

niseren. De krijgsmacht kan weer een voorlopersrol gaan vervullen, niet zozeer als een doel op zichzelf maar meer als een noodzakelijke reactie op haar omgeving. In de huidige dynamische en turbulente wereld kunnen organisaties bedreigingen en zwaktes omzetten in kansen en sterktes. Naast historisch besef is hiervoor echter ook visie en, vooral, een bepaald soort durf nodig.

Het historisch perspectief zal in de volgende twee paragrafen aan bod komen. De eerste behandelt de organisatiekundige ontwikkelingen die de Nederlandse defensieorganisatie heeft doorgemaakt vanaf de introductie van de matrixorganisatie in de jaren zeventig tot de invoering van het huidige nieuwe besturingsmodel.

De tweede gaat in op mondiale ontwikkelingen bij grote organisaties, uitmondend in de *process-school*.

Vervolgens wordt in de vierde paragraaf Defensie gerelateerd aan deze school. We geven in deze paragraaf aan dat juist de krijgsmacht uitermate geschikt is om het conceptmatige karakter van bovengenoemde denkschool om te zetten in daden. Het uitgangspunt hierbij zal zijn: processen beter inrichten. Zo komt naar voren waar Defensie voor bedoeld is: een professionele expeditionaire macht, waarbij vredesbedrijfsvoering de inzet niet hindert. Ten slotte sluiten we in de vijfde paragraaf af met een aantal overdenkingen.

* Beide auteurs zijn universitair docent bij de vakgroep Organisatie, Informatie en Economie van de Koninklijke Militaire Academie.

¹ Voor specifieke informatie aangaande historische militair-bedrijfskundige innovaties bevelen wij aan: Ogilvie, R., *Krijgen is een kunst, Omtrent krijgskunde en ondernemingsstrategie*, Addison-Wesley, Amsterdam, 1995.

Ontwikkelingen in de defensieorganisatie

Van matrix naar RVE

Als we ons op de Nederlandse defensieorganisatie concentreren dan valt op dat ze qua organisatiestructuur al een tijd lang kopieergedrag uit het bedrijfsleven vertoont. In 1963 bestond het ministerie uit drie aparte krijgsmachtdelen, elk op het hoogste niveau vertegenwoordigd door een eigen staatssecretaris.²

Van samenwerking tussen de drie krijgsmachtdelen was nauwelijks sprake en integratie bleef beperkt tot het politieke niveau. Om de verstarrende verzuiling te doorbreken werd in 1976, met het bedrijfsleven als grote voorbeeld, de matrixorganisatie binnengehaald.³

Maar daar waar een profit-organisatie de tucht van de concurrentie voelt en wel waakt voor het dichtslippen van de communicatie- en informatiestroom, werd binnen de defensieorganisatie de zogenaamde consensuscultuur van de matrixorganisatie veel te lang geaccepteerd.⁴

Gezien de voorgeschiedenis was dit ook wel te voorspellen bij Defensie. Het geldende gedrag binnen een organisatie wordt immers maar voor een klein deel veranderd met de invoering van een nieuwe structuur dan wel een nieuw organogram.⁵

'Decentraal, tenzij'

Begin jaren negentig vond de volgende aanpassing van het organisatie-model plaats. In lijn met de managementstijl die op dat moment in de private sector opgeld deed, wilde men bij Defensie ook delegeren, afrekenen, *commitment* aangaan en managementcontracten afsluiten.

Centrale regie en decentrale uitvoering werden de leidende beginselen voor de aansturing van de defensieorganisatie. Dit alles onder het motto: 'decentraal tenzij'. De krijgsmachtdelen voerden zodoende het 'RVE-schap' in en de Resultaat Verantwoordelijke Eenheid werd het equivalent van de

Strategische Business Unit (SBU) uit het bedrijfsleven.

Oftewel, het centrale niveau creëert de randvoorwaarden en bepaalt de output; het ressort- en RVE-niveau dragen vervolgens de verantwoordelijkheid voor de inzet van middelen (zogenoeten PIOFAH-factoren: Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Aanschaffing(en) of Administratie en Huisvesting) om de output op een effectieve en efficiënte manier te bereiken.⁶

Dat het wel meeviel met de resultaten en de verantwoordelijkheden had iedere RVE-commandant snel door. Veel van de processen veranderden namelijk niet mee en de dwingende adviezen vanuit de Haagse staven hadden een verstikkende werking op de integrale verantwoordelijkheid van de RVE-commandant.

Nieuwe machtsverhouding

De Chef Defensiestaf (CDS) en de bevelhebbers van de verschillende krijgsmachtdelen zijn sinds de invoering van dit beleid verworpen tot elkaars opponenten in het spanningsveld tussen macro- en meso-niveau.

Pas in 1995, onder druk van het toegenomen belang van vredesoperaties, werd een wijziging in de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de CDS en de bevelhebbers bespreekbaar. Dit leidde tot een nieuwe machtsverhouding waarin de CDS de verantwoordelijkheid kreeg over de planning, de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van vredesoperaties. De bevelhebbers namen de instandhouding, gereedstelling en nazorg van de eenheden voor hun rekening.⁷ De Nederlandse inbreng voor de UNMEE-vredesmissie (*United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea*, 2000-2001) vond plaats met deze verdeling van bevoegdheden. Wat UNMEE echter pijnlijk duidelijk maakte, was het feit dat binnen het nieuwe krachtenveld de CDS bij een vredesoperatie alsnog genoodzaakt was een groot gedeelte van zijn bevoegdheden te mandateren aan het leidende krijgsmachtdeel.

De operationele staf van de CDS was gewoonweg te beperkt van omvang om een missie op adequate wijze te kunnen plannen en voorbereiden. De benodigde mensen, middelen en kennis bevonden zich nog steeds bij de verschillende krijgsmachtdeelstaven. Dat een dergelijke gespleten organisatie met een dusdanige centrale aansturing toch nog een aantal uitzendingen min of meer succesvol wist te volbrengen, mag op zichzelf opmerkelijk genoemd worden.

De commissie-Franssen

De commissie-Franssen moet ongeveer hetzelfde gedacht hebben toen ze begin 2002 besloot tot de volgende titel voor haar adviesrapport: *Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie*.⁸ De Nederlandse bijdrage aan de UNMEE-missie in de Hoorn van Afrika maakte duidelijk dat de integratie van de krijgsmacht, benodigd voor crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties, ernstig tekortschoot.

Gezien de taakstelling van de defensieorganisatie was dit een onacceptabele situatie. De commissie-Franssen kreeg tot taak de minister van Defensie te adviseren over de vraag of het wenselijk dan wel noodzakelijk zou

2 Springer, S.H., Departement van Defensie, 'Plus ca change, plus c'est la même chose', in *Carré*, 27e jaargang, nr. 2, februari 2004.

3 Hoffenaar, J. en B. Schoenmaker, *Met de blik naar het Oosten, De Koninklijke Landmacht 1945-1990*, Ten Brink, Meppel, 1994.

4 Hoffenaar, J., *De Nederlandse krijgsmacht in historisch perspectief*. In Muller, E.R. e.a. (Red.), *Krijgsmacht, Studies over de organisatie en het optreden*, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2004.

5 Bartlett, C.A. en S. Ghoshal, *Managing Across Borders, The Transnational Solution*, Harvard Business School Press, Boston, 1989.

6 Ministerie van Defensie, *BBD 2000; Raamwerk Beleid Bedrijfsvoering Defensie*, DGE&F, Den Haag, maart 1999.

7 Reumer, M.J.C. en B.G.P.H. Wijnen, *Commissie Franssen en herijking IDPP.... match of mismatch?*, afstudeerscriptie KMA, Breda, 2002.

8 Adviescommissie opperbevelhebberschap, *Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisatie*, Den Haag, 19 april 2002.

zijn een opperbevelhebber aan het hoofd van de bevelstructuur te plaatsen, alsmede de minister te adviseren omtrent de mogelijke vormgeving van het opperbevelhebberschap.⁹

De commissie concludeerde dat ondanks het gezamenlijke, krijgsmachtbrede aspect van de UNMEE- vredesmissie, de krijgsmachtdelen bij de voorbereiding langs elkaar heen werkten en dat deelbelangen prevalen. Maar de commissie stelde daarbij tevens vast dat het installeren van een opperbevelhebber niet als panacee gezien mocht worden voor de samenwerkingsproblemen. Zo moet worden bewaakt dat wijzigingen in de top doorwerken en zodoende effect hebben op de gehele werkwijze en structuur van de defensieorganisatie.

De toch al wankel samenvang tussen de centrale organisatie en de krijgsmachtdelen, zoals de commissie-Franssen het stelsel van *checks & balances* van destijds omschrijft, zal volgens de adviescommissie alleen maar worden verslechterd door het geïsoleerd installeren van een opperbevelhebber.

Imago van de overheid

Verder is het belangrijk om in dit verband stil te blijven staan bij de heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in het algemeen. Het imago van de rijksoverheid is onder zware druk komen staan door onder meer de rampen in Enschede en Volendam en de MKZ-crisis.

De berichten die vervolgens in het nieuws kwamen over de gebrekkige samenwerking en kostenoverschrij-

dingen in relatie tot de Nederlandse UNMEE-missie in Ethiopië en Eritrea bevestigden het beeld van een overheid die de grip op haar ministeries en de maatschappij aan het verliezen was.

Er ontstond een steeds luider roep om een betrouwbare en transparante overheid die tegelijkertijd flexibel zou moeten kunnen reageren op maatschappelijke vraagstukken. De commissie-Franssen had dan ook niet alleen een militaire bestaansgrond, maar kan eveneens worden beschouwd als een onderdeel van het nieuwe overheidsbeleid gericht op meer transparantie en flexibiliteit.

Het versterken en vernieuwen van de bedrijfsvoering van de verschillende departementen vormt een belangrijke pijler van dit nieuwe beleid, met als trefwoorden: richting geven, ruimte bieden en rekenschap (laten) afleggen.¹⁰

Gedwongen door het eindrapport van de commissie-Franssen en de algemene heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid *moest* de defensieorganisatie wel veranderen.

Het Generiek Procesmodel Defensie

Kenmerkend voor het veranderingsproces dat Defensie na UNMEE heeft ingezet, is dat de vraag 'Wie is verantwoordelijk voor welke aansturing?' plaats heeft moeten maken voor een tweetal veel belangrijkere vragen, namelijk: 'Waarom ontleent de krijgsmacht eigenlijk haar bestaansrecht?' en 'Hoe kunnen we onze organisatie hier het beste op afstemmen?'

In het rapport aangaande haar nieuwe besturingsmodel stelt Defensie in dit kader dat zij een operationele en uitvoerende organisatie is, die haar bestaansrecht ontleent aan de gegarandeerde beschikbaarheid van militair vermogen en de daadwerkelijke inzet daarvan.¹¹

Om het primaire proces goed tot zijn recht te laten komen, gaat het besturingsmodel uit van de procesgedach-

te. De processen die cruciaal zijn voor het bereiken van de noodzakelijke output vormen hierbij het uitgangspunt. Want pas als deze processen duidelijk zijn, kan worden nagedacht over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Defensie onderkent na analyse van haar noodzakelijke output drie hoofdprocessen, te weten: het inzetten van militaire capaciteit, het ontwikkelen van militaire capaciteit en het besturen van Defensie. Dit Generiek Procesmodel Defensie is afgebeeld in figuur 1 op de pagina hierna. Het beschrijft deze drie processen en hun relaties als volgt:

In het proces 'inzetten' vindt de daadwerkelijke inzet van militaire eenheden plaats, wat leidt tot de output: 'geleverde militaire bijdrage'. In het proces 'ontwikkelen' worden personele en materiële middelen samengebracht en getransformeerd in inzetgerede militaire eenheden. Deze processen worden vanuit het proces 'besturen Defensie' aangestuurd. De 'kaders' van dit besturend proces worden bepaald door wet- en regelgeving. De 'hoofdtaken krijgsmacht' worden gevormd door de taken die Defensie door de politiek verantwoordelijken krijgt opgedragen. Samen vormen zij de politieke en juridische context waarbinnen het defensieproces wordt uitgevoerd.¹²

Waardeketen

Om haar nieuwe filosofie te benadrukken heeft de krijgsmacht er voor gekozen het totale defensieproces te presenteren in een soort waardeketen (zie figuur 2). Als grondlegger omschrijft Porter de waardeketen in de eerste plaats als een instrument dat organisaties in de analysefase van hun strategische besluitvormingsproces kunnen gebruiken om inzichtelijk te maken welke primaire en ondersteunende processen tezamen de noodzakelijke output tot stand brengen.¹³

In de tweede plaats kan de waardeketen worden toegepast om syste-

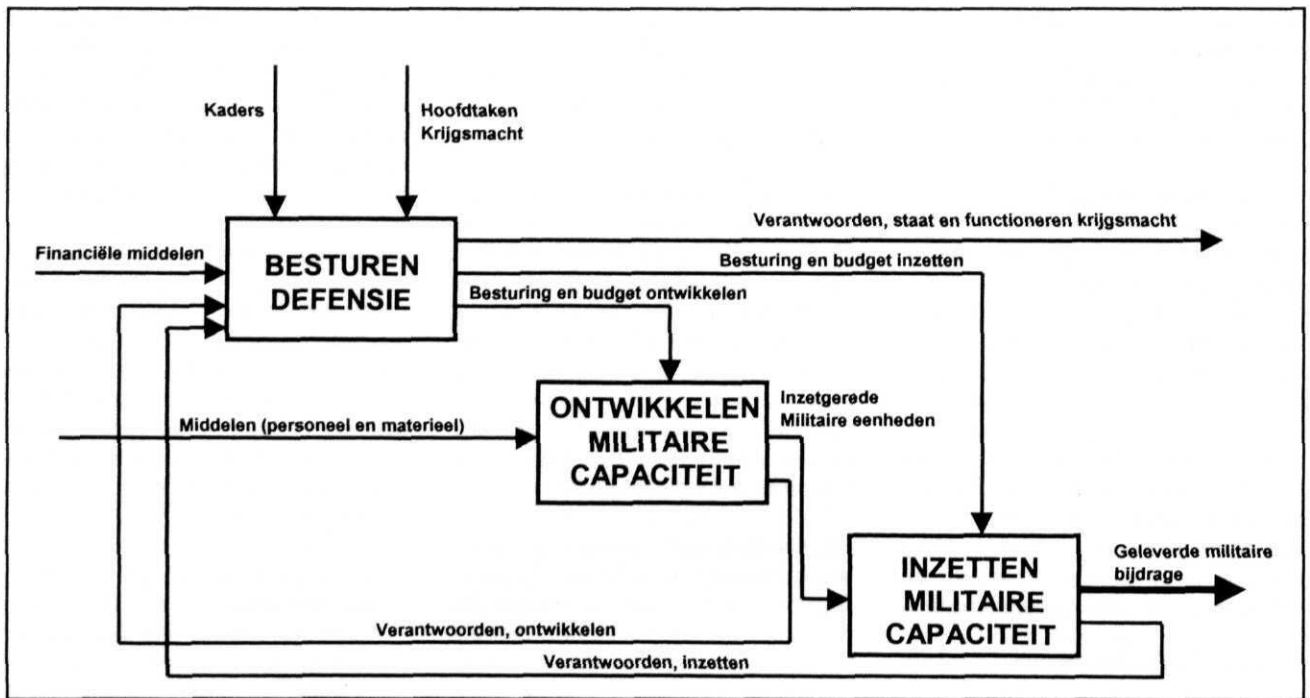
9 Adviescommissie opperbevelhebberschap, 2002, a.w.

10 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Bedreven en gedreven, een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving*, Den Haag, 2001.

11 Besturingsmodel Defensie, *Op weg naar een nieuw evenwicht*, Den Haag, 31 oktober 2003.

12 *Besturingsmodel Defensie*, p. 4, 2003, a.w.

13 Porter, M.E., *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Free Press, New York, 1985.



Figuur 1: Generiek Procesmodel Defensie

matisch te analyseren in hoeverre de onderkende processen ook echt waarde toevoegen. Ten derde is de keten ook van essentieel belang bij het in kaart brengen van de koppelingen tussen de verschillende processen en activiteiten. De aanwezigheid van koppelmechanismen die voor een optimale verbinding zorgen tussen de verschillende processen en activiteiten, stimuleert synergie en beperkt het risico van suboptimalisatie.

Het feit dat de krijgsmacht haar processen door middel van de waardeketen tracht te visualiseren, is goed. Het getuigt van zicht willen hebben op het verband der dingen. Ze wijkt echter op twee punten fundamenteel af van het oorspronkelijke concept. In de eerste plaats deelt Defensie haar keten niet in op basis van het onderscheid tussen primaire en ondersteunende activiteiten. Ten tweede vindt er in de waardeketen een vermenging plaats van strategische uitgangspunten en interne processen.

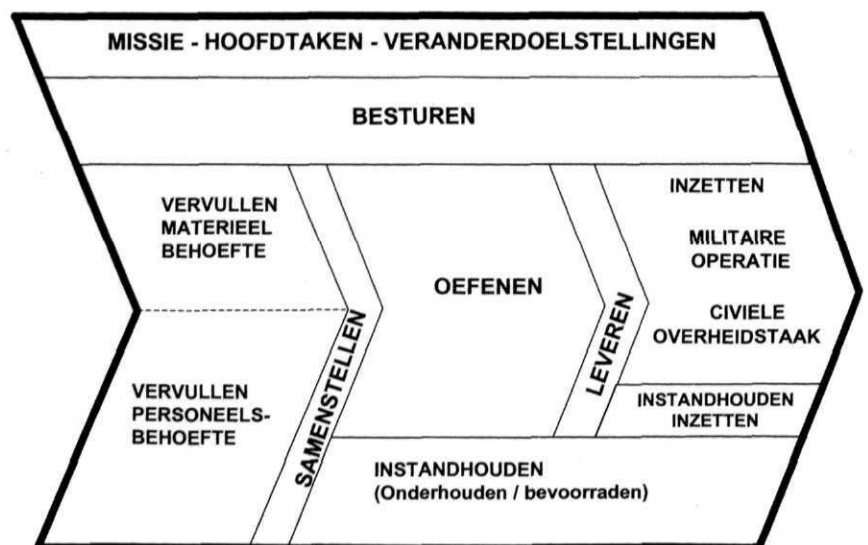
Naast deze twee punten komt daar nog bij dat Defensie zich in vergelij-

king met het oorspronkelijke concept beperkt tot het eerste aspect van de drie hierboven genoemde toepassingsmogelijkheden van de waardeketen. De door Defensie gehanteerde keten omschrijft welke hoofdprocessen leiden tot de noodzakelijke output. De analyseslag in hoeverre (deel)processen ook waarde toevoegen en in hoeverre de diverse koppel-

mechanismen geen kwaliteitslekken zijn, blijft (vooral)snog) achterwege.

Aanpassingen

Voor een verankering van de procesfilosofie in de organisatie heeft de krijgsmacht het bestaande organisatie-model aangepast. De drie hoofdprocessen uit de defensiewaardeketen – inzetten van militaire capaciteit,



Figuur 2: Defensieproces als waardeketen

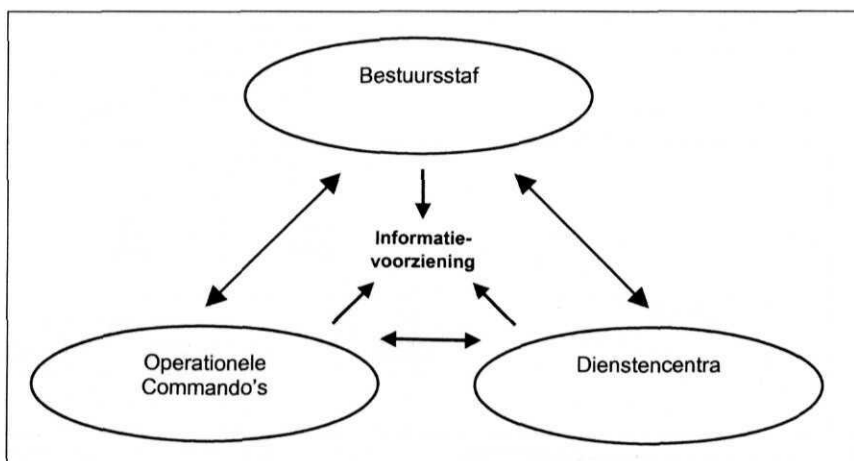
ontwikkelen van militaire capaciteit en besturen van Defensie – vormen de basis van een model waarin de driehoeksverhouding tussen bestuursstaf, operationele commando's en dienstcentra de ruggengraat vormt. (Zie figuur 3 voor een schematische voorstelling.) Defensie zegt hierover¹⁴ het volgende:

De operationele commando's krijgen de ruimte om zich op een doeltreffende manier voor te bereiden op een eventuele inzet. Dit ondersteunt dat de bestuursstaf – namens de bewindslieden – de doelstellingen formuleert en de hierbij behorende budgetten ter beschikking stelt. (p. 8)

De bestuursstaf beperkt zich jegens de dienstcentra in beginsel tot het stellen van beleidskaders en normen. De door de SG te stellen beleidskaders en normen bepalen de afmetingen van het speelveld, waarop de operationele commando's en de dienstcentra vraag en aanbod op elkaar afstemmen. (p. 13)

In de relatie tussen operationele commando's en de dienstcentra bepalen de operationele commando's – binnen de door de bestuursstaf gegeven opdracht en gestelde beleidskaders en normen – de eisen voor wat betreft kwaliteit, kwantiteit en tijdigheid van op te leveren productiemiddelen, zoals personeel en materieel. Deze afspraken tussen klant en leverancier worden vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten. (p. 17)

Uitgaande van de hiervoor beschreven procesgedachte is de krijgsmacht uiteindelijk gekomen tot een nieuw organisatieschema (zie figuur 4 op de



Figuur 3: De bestuursrelaties

volgende pagina), waarmee ze een belangrijke stap heeft gezet in het *Programma Bestuurlijke Vernieuwing* dat binnen de projectorganisatie SAMSON één van de deelprojecten vormt (A 13/14).¹⁵

Mondiale ontwikkelingen bij grote organisaties

Netwerkomgeving

Sinds de jaren tachtig werd het bedrijfsleven geconfronteerd met een concurrentieomgeving die almaar complexer en dynamischer werd. Mondialisering en de trend tot individualisering hebben geleid tot een steeds verdergaande marktsegmentatie, verkorting van de productlevenscycli en een steeds sterkere regionale en lokale georiënteerdheid. Dit alles onder invloed van een wereld die door de toegenomen ICT-mogelijkheden als het ware steeds kleiner lijkt te worden en sneller lijkt rond te draaien.

Organisaties realiseerden zich meer en meer dat om zich staande te kunnen houden, excelleren in hetzij efficiëntie hetzij responsiviteit hetzij innovativiteit niet meer toereikend zou zijn.

Voor succesvol concurreren was een combinatie van alledrie noodzakelijk

geworden. Om dit te bereiken zijn organisaties gaan experimenteren met andere structuurvormen. Hierbij haken semi-zelfstandige organisaties aan op een wereldwijd netwerk, waarbij ze met behoud van autonomie een gezamenlijke strategie nastreven. Deze zelfstandigheid in combinatie met moderne ICT-mogelijkheden stimuleert pro-actief en innovatief handelen. De literatuur heeft het dan over *transnational corporation* (Bartlett en Ghoshal), *multifocal corporation* (Prahalad en Doz), *heterarchy* (Hedlund en Rolander), *horizontal organization* (White en Poynter) en de *multi-center firm* (Forsgren en Johanson).

De onderliggende organisatievormen lopen uiteen maar wat deze nieuwe vormen gemeenschappelijk hebben, is te kenschetsen als een matrixorganisatie functionerend in een sterke netwerkomgeving.¹⁶

Efficiëntie, responsiviteit, innovatie

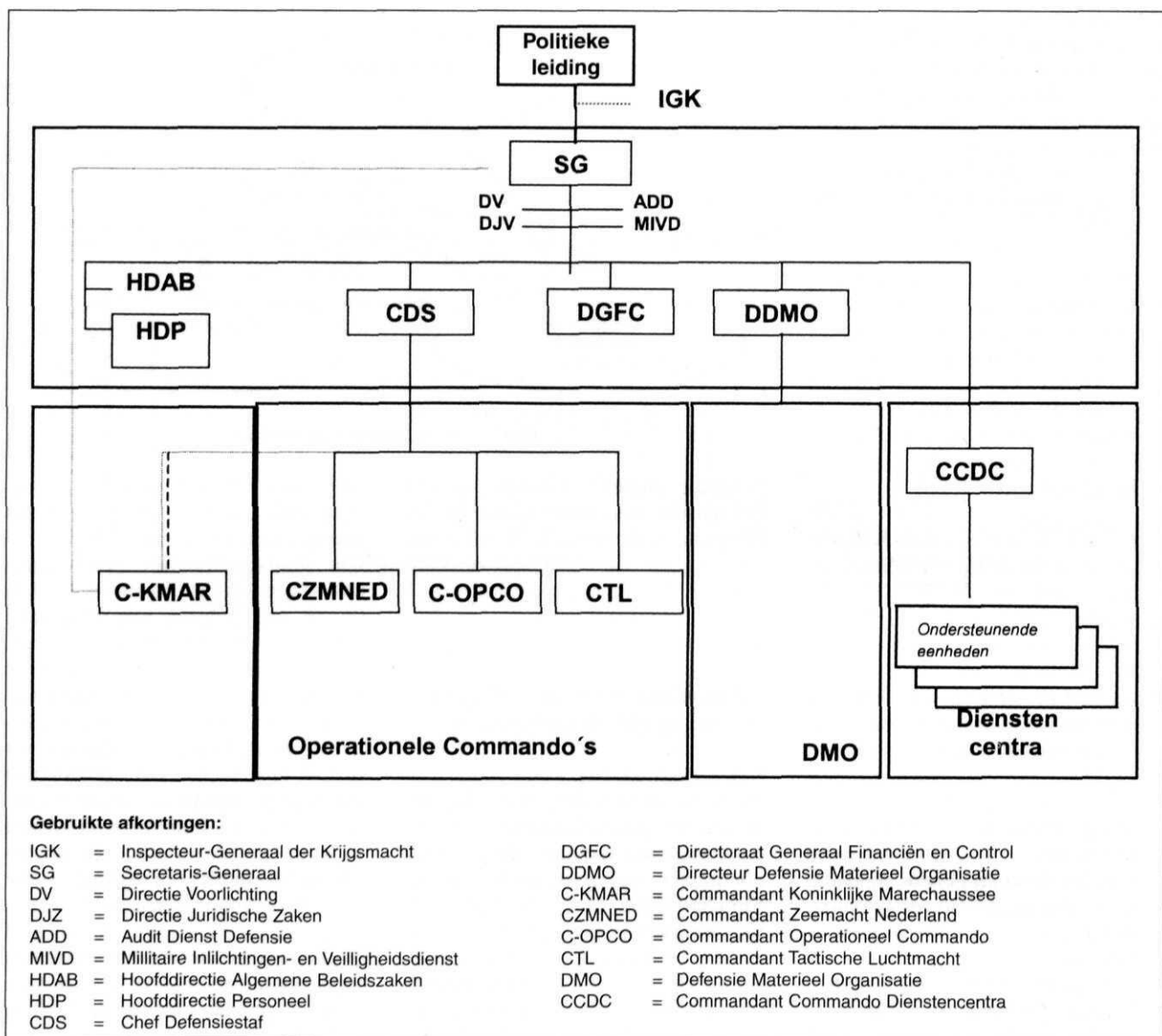
Bartlett en Ghoshal concretiseren hun concept door een selectieve (de)centralisatie voor te stellen. Bepaalde middelen dienen op het hoogste niveau behouden te blijven vanuit efficiëntieoverwegingen of om kerncompetenties te beschermen (bijvoorbeeld financiën en research).

Deze traditionele vorm van centralisatie in de top wordt echter aangevuld met centralisatiemogelijkheden lager

¹⁴ *Bestuursmodel Defensie*, 2003, a.w.

¹⁵ *Masterplan SAMSON, versie 4.0*, Den Haag, 9 december 2003.

¹⁶ Alarik, B., *From M-form to N-form: the structure of Multinational Corporations*, FE-rapport 2000-378, Universiteit van Göteborg, 2000.



Figuur 4: De defensieorganisatie in 2006

in de organisatie. Zo kunnen middelen ook gecentraliseerd worden in een bepaald land of regio. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de productiefaciliteiten in lage-lonenlanden en *research & development*-taken in kennisintensieve landen of regio's. Ten slotte kunnen andere zaken decentraal gepland en uitgevoerd worden door de dochterondernemingen zelf om zo het ondernemerschap te stimuleren waar de huidige concurrentieomgeving om vraagt. Bartlett en Ghoshal omschrijven deze ontwikkeling als volgt:

*Large multinational companies are converging toward a common configuration, in which increasingly specialized units worldwide are linked into an integrated network enabling them to simultaneously achieve strategic objectives of efficiency, responsiveness and innovation.*¹⁷

Efficiëntie wordt verkregen door het alloceren van specifieke middelen en competenties op centraal niveau. Zo staan ze direct ter beschikking van de hele organisatieconstellatie. Niet al-

leen bedrijfskundige maar ook bedrijfseconomische aspecten tellen zwaar mee bij de centraal te integreren activiteiten.

De responsiviteit is gebaseerd op gespecialiseerde bedrijfseenheden die optimaal zijn geëquipeerd om tijdig en passend in te spelen op marktontwikkelingen. De omgeving (qua geografie, product-marktkarakteristieken, technologie en historie) waarin

¹⁷ Bartlett, C.A. en S. Ghoshal, 1989, a.w.

een *business unit* opereert, doorgrondt zij en door haar entrepreneurschap kan zij resultaten boeken.

Innovatie wordt bereikt door te stellen dat processen en producten niet heilig zijn. De organisatie is in staat te leren van successen en fouten. Door de netwerkomgeving hebben andere eenheden hier inzicht in en kunnen ze er hun voordeel mee doen.

Door deze open houding
zijn vernieuwingen
eerder regel
dan uitzondering.

De Process-school: Purpose, Process, People

De hiervoor beschreven ontwikkeling is gebaseerd op een nieuwe organisatie-inrichtingsfilosofie, bekend onder de naam *process-school*.¹⁸ De traditionele zienswijze waarin de strategie de structuur bepaalt en de structuur vervolgens de basis vormt voor de benodigde systemen is ter discussie komen te staan. De rol van de president-directeur als de grote strategische innovator is onder deze omstandigheden steeds minder houdbaar.

Topmanagers beschikken eenvoudigweg niet over alle benodigde kennis en multidisciplinaire expertise om in de huidige gediversifieerde en gefragmenteerde markten een dominante positie in te nemen bij het strategie-formuleringsproces.¹⁹ Daarnaast zorgt hun hoge positie, ver van de frontlinie, ervoor dat de benodigde precieze afstemming ontbreekt om adequaat en tijdig in te kunnen spelen op lokale en dringende klantenwensen. In plaats van een strategiegoeroe

18 Alarik, B., 2000, a.w.

19 Ghoshal, S. en C.A. Bartlett, *The Individualized Corporation: A Fundamentally New Approach to Management*, Harper Business, New York, 1997.

20 Ghoshal, S. en C.A. Bartlett, 1997, a.w.

21 Ghoshal, S. en C.A. Bartlett, 1997, a.w.

22 Ghoshal, S. en C.A. Bartlett, 1997, a.w.

23 Ghoshal, S. en C.A. Bartlett, 1997, a.w.

vraagt de organisatie in deze omgeving om een topmanager die een hoofdrol speelt in het uitdragen van het algemene bestaansrecht van de organisatie, een organisatiedoel waar de werknemers zich mee kunnen identificeren en waar ze zich aan willen wijden.

Het integratieproces om de vele dochterbedrijven bijeen en betrokken te houden, komt centraal te staan en niet zozeer de positionering van de Strategische Business Unit-portfolio. Ghoshal en Bartlett spreken in dit kader over de trend '*Beyond Strategy to Purpose*'.²⁰

Deze nieuwe integrerende en faciliterende rol van het topmanagement maakt tevens de weg vrij voor een andere kijk op organisatie-inrichting, waarbij het denken in processen het denken in vaste, formele structuren moet vervangen. Vaste structuren zijn te statisch en rigide geworden voor een omgeving die vraagt om ondernemerschap.

Organiseren moet veel meer
gezien gaan worden als
het vormen van het gedrag
van mensen en het creëren
van een klimaat waarin
initiatief nemen, samen-
werken en leren
wordt gestimuleerd.

Deze nieuwe filosofie heeft tot doel de processen waar de huidige concurrentieomgeving om vraagt – het entrepreneurproces, het integratieproces en het innovatieproces – op te roepen en te ondersteunen op het organisatie-niveau waar het ertoe doet. Ghoshal en Bartlett noemen dit de '*Beyond Structure to Process*'-ontwikkeling.²¹

Maar een progressieve benadering ten aanzien van strategie en organisatie-inrichting vraagt vervolgens ook om bijpassende besluitvormings- en informatiesystemen. Een strategische top die de prioriteiten stelt en het ope-

rationele niveau bestuurt en beheerst met behulp van allerlei geavanceerde informatie-, planning- en controle-systemen is volgens Ghoshal en Bartlett uit de tijd.²²

De focus op actieve controle
blokkeert het juist zo
noodzakelijke zelfstandig
initiatief nemen,
samenwerken en leren.

Het uitvoerend management moet binnen een systeem gaan functioneren dat grotendeels is gebaseerd op zelfsturing. Prioriteiten stellen en anticiperen op kansen en bedreigingen in de omgeving zijn aspecten die veel lager in de organisatie moeten komen te liggen om zo adequater de concurrentieomgeving tegemoet te treden.

Natuurlijk behoudt het topniveau op de achtergrond zijn controlerende rol, maar op de voorgrond is het heel actief bezig een context te scheppen waarbinnen de business-units autonoom kunnen functioneren. Deze laatste van de drie verschuiving noemen Ghoshal en Bartlett '*Beyond Systems to People*'.²³

Defensie en de 'process-school'

Defensie lijkt uitermate geschikt om de procesfilosofie verder vorm te geven. Op een bepaalde manier voelt de organisatie dat zelf ook aan. Het nieuwe besturingsmodel is niet voor niets gebaseerd op de vraag naar haar bestaansrecht (lees: *purpose*). En de organisatie heeft er bewust voor gekozen om niet in de eerste plaats in termen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden te redeneren maar veel meer vanuit de processen te denken en te doen.

Daar komt nog bij dat het expeditie-naire karakter van de krijgsmacht gefragmenteerd optreden en decentralisatie oproept. Het is dan ook zaak

om een organisatievorm te omarmen die deze uitgangspunten ondersteunt.

Critici

Het risico van uiteenvallen van het geheel, één van de belangrijkste gevaren waar de critici van de *process-school* voor waarschuwen²⁴, zal binnen de defensieorganisatie nauwelijks een rol spelen. In de eerste plaats gaat de Nederlandse overheid bij het inzetten van haar krijgsmacht uit van maatwerk door *combined* (multinationaal) en *joint* (multi-service) modulair optreden. Dus daar waar business-units uit het bedrijfsleven volledig autonoom een specifieke markt moeten bedienen, hebben de krijgsmacht delen, wapens- en dienstvakken elkaar, operationeel gezien, gewoonweg nodig bij de uitvoering van hun primaire taak.

Ten tweede zijn de bezuinigingen van de laatste decennia en de eisen die de inzetgebieden stellen dusdanig ingrijpend geweest dat geen van de krijgsmacht delen meer in staat is een vredesoperatie volledig zelfstandig uit te voeren. Samenwerking is noodzakelijk geworden om de benodigde functionaliteiten, uitrusting, *command-and-control* systemen en logistieke ondersteuning te garanderen.

In de derde plaats roept het nieuwe besturingsmodel samenwerking expliciet op. De klant-leverancierrelatie tussen de operationele commando's en de dienstcentra speelt een sleutelrol in de totstandbrenging van een doelmatige en doeltreffende militaire inzet. Ten slotte kan ook de sterk homogene cultuur van Defensie tegenwicht bieden tegen het fragmentatiegevaar.

Natuurlijk bestaan er cultuurverschillen tussen de krijgsmacht delen. Maar de remmingen en blokkades situeren zich veelal in de tussenlagen en stafafdelingen omdat daar de politieke dimensie de overhand krijgt. Tijdens een missie heerst juist een taakcultuur waarbij eenheden en functionarissen van verschillende krijgsmacht delen, wapens- en dienstvakken alles in het werk zullen stellen om gezamenlijk

de klus zo goed mogelijk te klaren.²⁵ De inhoudelijke kritieken op de *process-school* lijken voor de defensieorganisatie dus niet op te gaan. Deze benadering is de krijgsmacht eigenlijk op het lijf geschreven. Wij vinden dan ook dat Defensie nu haar kans moet grijpen om twee vliegen in één klap te slaan. Allereerst door het bij de *process-school* behorende bedrijfsmodel een serieuze kans te geven. Op de tweede plaats kan Defensie de wetenschappelijke kritieken doen verstommen door concreet invulling te gaan geven aan de vooralsnog vaag gebleven concepten en zo opnieuw een voorbeeldrol vervullen voor de maatschappij en andere organisaties. Maar dat betekent wel dat de basis goed moet zijn en dat de Nederlandse defensieorganisatie zich dus niet door haar bureaucratisch erfgoed moet laten verleden om te snel te vervallen in het tekenen van 'harkjes' en organogrammen.

Is dit een te grote wending ineens?

Het onderbrengen van de belangrijkste primaire, ondersteunende en bestuurlijke processen in een waardeketen en dit als uitgangspunt nemen van het concern-unit model is hoopgevend. Maar de *process-school* is meer dan het identificeren van de hoofdprocessen en deze weergeven in een waardeketen. In de laatste paragraaf willen we dan ook met de '*purpose-process-people*' filosofie als basis een kritische, frisse blik werpen op het nieuwe besturingsmodel en zijn inbedding in de defensieorganisatie.

Nieuwe kansen voor defensie

De huidige situatie is voor Defensie eigenlijk een *window of opportunity*. Druk van buiten en stromingen van binnen, nationale en internationale ontwikkelingen: Defensie staat wederom op een kruising.

Het is niet te hopen dat zij besluit de geijkte paden in te slaan, onder het motto: 'Gelukkig hebben we meer verstand van oorlogvoeren'.

Onze hoop is erop gevestigd dat de krijgsmacht dit keer echt besluit zich diepgaand te reformeren om zo meer ruimte te bieden aan niet-lineair denken. Complexiteit moeten we gaan zien als een gegeven, en niet als een vijand die met organogrammen, management-control systematieken en functionarissen bestreden moet worden.

Niet alleen bij de uitoefening van haar primaire taak moet een defensieorganisatie om weten te gaan met complexiteit. Immers, Sun-Tzu en Von Clausewitz beschreven oorlogvoeren al als een proces van voortdurende verandering en frictie, waarbij door de veelheid en intensiteit van interacties tijdens de strijd ook andere dan strikt mechanische wetten de afloop bepaalden.²⁶

Ook moet onze krijgsmacht zich realiseren dat ze deel uitmaakt van, en functioneert binnen een complex en gevarieerd sociaal systeem.

Beheersing van deze (inter)nationale politieke en organisatorische arena is een utopie.

²⁴ Melin, L., Internationalization as a Strategy Process, in *Strategic Management Journal*, 13 (winter), 1992.

²⁵ Ministerie van Defensie en ministerie van Buitenlandse Zaken, *Eindevaluatie Nederlandse militaire bijdrage aan United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea 2000-2001 en het Nederlandse Apache detachment in Djibouti*, p. 38, Den Haag, september 2001.

²⁶ Princen, F.J.J. en M.H. Wijnen, 'Defensie in beweging; constante verandering door veranderende constanten', in *Militaire Spectator*, jrg 173, 4-2004.

De maakbare organisatie noch de maakbare wereld bestaat. Het accepteren van en omgaan met de complexiteit zullen, veel meer dan nu het geval is, de leidende beginselen moeten worden. De drie kerncompetenties die een organisatie volgens de *process-school* in zich moet verenigen – responsiviteit, efficiëntie en innovativiteit – kunnen voor Defensie richtinggevend zijn.

Responsiviteit

De responsiviteit is voor Defensie de laatste tien jaar noodgedwongen sterk toegenomen. In dit kader is het zinvol stil te blijven staan bij de politieke gevoeligheid van vredesoperaties. Kort gezegd, er staan tijdens een vredesoperatie niet alleen levens van de militairen ter plaatse op het spel maar ook ambities en reputaties van ministers, regeringen en andere politici.

Daarnaast is er een ontwikkeling gaande waarin veiligheidsorganisaties als de NAVO, VN en EU hun optreden steeds meer organiseren rondom multinationale coalities van *the willing and able*. Dit betekent voor Nederland dat zijn eenheden op basis van het 'maatwerkprincipe' onder operationeel bevel worden gesteld van een multinationale troepenmacht.

Ten derde heeft dit 'maatwerkprincipe' ervoor gezorgd dat er meer en meer belang wordt gehecht aan *joint* optreden, oftewel samenwerking tussen twee of meerdere krijgsmacht-delen.

De traditionele organisatiegrenzen tussen de luchtmacht, landmacht, marine en marechaussee worden hierdoor steeds transparanter.

Als laatste punt vormt samenwerking met niet-militaire actoren een steeds belangrijker aspect. Tijdens internationale vredesoperaties werkt men veelal nauw samen met verschillende niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en lokale civiele autoriteiten. Dit alles heeft ertoe geleid dat er veel

meer van de commandant in het uitzendgebied wordt verwacht. Ondernemerschap en initiatief op een veel lager niveau in de organisatie zijn een voorwaarde geworden om de complexiteit van de omgeving het hoofd te bieden en dus voor het succes van het huidige optreden.

Efficiëntie

Het aantoonbaar efficiënt omgaan met overheidsmiddelen is nu al opportuun en wordt de komende jaren met een krimpemde of stilstaande Europese economie alleen maar belangrijker. Niet voor niets is vanuit pure efficiëntieoverwegingen al een beweging ingezet om meer *joint* en *combined* te organiseren. (Internationale) samenwerking wordt steeds vaker gezien als het middel om onze veiligheidsambities af te stemmen op het nationale begrotingsbeleid. Een doelmatige besteding van financiën is bij Defensie dus van essentieel belang.

Toch is nog wel het één en ander aan te merken op de manier waarop dit tot op heden gebeurt. Redeneren vanuit de logica van het eigen wapen, dienstvak of krijgsmachtdeel is strijdig met de holistische benadering waar de huidige complexe omgeving om vraagt. In dit verband stellen Princen en Wijnen²⁷ dat de binnen Defensie vaak gehoorde scheiding tussen rationele en emotionele besluiten een valse is. Ze stellen dat in niet-lineaire processen elke speler vanuit zijn eigen perspectief een eigen rationaliteit gebruikt.

Het is dan ook maar de vraag of we ons besluitvormingsproces op basis hiervan beter kunnen organiseren. Het gaat er misschien veel meer om de neuzen dezelfde richting op te laten wijzen en gestoeld op een gezamenlijk *doel* de processen veel meer de vrije loop te laten.

Innovativiteit

Als derde is het opbouwen van innovativiteit van belang. Echter, voor de één betekent innovatie vernieuwing en vooruitgang, voor de ander bete-

kent het afstand doen van het goede en vertrouwde, en misschien ervaart men het zelfs als destructie. De minister van Defensie behoort gelukkig tot de eerst genoemde groep.

Onder de titel 'Op weg naar een nieuw evenwicht: De krijgsmacht in de komende jaren', heeft hij in zijn Prinsjesdagbrief de deur voor innovatie wijd open gezet. In dit beleidsstuk stelt hij duidelijk een voorstander te zijn van kwaliteit boven kwantiteit. Een trend die na de val van de muur is ingezet, waarbij verkleining van de krijgsmacht opgevangen wordt door professionalisering en technologische vernieuwing, zet hij hiermee voort.

De impuls die de ontwikkelingen op ICT-gebied hebben gegeven aan het concept van *Network Centric Warfare* (NCW) speelt hierbij een sleutelrol. En NCW is slechts het begin. Robotica, nanotechnologie en gentechnologie zullen spoedig volgen. We bevinden ons momenteel dan ook aan de vooravond van grote technologische en (dus?) organisatorische veranderingen.

Maar vernieuwing roept ook achterdocht en angst op. De kans is groot dat de traditionele denkers binnen de defensieorganisatie niet onvoorwaardelijk hun schouders onder deze innovatieve koers zetten. Onder het mom 'We moeten het kind niet met het badwater weggooien', zullen ze blijven vasthouden aan het oude vertrouwde.

Zo valt er bijvoorbeeld voor hen niet te tornen aan de brigade als bouwsteen voor de krijgsmacht, wordt zelfsturing en -controle binnen de hiërarchische defensieorganisatie beschouwd als vloeken in de kerk en staat men slechts zeer beperkt open voor meningen van 'cultuurvreemde' externen.

Waardesysteem

Het moge duidelijk zijn dat het simultaan omarmen van deze drie kerncompetenties geen eenvoudige opgave voor Defensie zal zijn. Een breed gedragen toekomstvisie ontwikkelen, omgaan met belangentegenstellingen,

27 Princen, F.J.J. en M.H. Wijnen, 2004, a.w.

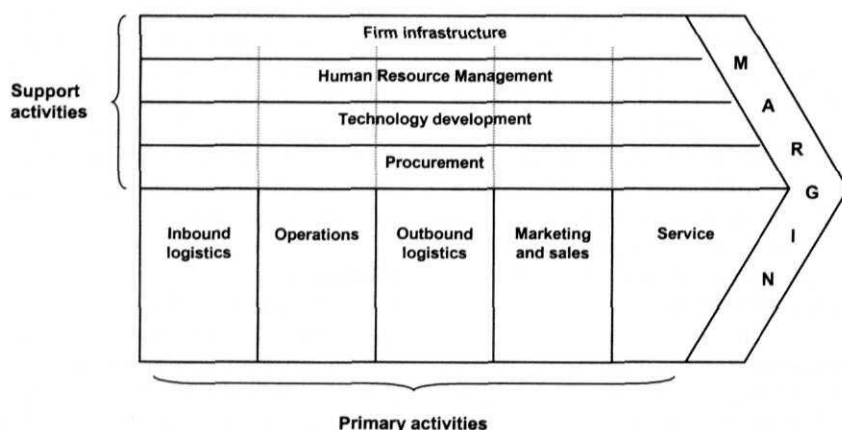
nieuwe doctrinevorming nastreven, het doorbreken van traditionele organisatiegrenzen en meer en hechtere samenwerking verwezenlijken, zijn sleutelfactoren die niet zomaar komen aanwaaien.

Maar besluit de krijgsmacht om zich dit keer echt diepgaand te reformeren, dan zijn dit aspecten die niet veronachtzaamd mogen worden. Ze is er dan niet met het op schrift stellen van een nieuw besturingsmodel gebaseerd op de waardeketen. De 'Purpose-Process-People' filosofie biedt ons inziens wel de noodzakelijke holistische benadering.

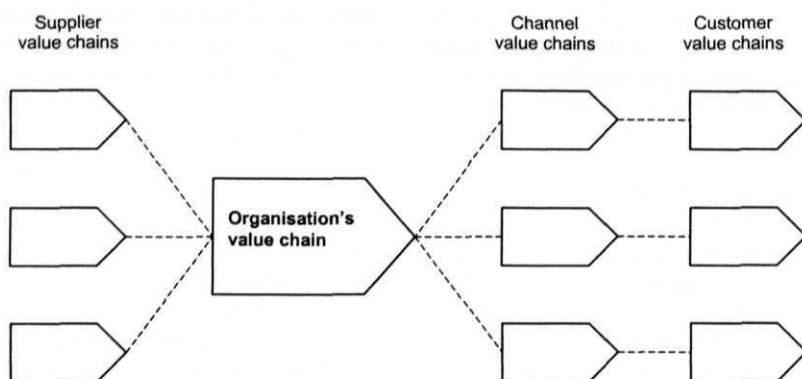
Als we de *purpose* zoals die nu door Defensie geformuleerd is, tegen het licht houden, dan valt daar nog wel het een en ander op aan te merken. Zelfs met eenvoud, als een van de grondbeginselen van de oorlogvoering, in het achterhoofd is het omschrijven van de output als 'een geleverde militaire bijdrage' een te simpele voorstelling van zaken.²⁸

Zeker wanneer vervolgens het complexe systeem waarbinnen de krijgsmacht functioneert in het nieuwe besturingsmodel wordt afgedaan als een krachtenspel tussen de operationele commando's, de dienstencentra en de bestuursstaf.

Daar komt nog eens bij dat het vandaag de dag voor geen enkele organisatie toereikend is om te denken in termen van alleen een waardeketen. Men moet rekening houden met een veelheid aan intra- en interorganisatiele relaties. Deze relaties zijn veelal dermate complex dat ze in onderlinge samenhang bezien moeten worden. Een enkele waardeketen schiet hierin tekort. In het bedrijfsleven spreekt men dan ook veel eerder over een waardesysteem. Diensten en producten maken immers deel uit van een groter geheel van toeleveranciers, afnemers, consumenten en partners (figuur 5a en 5b). Het waardesysteem maakt de bestaande en/of gewenste koppelingen duidelijk en geeft inzicht in de toegevoegde waarde van de



Figuur 5a: De waardeketen (Porter, 1985)



Figuur 5b: Het waardesysteem (Porter, 1985)

eigen diensten of producten voor de hele keten.

Hetzelfde geldt voor de Nederlandse krijgsmacht. In het vorig decennium vond een heroriëntatie van de doelstelling en taken van de Nederlandse Defensie plaats. Door de uitbreiding van het bondgenootschap en de EU vindt dit ook internationaal binnen de NAVO en EU plaats. Niet haar strategie maar de doelstelling van de (defensie)organisatie is van belang: welke toegevoegde waarde kan zij hebben binnen welke waardesystemen? Systemen waarin Defensie participeert zijn bijvoorbeeld handhaving van de internationale rechtsorde, (inter)nationale terrorismebestrijding, bescherming van de nationale en NAVO-grenzen, *nation building* en civiel-militaire samenwerking (CIMIC).

Uit de diversiteit en complexiteit van deze korte, incomplete opsomming valt al af te leiden dat men op topniveau nooit passende en actuele strategieën hiervoor kan opstellen. Defensie kan analyseren welke rol zij wil, kan en moet spelen binnen de waardesystemen en kan op grond hiervan doelen opstellen. De betrokken eenheden kunnen deze doelen omzetten in passende processen en hun benodigde netwerken opzetten. De eenheden richten, in onderlinge afstemming (eventueel uiteraard *joint*) hun waardeketen in en brengen de externe koppelingen aan.

Binnen een waardesysteem als de nationale terrorismebestrijding moet

²⁸ Besturingsmodel Defensie, p. 4, 2003, a.w.

bijvoorbeeld worden gedacht aan de toegevoegde waarde die bepaalde eenheden, zoals het Explosieven Opruimings Commando van de Koninklijke Landmacht (EOCKL), de Nucleair Biologisch Chemische (NBC) school (beiden reeds *joint*), de Bijzondere Bijstands Eenheid (BBE) en Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) hierbij kunnen hebben. Zij moeten de mogelijkheden hebben om de noodzakelijke koppelingen aan te brengen tussen hun processen en die van de uitvoerende eenheden van de andere ministeries in de veiligheidsketen zoals de GGD, de brandweer, de FIOD, de politie en dergelijke.

Gegeven het feit dat Defensie altijd deel uitmaakt van een waardesysteem en zij dus nooit solitair zal optreden, is het des te prangender voor Defensie om zich te oriënteren op deze systemen. Binnen haar waardesystemen kan Defensie ten slotte het voortouw nemen op het gebied van responsiviteit, efficiëntie en innovativiteit. Want men moet niet streven naar suboptimalisatie ten faveure van de eigen keten maar naar kwaliteitsverhoging van het hele systeem.

Processen inrichten

Vanuit de overeengekomen en gecommuniceerde doelen binnen de diverse waardesystemen dient Defensie haar processen in te richten. In vergelijking met de huidige door Defensie uitgedragen waardeketen is dan wel een uitwerking noodzakelijk. Het grote voordeel van de procesgedachte, en als hulpmiddel daarbij de waardeketen, is het feit dat elk proces weer als een black-box open te klappen is. De processen van het onderliggende aggregatieniveau worden hiermee inzichtelijk gemaakt en vervolgens door middel van een nieuwe waardeketen met elkaar verbonden. Een dergelijke cascade-methode stelt de diepte-dimensie van procesmanagement veilig door de processen logisch te vertalen naar elk willekeurig organisatieniveau.

De huidige praktijk is dat de koppelingen nu vaak aan te merken zijn als

kwaliteitslekken omdat de processen van de diverse klant-leverancier-verhoudingen (intern-intern, extern-intern en vice versa) niet op elkaar aansluiten. Te hopen valt dat de eenheden binnen de nieuwe defensie-organisatie de mogelijkheden krijgen en de wil hebben de procesbenadering verder uit te werken.

Paradigma veranderen

Voor wat betreft de derde P van 'people' zal Defensie de zwaarste draai moeten maken. De processen zullen voorwaardenscheppend zijn maar de commandanten zullen toch zelf de responsiviteit moeten bezitten om gegeven de (steeds wisselende) omstandigheden te opereren. Entrepreneurschap binnen zowel de vredesbedrijfsvoering als tijdens operaties is noodzakelijk. Opdrachtgerichte commandovoering in optima forma. Dit houdt zeker veranderingen van loopbaanpaden en automatische bevorderingspatronen in.

De mensen moeten ook op hun niveau de noodzakelijke netwerken opzetten. Netwerken in de zin van: wie kan mij, eventueel plaatselijk en tijdelijk, helpen (toegevoegde waarde bezitten of creëren) bij het volbrengen van mijn doel en/of een rol spelen in mijn processen? De organisatie moet dit weer niet platslaan in systemen maar hooguit datgene formaliseren wat geformaliseerd moet worden en verder uitgaan van flexibele informele samenwerkingsverbanden. Deze filosofie grijpt diep in bij de organisatie. Niet de systemen zijn leidend maar de mensen: '*Beyond Systems to People*'. Pas dan kunnen we bij Defensie spreken van een paradigmaverandering.

Ter overdenking

Defensie heeft een aantal jaren geleden een organisatie opgebouwd die mogelijk tot twee decennia geleden, voor een conglomeraat van bedrijven, een werkbaar geheel zou zijn geweest. Met andere woorden: een organisatievorm die destijds als de minst

slechte zou kunnen worden geschetst. Echter, binnen de hedendaagse complexe en dynamische omgeving is deze vorm strijdig met het adagium '*train as you fight / fight as you train*'. De cyclus *Purpose-Process-People* biedt door haar dynamiek meer kansen dan het lineaire *Strategy-Structure-Systems*.

Nogmaals: niet de structuren moeten het uitgangspunt zijn van organisatie-inrichting maar juist de processen. Het is dan teleurstellend te constateren dat binnen de defensie-eenheden bij de huidige reorganisatie (in het kader van SAMSOM) toch veelal de VTE-en en financiën, met in tweede instantie de organogrammen, leidend zijn.

Gelukkig zal de nieuwe organisatie pas in 2006 van kracht zijn. Hopelijk kunnen we nu nog spreken van een concept, want dan is er in ieder geval nog tijd om de (onderliggende) andere programma's van SAMSOM in lijn met de procesgedachte te brengen en klaar te stomen voor een vloeiende overgang naar een nieuw organisatie-model.

Om grip te krijgen op het doel van de organisatie is het waardesysteem een dankbaar analyse-instrument. Vanuit de doelstellingen verschaffen de processen inhoud aan de eigen organisatie: het bouwen van een waardesysteem. Mede hierdoor krijgen drie noodzakelijke kerncompetenties meer kans te rijpen: responsiviteit, efficiëntie en innovativiteit. Competenties die niet in systemen schuilen maar in de medewerkers.

Door een vorm van flexibel organiseren, deels via netwerken, ontstaat een defensieorganisatie die op haar toekomst is voorbereid en waar zelfs het bedrijfsleven stiekem naar zal kijken. ■