

Militaire operaties en interne beheersing: naar een boedelscheiding?

PATRICK VAN HOESERLANDE

Sinds zijn kennismaking met kwaliteit loopt “beter beheer” als een rode draad door de loopbaan van Majoor van het vliegwezen Stafbrevethouder Patrick Van Hoeserlande, Ir.

Deze draad liep ook door toen hij als *Assistant Chief of Staff Support* (ACOS Spt) in Kosovo deelnam aan de operationele planning. Momenteel is hij verantwoordelijk voor de begeleiding van Internal Control op het Kabinet Chef Defensie (CHOD).

D'aucuns estiment que la gestion et les opérations militaires sont deux mondes différents difficilement conciliables. Un chef militaire ne peut pas être un bon gestionnaire, et inversement. Le mariage imposé légalement et par nécessité entre la conduite des opérations et la gestion d'une unité est-il voué à l'échec ? Doit-on envisager une séparation de corps et de biens ? Ou la différence est-elle plus émotionnelle et fondée sur une approche irrationnelle ?

La réponse à ces questions est importante, car elle définit les contours d'une mise en œuvre réussie du contrôle interne au sein de la Défense.

MILITAIRE OPERATIES EN INTERNE BEHEERSING: NAAR EEN BOEDELSCHIEDING?

Als Amerikaanse generaal had hij faam gemaakt in het uitvoeren van operaties door o.a. vast te houden aan goede gewoontes. Zo evalueerde hij altijd, voor de aanvang van een *decision brief*, het volledige plan. Als commandant diende hij te rapporteren over de uitvoering en was hij verantwoording verschuldigd tegenover zijn hiërarchische chef over het bereiken van de doelstellingen. Zijn staf had veel werk gemaakt van de voorbereiding van dit plan, maar het was ‘zijn’ plan.

Het plan startte met een analyse van de eigen sterktes en zwaktes. Dit was belangrijk, omdat het de basis vormde van de rest van het verhaal. Het verwonderde hem niet dat er, naast de appreciatie van de cijfermatige gegevens zoals slagorde, training en materieel, ook rekening gehouden was met de zachtere kanten van de organisatie. Motivatie, korpsgeest, organisatie, leiderschap, ... werden ook in aanmerking genomen. Zijn staf was geen enkele uitdaging uit de weg gegaan.

Hij glimlachte toen zijn oog viel op de appreciatie van zijn bevelvoeringsstijl. Toen hij dit element op de eerste bespreking aankaartte, had zijn stafchef hem verbaasd gevraagd of hij het ernstig meende. Het had hem moeite gekost om zijn rechterhand ervan te overtuigen dat de werking van een organisatie sterk beïnvloed wordt door de man aan de top. Hij had zelfs voorbeelden aangehaald als Rommel, Schwarzkopf en Petraeus. Maar nu hij het resultaat zag, voelde hij zich zeker van de waarde van zijn stelling.

Het besluit over dit onderdeel beviel hem. Hoewel hij liever geen zwakheden van zijn eenheid zag, moest hij toegeven dat de analyse goed onderbouwd was. Hij was benieuwd hoe de rest van het plan deze zwakheden zou wegwerken door verder te bouwen op de sterktes. Hij had bij een vorige beslissingsbriefing de grote lijnen ervan uitgezet. Zijn richtlijnen waren goed uitgewerkt door zijn staf. Toch was het niet daardoor dat zijn officieren hun waarde bewezen. Ja, een goed plan uitwerken was belangrijk, maar zich constructief kritisch opstellen was cruciaal voor het welslagen ervan. Met het plan in de hand en voortbouwend op de kennis van de eigen eenheid, hadden ze gezocht naar mogelijke gebeurtenissen die konden leiden tot het niet halen van de tussenliggende doelen. Ze hadden ze geanalyseerd, beoordeeld en in het plan geïntegreerd. Hierdoor kreeg de evaluatie van de risico's een grotere waarde. Zoals gewoonlijk had de tak inlichtingen (Tak 2) hierin een belangrijke rol gespeeld, maar ook de andere takken hadden hun steentje bijgedragen.

Hij kende de risico's, want zijn staf had hem er een tijdje geleden mee geconfronteerd. De stafleden wilden immers weten welke risico's hij kon aanvaarden en welke zij moesten wegwerken. Hij dacht een goed idee te hebben van de risico's die hij met dit plan nam, maar zijn stafmedewerkers hadden hem toch een paar keer kunnen verrassen.

Hoewel hij het bevel over een divisie had, bleek dat zijn staf en hij niet alle risico's konden aanpakken. Voor een aantal onzekerheden moesten zij hun toevlucht nemen tot het verzamelen van extrainlichtingen, *Request For Information*



genoemd. Dankzij de risicoanalyse konden ze hun vragen beter formuleren en hoopten ze dat de informatie van goede kwaliteit zou zijn. Zo konden ze de uitvoering aan de zich ontwikkelende situatie aanpassen. Voor het opvangen van de andere onzekerheden moesten ze hun plan een beetje aanpassen en één vraag vereiste zelfs het opstellen van een *contingency plan*. Hij was verplicht om met zijn chef over bepaalde onzekerheden te spreken, omdat ze buiten zijn mogelijkheden vielen.

Beetje bij beetje viel de puzzel in elkaar. De belangrijkste risico's waren gedekt en er was ook aandacht voor het exploiteren van eventuele gunstige gebeurtenissen. De meestbelovende acties waren uitgewerkt en hielden rekening met de richtlijnen die hij gegeven had. Het plan was gedetailleerd, maar tevens flexibel genoeg om te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. Hij beseftte immers de waarde van een goede planning maar begreep ook de betekenis van Moltke's uitdrukking 'geen enkel plan overleeft contact met de vijand'.

Om op die veranderende omstandigheden te kunnen inspelen, was er uitgebreid werk gemaakt van de behoefte aan informatie. Niet alleen waren de behoeftes geïdentificeerd, maar ook de manier waarop ze verzameld en doorgegeven moesten worden, was bepaald. Zijn capaciteit tot het nemen van de gepaste beslissingen was immers afhankelijk van de globale kwaliteit van die informatie. Er moest dus naar gestreefd worden dat de verkregen informatie de beslissingen ondersteunde.

En natuurlijk was ook communicatie belangrijk. Het plan zelf moest aan alle echelons meegedeeld worden, zodat iedereen de kans kreeg het te onderschrijven. Alle betrokkenen hadden immers een rol te vervullen en daarom moesten ze het allemaal begrijpen. Ze moesten weten hoe hun eigen acties zich zouden verhouden tot deze van anderen. Tijdens de uitvoering zou de informatie bij de juiste personen moeten toekomen en zouden eventuele wijzigingen aan iedereen gecommuniceerd moeten worden. Ook hierin voorzag het plan.

In het laatste deel werd uitgelegd hoe de uitvoering en hoe het bereiken van de doelstellingen opgevolgd zouden worden. Dit was volgens hem het moeilijkste deel, want dit was als het ware het brandpunt waarin het plan samenliep. Hij kon er geen onvolmaaktheid in ontdekken. Er was zelfs in een mogelijkheid voorzien om het plan zelf in twijfel te trekken en te verbeteren.

Zijn staf had goed gewerkt. Hij kon maar één ding besluiten: dit plan was het waard om uitgevoerd te worden.

Toen hij de briefingzaal binnenstapte, voelde hij het vertrouwen dat zijn medewerkers uitstraalden. Wat een verschil met de bedrukte sfeer die er hing toen hij hen de opdracht had gegeven ...

EMOTIONEEL SPANNINGSVELD?

Wellicht stel je je als lezer de vraag: *De quoi s'agit-il ?* Misschien herken je er een persoonlijke evaluatie van een operatieplan in? Misschien, enigszins misleid door de titel, denk je dat het handelt over een plan van aanpak om een intern beheersingssysteem in te voeren? Wij geven toe dat het is geschreven met beide mogelijkheden voor ogen.

De tijd dat een commandant zich uitsluitend kon concentreren op het tactisch leiden van zijn troepen behoort door de toenemende complexiteit en de grote kosten tot het verleden. Een hedendaagse, militaire chef moet operationele leiding combineren met het beheer van de middelen. Sommige militairen beschouwen beheer echter als iets vreemds aan onze cultuur. Maar is dit werkelijk zo? Is een cultuur van interne beheersing werkelijk zo verschillend van het militair denkpatroon? Zijn het voeren van operaties en interne beheersing elkaars tegenpolen of werken ze versterkend?

EEN BEETJE HISTORIEK

Al meer dan een decennium groeit er een nieuw beheersparadigma, waarbij het accent gelegd wordt op de verantwoordelijkheid van de leidinggevendenden en hun verplichting tot verantwoording. Het gaat hierbij niet enkel om een a posteriori verantwoording afleggen over de bereikte resultaten, maar ook om het duidelijk aantonen dat alle problemen en mogelijke verwickelingen a priori geanalyseerd werden, dat hiervoor gepaste actieplannen opgesteld werden en dat deze plannen effectief werden ingevoerd.

Deze aanpak staat beter bekend onder de term *Internal Control*¹. Zonder in te gaan op de details, vinden wij dat deze term het best wordt vertaald door 'interne beheersing'. Het doel bestaat erin om de belanghebbende partijen alle vertrouwen te geven dat de doelstellingen bereikt zullen worden ondanks de inherente onzekerheid over de toekomst. Het spreekt voor zich dat de doelstellingen van de organisatie, alsook de daaraan gekoppelde onzekerheden, evolueren met de tijd. Het gaat dan ook om een permanent en dynamisch proces².

Deze benadering werd al in 2003 door de wetgever in wetteksten gegoten, maar Defensie werd pas vier jaar later direct erbij betrokken³. Het Koninklijk Besluit van 17 augustus 2007 betreffende het ‘interne controlesysteem’ verplicht immers tot het ontwikkelen en documenteren van een intern beheersingssysteem volgens een COSO/INTOSAI⁴ -model.

Goed beheer is dus niet alleen noodzakelijk voor het optimaal gebruik van ons budget; het moet ook getoetst worden aan een opgelegd model. Dit laatste beperkt enigszins onze keuze, maar zorgt tevens voor stabiliteit, transparantie en coherentie.

Naast het samenbrengen – en het verbeteren – van de bestaande elementen in één coherent systeem, bestaat de uitdaging in het doorvoeren van een cultuurverandering die iedereen van Defensie leidt naar een constructieve houding tegenover onzekerheden in het bereiken van de doelstellingen.

De CHOD is verantwoordelijk voor de uitvoering van de defensiepolitiek en voor de verwezenlijking van de gestelde doelstellingen. In dit kader neemt hij de verantwoordelijkheid voor de goede werking, de documentatie, de verbetering en de jaarlijkse rapportering van/over het intern beheersingssysteem van Defensie op zich.

OPERATIONELE PLANNING ALS BEHEERSINSTRUMENT

Is dit nu allemaal zo nieuw? Wij, militairen, worden beschouwd als mensen die met risico's kunnen omgaan. Het plannen en uitvoeren van operaties is in feite één groot manoeuvre voor het beheersen van onzekerheden. Het is een kunst die we al eeuwen aan het bijschaven zijn. En toch ondervinden we moeilijkheden om deze benadering op het dagelijks beheer van de ons toegewezen middelen toe te passen. Het is niet verwonderlijk dat modellen van interne beheersing sterk gelijken op onze methodes van operationele planning. De verwarring die bij je opkwam doordat je tijdens het lezen van het inleidend verhaal iets vertrouwds meende te herkennen, is dus niet toevallig. Inderdaad, een militair past bij de uitvoering van zijn basisopdracht al lang een analoge methodologie van geïntegreerd risicobeheer toe in zijn planningscyclus, uitvoering en opvolging van operaties.

Een heleboel managementtermen en -concepten hebben een militaire oorsprong en toch slagen we er met moeite in om deze begrippen doorheen de organisatie

toe te passen. Vroeger golden krijgsmachten als voorbeeld van de manier waarop aan goed beheer moest worden gedaan, maar tegenwoordig kijken wij op naar de buitenwereld. Het is alsof we steeds wachten op een omzetting of vertaling door de burgerwereld alvorens we het opnieuw in onze organisatie toepassen. Bijna alle beheerswijzen uit ons militair milieu werden in de loop van de tijd in min of meerdere mate door burgers overgenomen. Het is misschien een boude bewering, maar interne beheersing – en het daarmee samengaan risicobeheer – is waarschijnlijk het laatste managementmodel dat geïnspireerd zal zijn door onze militaire werkwijze. Het benadert deze ook het dichtst. In tegenstelling tot bvb. Kwaliteitsmanagement, waarbij het moeilijk is om het begrip ‘klant’ om te zetten in iets bruikbaar voor gevechtseenheden, is er geen ‘vertaalslag’ nodig alvorens het te gebruiken is. Ook de naam klinkt vertrouwd: *Internal Control*; *Command and Control*. Door het toepassen van onze operationele werkwijze op het beheer van een eenheid volgen we de geest – en de letter – van de benadering. *Manage as you (plan to) fight* als het ware.

WAT ALS HET *INTERNAL CONTROL SYSTEM* (ICS) OPTIMAAL WERKT?

Indien interne beheersing als techniek zo nauw aansluit bij onze operationele planning, stelt zich de vraag wat dan de weerstand veroorzaakt. Misschien het feit dat het niet duidelijk is tot wat die techniek zal leiden? Maken we even een sprong in de toekomst en bekijken we een toestand waarin interne beheersing volgens de geest toegepast wordt: welke weerslag heeft dit op een eenheid?

Een commandant zal meer manoeuvreerruimte krijgen naarmate hij⁵ zijn eenheid beter beheerst. In het ideale geval krijgt hij jaarlijks doelstellingen van zijn directe chef, waarna er een onderhandeling start. Deze open discussie moet meer duidelijkheid brengen over de *Commanders intent*’ en iedereen ervan verzekeren dat de beschikbare middelen in verhouding staan tot de doelstellingen en de onzekerheden. Na een jaar legt de commandant verantwoording af aan zijn chef over het al dan niet halen van de doelstellingen. Hierbij moet hij aantonen dat hij al het nodige gedaan heeft om in te spelen op de onzekerheden. Natuurlijk loeren de gevaren van papieren tijger en micromanagement om de hoek. Eerstgenoemde is de tendens om bij de start van interne beheersing alles aan ‘papier’ toe te vertrouwen. Dit is een goedkope manier om alles zwart op wit vast te leggen en om de beheersing aan te tonen. IT vergemakkelijkt dit, waardoor de papieren tijger transformeert in zijn gevaarlijkere, elektronische soortgenoot.



Photos DG Com

Toch zou deze tijger moeten vermageren naarmate we meer matuur worden. Op termijn moet een goede interne beheersing immers in de organisatiecultuur ingebakken zijn en ondersteund worden door een interne motivatie bij alle medewerkers. Deze zachte aspecten zijn minstens even belangrijk voor een goed beheer.

Dit culturele aspect zorgt ook voor een barrière tegen micromanagement. Een belangrijk onderdeel bestaat in het vertrouwen dat opgebouwd wordt tussen de bevelvoeringsechelons. Dit vertrouwen in het niveau van de beheersing wordt verkregen door onderhandeling over de doelstellingen, door medewerking aan interne audits, enz. Als het zekerheidsgevoel van de chef met betrekking tot het halen van de vooropgestelde doelstellingen gerechtvaardigd is, dan valt de behoefte aan micromanagement weg en kan hij zich concentreren op het sturen van de hele organisatie.

NAAR EEN GESLAAGD HUWELIJK

Interne beheersing betekent aandacht voor beheer, met een focus op onze opdracht en doelstellingen. Zij zorgt ervoor dat we met meer vertrouwen de toekomst tegemoetzien. Dat we beter voorbereid zijn op wat we vroeger als

onverwachte gebeurtenissen bestempeld zouden hebben, helpt ons om Defensie goed te laten presteren. Indien we onze goede praktijken van operationele planning en uitvoering op ons dagelijks beheer van de toegewezen middelen toepassen, dan zijn we al een heel eind op de goede weg. Zo kunnen we interne beheersing, die door velen argwanend bekeken wordt, op een eenvoudige en juiste manier bij Defensie binnenloodsen en verbeteren.



Trefwoorden: Interne Beheersing, Operaties, Beheer

-
- ¹ Binnen Defensie is risicobeheer een onderdeel van interne beheersing.
 - ² Beter bekend als PDCA: *Plan – Do – Check – Act*.
 - ³ Omdat het INTOSAI-model, ontwikkeld o.l.v. van het Belgisch Rekenhof en aangepast aan het Openbaar Ambt, vrij beschikbaar is, werd dit als model gekozen (CHOD-APG-ICS-CDOS-001 *'Internal Control System'*).
 - ⁴ COSO = *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission / INTOSAI = International Organisation of Supreme Audit Institutions*.
 - ⁵ Omwille van de leesbaarheid werd er in deze tekst van uitgegaan dat de commandant een man is.