

# Defensie: een overheids- bedrijf zoals (g)een ander?

**PATRICK VAN HOESERLANDE**

Majoor van het vliegwezen stafbrevethouder

Sinds zijn kennismaking met kwaliteit loopt “beter beheer” als een rode draad door zijn loopbaan, ook toen hij verantwoordelijk was voor de begeleiding van Internal Control op het kabinet van de Chef Defensie. Momenteel werkt hij aan het opleidings- en trainingsbeleid binnen het hoofdkwartier van de *Allied Command Transformation* in Norfolk (USA).

*La Défense, entreprise publique, entreprise commerciale ou service public : ressemblances et différences ?*

*Partant de sa définition, l'auteur montre que les éléments d'une entreprise publique se retrouvent en tout ou en partie à la Défense.*

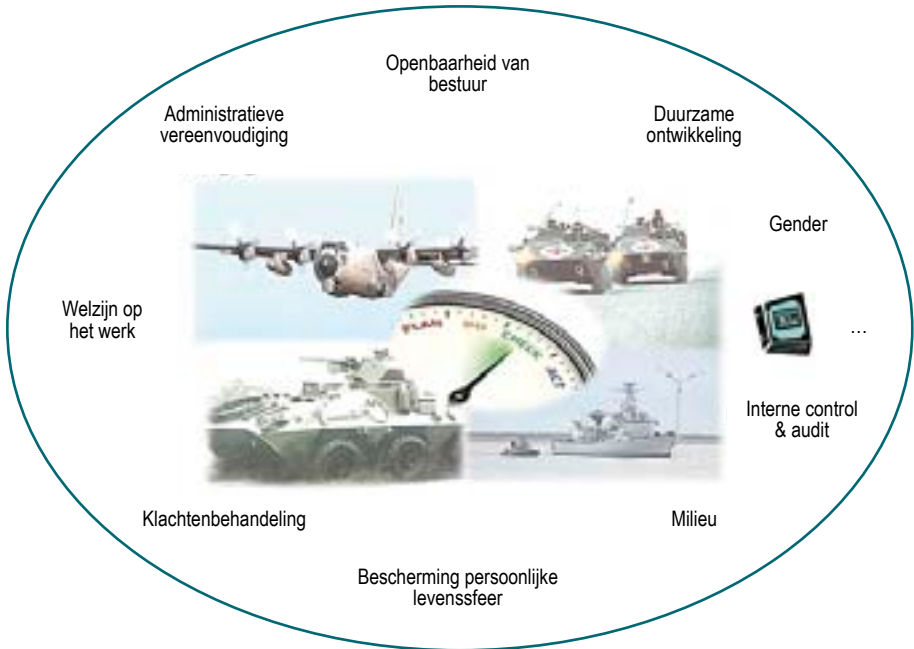
*Suivant une même approche, il conclut que la Défense, dans son rôle de protecteur de nos concitoyens, ne peut se permettre de fonctionner comme une entreprise commerciale.*

*L'abandon de l'élément « profit » permet de passer du concept d'entreprise publique à celui de service public, au service des citoyens. Une relation directe entre l'organisation et le citoyen existe donc. L'auteur montre les raisons, souvent liées à la spécificité des activités de la Défense, pour lesquelles cette proximité avec les citoyens est peu présente.*

*Il conclut enfin sur la recherche à réaliser au sein de l'« entreprise Défense » de l'équilibre nécessaire entre efficacité et efficience, tenant compte de la spécificité des activités réalisées.*

Dit artikel zou de lezer ertoe moeten aanzetten om na te denken over de mate waarin doeltreffendheid en efficiëntie bij Defensie met elkaar verzoenbaar zijn en wat men onder de noemer militaire specificiteit kan verstaan.

Defensie moet in de uitvoering van haar opdracht ontegensprekelijk doeltreffend zijn, anders ondergraaft ze haar bestaansredenen. Bovendien is er een



groeïende maatschappelijke druk opdat de dienstverlening van de overheden zo efficiënt, zelfs zo economisch mogelijk georganiseerd zou worden. Zoals de andere federale overheidsdiensten dient Defensie zich aan te passen aan een steeds sneller veranderende Belgische maatschappij. Soms gebeurt dit niet op identieke wijze, omdat Defensie binnen België een unieke “corebusiness” heeft: het voorbereiden en voeren van operaties (voornamelijk) in het buitenland.

Total quality management, project management, internal control,... zijn geen loze woorden maar wel allemaal aanpakwijzen van het beheer die de laatste decennia als golven door Defensie gerold zijn. Hoewel de meeste van deze toepassingen hun oorsprong of inspiratie vinden in het militaire milieu, zijn ze allemaal gemodelleerd naar de commerciële bedrijfs wereld. Daarna kwamen ze vaak onder het mom van een nieuwe, verbeterde benadering als een boemerang terug. Sommige ervan veroorzaakten een kleine rimpel doorheen de organisatie, anderen hadden het effect van een tsunami. Sommige bleken een meerwaarde te bezitten, andere waren vaak oude wijn in nieuwe zakken.

Managementtechnieken en efficiëntie gaan hand in hand, maar maakt het streven naar meer efficiëntie van Defensie een bedrijf?

## **WE ZIJN EEN OVERHEIDSBEDRIJF!**

Wanneer onze noorderburen spreken over het Defensiebedrijf, hebben ze het waarschijnlijk niet volledig mis. Maar wat verstaan we onder een bedrijf? Hoewel het begrip algemeen gebruikt wordt, is het niet gemakkelijk een eenduidige definitie te vinden. Voor dit artikel stellen we dat een bedrijf een organisatie van mensen en middelen is, met als doel het leveren van producten of het verlenen van diensten aan andere organisaties of particulieren. Hierbij aanvaardt deze organisatie de onzekerheid ten aanzien van de uitkomsten van het productieproces en streeft het naar de maximalisatie van haar doelstellingen. Toetsen we nu deze criteria aan onze Defensie.

We mogen Defensie gerust als een organisatie van mensen en middelen beschouwen, omdat de drie basispijlers van iedere organisatie, namelijk competentie, structuur en beheersing van het geheel, vervuld zijn. Zoals elke organisatie zetten we in zowel op gezamenlijke competenties als op specifieke voor personen of groepen. Dat specifieke competenties vaak binnenshuis opgebouwd worden, is uniek en onderlijnt de belangrijkheid ervan voor Defensie. De structuur wordt gevormd door de hiërarchische lagen van de organisatie en de niveaus waar beslissingen worden genomen en opdrachten gegeven. Ook deze pijler is goed uitgebouwd, hoewel de duidelijkheid van de militaire hiërarchie enigszins opgegeven is ten behoeve van de flexibelere, in principe efficiëntere maar moeilijker beheersbare, matrixorganisatie. De beheersing, tegenwoordig beter bekend onder de term “internal control”, zorgt ervoor dat een organisatie binnen bepaalde grenzen bereikt wat ze wenst te bereiken of moet bereiken.

Als overheidsbedrijf zijn we voornamelijk een dienstverlenend bedrijf. Op de procesplaat van Defensie leiden alle hoofdprocessen naar twee diensten: het voeren van operaties en het paraat stellen van de juiste capaciteitenset. De tweede dienst zorgt ervoor dat we de eerste in alle omstandigheden kunnen blijven garanderen.

De klant van de eerste dienst is in eerste instantie de regering, gevolgd door de bevolking. Deze dienst wordt mogelijk gemaakt met het resultaat van de capacitaire opbouw, terwijl de operaties de proef op de som zijn. Er dient wel erop gewezen te worden dat onze actuele operaties in het buitenland maar een deel vormen van onze opdracht<sup>1</sup>.

Deze situatie lijkt sterk op die van de brandweer. Branden blussen is zeer zichtbaar en de “klanten” weten zeer goed wat ze van brandweerlui kunnen verwach-

ten. En natuurlijk kunnen branden maar geblust worden met het aanwezige materiaal in combinatie met de verworven competentie van het uitgeruchte brandweerkorps. De brandweer doet en kan natuurlijk veel meer en ook al rukt de grootste ladderwagen uiterst zelden uit, toch zou de onmogelijkheid om een brand in een flatgebouw te bestrijden een onaanvaardbaar risico zijn!

Het aanvaarden van risico's, zelfs levensgevaarlijke, vormt een wezenlijk onderdeel van het militaire beroep. Tijdens operaties aanvaarden we een zeker risiconiveau. Deze is meestal ingegeven door het altijd aanwezige tekort aan middelen tegenover de omvang van de opdracht of een gebrek aan informatie. Het is deze houding ten opzichte van risico's waarvoor we gekend zijn en waardoor we vooraan in het peloton met onder andere politie en brandweer zitten. Defensie onderscheidt zich van politie en brandweer doordat ze enerzijds ingezet kan worden in omstandigheden waar veel hogere geweldniveaus gehaald worden en anderzijds ook overal ter wereld, wat voor extra onzekerheid en risico zorgt.

Op het vlak van organisatorische risico's hebben we echter nog maar weinig structurele ervaring. Ja, het hogere kader heeft zeker een idee van de onzekerheden binnen zijn bevoegdheidsdomein, maar we missen een organisatiebreed beeld. Met de systemische aanpak onder impuls van "internal control" lijkt deze tekortkoming beetje bij beetje weggewerkt te worden. In ieder geval mogen we stellen dat Defensie, al dan niet collectief, met risico's kan omgaan en ze aanvaardt.

Het laatste criterium om een bedrijf te zijn, en dus onze noorderburen gelijk te geven, is het streven naar de maximalisatie van de doelstellingen. Hier ook zijn we in dit domein voorbeeldig in operaties, maar scoren minder sterk op het vlak van organisatiebeheer.

Met twee volwaardige ja's en twee twijfelgevallen kunnen we besluiten dat Defensie een bedrijf is: een bedrijf binnen de overheid, een overheidsbedrijf dus. Betekent dit nu ook de onmiddellijke toepassing op alle niveaus van allerlei managementtechnieken?

### **MAAR ZIJN WE EEN ONDERNEMING?**

Als we over bedrijven spreken, denken we niet spontaan aan de politie, de brandweer, de belastingen,... Als we over overheidsbedrijven spreken, denken we eerder aan organisaties zoals Belgacom, de NMBS, enz. De analogie met het "bedrijf Defensie" ligt niet voor de hand. We denken bij een bedrijf vaak aan

een grote of kleine onderneming. We gebruiken dus bedrijf en onderneming als synoniemen, maar dat zijn ze niet. Binnen het economische bestel is een (commerciële) onderneming een bedrijf dat gericht is op het maken van winst. Een kleine nuance die een groot verschil maakt.

Gaan we even terug naar het blussen van branden en de directe interesse van de “klant”. Stel dat de brandweer een nieuwe grote ladderlift voor het grootste appartementsgebouw in de stad wil aanschaffen omdat het 30 jaar oude, maar weinig gebruikte voertuig nog maar moeilijk te onderhouden valt. De “klant” denkt dan vaak: is die vervanging wel nodig en waarom nu? Of kan het anders door bijvoorbeeld die van de burens te lenen?

Het schoentje wringt dus hevig als onze tweede dienst, de capacitaire opbouw, onvoldoende of niet actief genoeg gesteund wordt door onze klant. Het opbouwen van een nieuwe capaciteit neemt jaren in beslag en als ze onvoldoende volwassen is, kan ze ook niet ingezet worden. Het alternatief is het sturen van een minder of niet geschikte capaciteit met het nemen van grotere, operationele of zelfs strategische risico's tot gevolg.

Een onderneming met winstoogmerk zou deze situatie compleet anders bekijken. Kleinere ploegen met beperkt materieel zouden zorgen voor maximale winst, desnoods ten koste van de eigenaar van het brandende huis. De bewoners van het appartementsgebouw zullen ofwel een speciale premie betalen, ofwel zelf voor de evacuatie instaan. Dienstverlening wordt ondergeschikt aan winstmaximalisatie. We zijn dus een overheidsbedrijf, maar geen onderneming en dat is maar goed ook, anders vervult de staat zijn meest fundamentele bestaansredenen niet meer, de bescherming van zijn burgers.

### **OF EEN OVERHEIDSDIENST?**

Het weglaten van het winstelement wijzigt het begrip overheidsbedrijf in overheidsdienst. Het woorddeel “dienst” is hier van bijzondere betekenis, want dit type organisatie staat ten dienste van de burger. Een nobele missie die ons als militairen zeker moet behagen, want dienstbaarheid is geen onbekende waarde voor ons.

Maar het is niet omdat je ten dienste van de bevolking staat, dat je in dezelfde groep zit. Immers, een overheidsdienst moet ervoor zorgen, wars van alle beschouwingen van efficiëntie en effectiviteit, dat iedere burger op een gelijkwaardige manier behandeld wordt. Er is dus een directe relatie tussen de dienst en de

burger. Een relatie die, op een aantal uitzonderingen na, bij Defensie ontbreekt. Wij werken immers ver van onze burger voor het zogenaamde hogere nationale belang. Deze relationele afstand is een eerste specificiteit van onze krijgsmacht. Deze afstand maakt het voor Defensie vaak ook niet gemakkelijk om met een “instant en sociale media georiënteerde” politiek, de nodige middelen te verkrijgen voor de noodzakelijke aanpassingen aan haar capaciteitsset.

De diversiteit en het niet permanent zijn van de te vervullen opdrachten in (meestal) buitenlandse inzetgebieden door een strijdkracht die, onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden, legitiem dodelijk geweld moet aanwenden in de uitvoering van zijn taken vormt een tweede aspect van de militaire specificiteit.

Een ander, belangrijk kenmerk is dat we steeds klaar moeten zijn om bevolen opdrachten uit te voeren, wat die binnen het legale kader ook zijn. Operationele inzet impliceert snelheid in de besluitvorming en in de uitvoering. Dit vergt een duidelijke *chain of command* die het nodige gezag draagt zodat bevelen snel en precies opgevolgd worden, maar die ook gehouden is aan de verplichting om rekenschap af te leggen. Dit alles vereist een paraatstelling op permanente basis.

Een laatst belangrijk element van de militaire specificiteit is de aard van en het risico verbonden aan de uit te voeren opdrachten, waarbij het leven van de militair in gevaar kan zijn. Het vertrouwen op je buddy en op de groep speelt daarbij een cruciale rol. Groepscohesie gebaseerd op een sterke discipline is van levensbelang in gevechtssituaties. Ook “veilige” opdrachten zoals deelname aan vredesoperaties of aan humanitaire hulp houden bepaalde risico's in. De impliciete, onvoorwaardelijke aanvaarding hiervan is één van de hoekstenen waarop de specificiteit van de militair als individu gevestigd is.

Het is waar dat al deze elementen te vinden zijn in de andere overheidsdiensten – denken we daarbij aan het gebruik van wapens door de politie, de buitenlandse inzet van onze diplomaten, de grote diversiteit bij de brandweer, enz. – maar geen enkele combineert deze diversiteit in zijn kernactiviteiten<sup>2</sup>. Een overheidsdienst ja, maar niet zoals de andere.

### **WAARIN VERSCHILLEN WE NOG?**

Een heleboel managementtermen en -concepten hebben een militaire oorsprong en toch slagen we met moeite erin om deze begrippen in onze organisatie toe te passen. Eén aspect van de moeilijkheid is de vertaalslag die nodig is om de

commerciële begrippen om te zetten in militaire. Vaak zorgt de omzetting voor meer in plaats van minder verwarring. Maar dat is niet alles.

De vraag die we hierbij moeten stellen slaat niet op de parallellen met de commerciële bedrijven, maar op de verschillen. Wat is het effect van de militaire specificiteit op onze bedrijfscultuur en in welke mate willen of mogen we ze aanpassen? Indien volgens de chaostheorie een vlinder een storm kan veroorzaken, kan een kleine culturele aanpassing een groot effect op de uitvoering van operaties hebben. Kennen we deze gevolgen?

Materieel is belangrijk en nodig, maar mensen zijn de essentie van een militaire capaciteit<sup>3</sup> en de zwakste schakel is bepalend voor de doeltreffende waarde van een (militaire) capaciteit. Een slecht opgeleide eenheid met weinig gemotiveerd personeel dat ingezet wordt onder gebrekkig leiderschap zal steeds slechter presteren, zelfs indien de eenheid numeriek in de meerderheid en goed uitgerust is, dan een gemotiveerde, goed getrainde en vakkundig geleide eenheid. De militaire geschiedenis staat bol van dergelijke voorbeelden. De juiste (bedrijfs) cultuur heeft dus een enorme impact op de uitkomst van een operatie.

Ondanks alle gelijkenissen zijn oorlogsvoering en marketing fundamenteel verschillend. Een operatiezone is geen markt. Een bedrijf kan bij verlies beslissen om uit de markt te stappen. Een detachement heeft deze keuze niet. Von Clausewitz wees ons al erop dat militairen ingezet worden als alle andere middelen falen. We worden nog steeds in deze rol gebruikt en dus is niet uitvoeren of uitstappen geen echte optie, want na ons is er niemand meer. Dit is de reden waarom we, als het moet, de toestemming hebben om geweld te gebruiken. Als laatste oplossing om een goede afloop af te dwingen zijn we actief in de “bedrijfstaking” van vernietiging van mensen en materiaal.

Deze laatste toevlucht tot georganiseerd wapengebruik met vernietigend effect verplicht ons tot het snel en op aangepaste wijze winnen van de geweldsfase van ieder conflict, ongeacht de kostprijs. Effectiviteit gaat voor efficiëntie! Daarbij wordt de waarde van de doelstelling niet in vraag gesteld. Pas nadat effectiviteit gegarandeerd is, vindt efficiëntie een plaats. Deze onwrikbare focus op effectiviteit in operaties speelt een sleutelrol in onze specificiteit. Er dient dus over gewaakt te worden dat bedrijfsgericht denken en de toenemende technologische complexiteit onze doeltreffendheid niet aantasten.

Efficiëntie maakt management belangrijk in een bedrijf, vaak belangrijker dan leiderschap. Opvallend: crisismanagers zijn meestal leiders in plaats van ma-

nagers omdat ze in een korte tijd zeer doeltreffend moeten zijn. Leiderschap is voor een militaire groep, wat ook haar grootte is, het belangrijkste element, maar tevens ook de meest complexe. Daarbij kunnen onze commandanten, onze leiders, risico's niet delegeren. Ze nemen die zelf. Leren het bevel te voeren om de opdracht tot een goed – “goed” en niet “efficiënt” – einde te brengen is hierdoor de kern van een militaire opleiding.

Oorlogsvoering is nog steeds een combinatie van wetenschap en kunst. De titel *De kunst van het oorlogvoeren* heeft nog altijd niet aan waarheid ingeboet. Oefenen, oefenen en nogmaals oefenen zorgt ervoor dat de muzikanten in een orkest samen een kunstwerk afleveren, zo ook militaire detachementen. Voeg daarbij nog de onvermijdelijke *fog of war* en het woord “vertrouwen” komt op de voorgrond. Vertrouwen dat de “collega's” zullen doen wat ze beloofd hebben, ongeacht de kostprijs. Vertrouwen dat de andere een expert is in wat hij doet, dat hij alle kansen heeft op succes ondanks het onvoorziene. Joint denken vergroot de globale effectiviteit, zolang we ieders specificiteit maar behouden. Een Gentse waterzooi smaakt beter dan een stoemp. Hoewel de laatste gemakkelijker te maken is.

De onzekerheid die gepaard gaat met oorlogsvoering of *conflict handling* en het humane karakter van een conflict zorgen ook ervoor dat netwerken nooit de *boots on the ground* zullen vervangen. Onze sensoren mogen dan nog zo performant zijn, de (infanterie)soldaat zal steeds de interface met de bevolking zijn. Want op het einde van de rit gaat het altijd om de lokale bevolking en het oplossen van conflicten. Een conflict ontspint zich steeds tussen mensen en hun belangen, wat ook het voorwendsel is.

Hoe graag we het ook willen geloven – al is het maar omdat het onze taak veel gemakkelijker zou maken – de kenmerken van oorlogsvoering veranderen met de mens, en niet met de technologie of de economie. Technologische vooruitgang levert in de interactie van geweld, hoe interessant ook, slechts een tijdelijk voordeel op. Onze vijand of tegenstander zal zijn gedrag veranderen zodat het voordeel wegsmelt. De basishypothese van de economie is dat de mens een rationeel wezen is. Oorlogsvoering is doorspekt van emoties. Het is dus beter lessen te trekken uit psychologie en sociologie dan uit economie.

Een doorsnee bedrijfscultuur is dus niet zo maar compatibel met een militaire cultuur. Indien we onze cultuur willen aanpassen, moeten we goed weten wat we willen veranderen, want wie wil er nu in een levensbedreigende situatie gesteund worden door een collega-militair die winstmaximalisatie op de eerste plaats zet?



## **EN NU?**

Paraatstelling en inzet in operaties vormen de twee centrale assen waarrond Defensie en haar processen zijn opgebouwd en het is het voeren van operaties dat onze bedrijfscultuur moet sturen. Zoals de andere federale overheidsdiensten moet Defensie zich aanpassen aan een veranderende omgeving, bijvoorbeeld in termen van interne beheersing, verantwoording en goed bestuur. De nadruk dient echter gelegd te worden binnen Defensie op het essentiële belang ervan in functie van het steeds kunnen uitvoeren van onze opdracht. Net zoals voor de andere overheidsdiensten is er nood aan een stroomlijning van het bestuur, aan administratieve vereenvoudiging, aan een indijking van bureaucratie die gepaard gaat met een gestaag groeiende papierberg, en aan een optimalisatie van de processen met als doel de performantie te verbeteren. Wij zijn vandaag kleiner, maar op een aantal vlakken zeker ook performanter dan vroeger, getuige de vele succesvolle operaties in het buitenland van de afgelopen decennia. We moeten nu, meer dan twee decennia na de val van de Berlijnse Muur, de tijd nemen om te kijken wat goed gaat, wat minder goed gaat en welke uitdagingen en opportuniteiten voor de deur staan om de continuïteit van de opdracht van Defensie te verzekeren. Die kenmerken van onze werkwijze, onze bedrijfscultuur en onze specificiteit, die hiervoor garant staan, zijn een waarborg voor de toekomst.

We moeten hiervoor de goede golf kiezen om onze paraatstelling op de meest efficiënte manier te organiseren. Onze stafmedewerkers moeten dus kennis hebben van managementbenaderingen en deze op een actieve, intelligente manier aangepast gebruiken. Op hun bureau mag dus een bord “Efficiëntiel!” kleven. De staf vormt als het ware een beschermend efficiëntiedeken over de eenheden. Want in een eenheid moet “doeltreffendheid” de slogan zijn.

Hierbij moeten we erover waken dat onze militairen doordrongen blijven van doeltreffendheid als de sluitsteen van de militaire cultuur. Een hedendaagse, militaire chef moet operationele leiding combineren met een goed beheer van de hem toegewezen middelen. In het aanleren van technieken en vaardigheden, het opdoen van ervaring dient de meeste aandacht te gaan naar de vorming van leiders, maar leiders met het besef dat zonder degelijk beheer zij hun doelstelling ook niet zullen halen of blijven halen.

Deze uitdaging is aan ons, om bij de voorbereiding en de uitvoering van het defensiebeleid de militaire specificiteit en haar gevolgen te begrijpen en te vertalen in goed bestuur, zodat een evenwicht tussen doeltreffendheid en ef-

ficiëntie verzekerd wordt. Het gaat niet op om de militaire specificiteit te pas en te onpas in te roepen. Het is aan ons om deze specificiteit aan politici en burgers duidelijk te communiceren.

Defensie is een bedrijf, maar niet zoals een ander: Defensie is een krijgsmacht die zich aanpast aan de wijzigende omgeving zonder hierbij noch de essentie van haar bestaan uit het oog te verliezen, noch het belang van goed beheer.



Trefwoorden: specificiteit, efficiëntie en doeltreffendheid

---

<sup>1</sup> Defensie draagt bij tot het bewaren van de vrede in de wereld en het verdedigen van de belangen van onze natie door militaire capaciteiten in stand te houden en in te zetten, indien nodig met het gebruik van legitiem geweld, om de veiligheid van onze natie en haar geallieerden te garanderen en om de waarden waarop onze samenleving gefundeerd is te vrijwaren en uit te dragen, zowel op het thuisfront als in het buitenland.

<sup>2</sup> De aspecten die de militaire specificiteit benadrukken, zijn vastgelegd in de Grondwet. Als gevolg hiervan is de krijgsmacht onderworpen aan de bijzondere wetten die de organisatie van de strijdkrachten en het statuut van militair bepalen.

<sup>3</sup> Een capaciteit wordt vaak beschreven door middel van het acroniem DOTMLPFI (doctrine, organisatie, training, materieel, leiderschap, personeel, infrastructuur en interoperabiliteit). Het is niet toevallig dat vier van de zeven DOTMLPFI ontwikkelingslijnen voor een capaciteit rechtstreeks in verband met mensen staan.