

*"Verbeter de (Defensie)wereld, begin bij een ander"*

## Onderzoek naar de kloof tussen beleid en uitvoering bij het Ministerie van Defensie



**Roy Nazloomian**

**Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Masterthesis "Bestuurskunde"**

**Begeleidend docent: Dr. J.L.M. Hakvoort**

**Tweede begeleider: Dr. H.L. Klaassen**

**Rotterdam, augustus 2008**

- voor Bryan en Anique -  
als bewijs dat papa nu echt klaar is

“Vertel het mij en ik zal het vergeten, laat het mij zien  
en ik zal het mij herinneren, betrek mij erin en ik zal het begrijpen.”

- Chinees spreekwoord -

## VOORWOORD

Met deze scriptie sluit ik de Masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam af. De opleiding is voor mij als werknemer maar ook als persoon van toegevoegde waarde geweest. Sociale Wetenschappen hebben altijd mijn persoonlijke interesse gehad en als je de opgedane kennis kunt gebruiken in je huidige werkzaamheden en in je privé-leven is dat een verrijking.

Ik heb het afgelopen jaar met veel plezier en enthousiasme aan het onderzoek gewerkt. Door het onderzoek heb ik veel verschillende mensen van verschillende niveaus mogen ontmoeten; van de politieke top van Defensie (Staatssecretaris De Vries) tot de collega's met "modder aan de legerkisten"; het waren leerzame maar ook leuke ervaringen.

Eén detail uit het empirisch onderzoek zal me altijd bijblijven; tijdens het interview met Kolonel Bastin (een militair met "Uruzgan-ervaring") zag ik aan de wand van zijn kantoor een aantal "Uruzgan-herinneringen" in de vorm van krantenknipsels hangen. Bij één van de artikelen was een foto geplaatst van een uitreiking van de herinneringsmedaille vredesoperaties. Op die foto stond een "jonge Uruzganveteraan" met één been; het andere been was ze tijdens een bomaanslag verloren. Ik besepte me dat ik dat bericht over de aanslag via de media heb vernomen en toen dacht: "Gelukkig heeft ze het overleefd." De foto confronteerde me echter ook met de realiteit. Haar leven zal nooit meer hetzelfde zijn. Op dat moment besepte ik ook dat een "kloof tussen beleid en uitvoering" niet altijd wetenschappelijk onderbouwd hoeft te worden om te bewijzen dat het bestaat want op dat moment "voelde" ik de kloof. Als beleidsmedewerker besepte ik dat ik ook "feeling" met de werkvloer begin te verliezen. Het gevoel was tweeledig: een gevoel van schaamte (wat voorheen "slechts een berichtje" in de media was, had nu ook opeens een "gezicht") maar ook een gevoel dat mijn onderzoek gerechtvaardigd is.

Er zijn heel veel mensen die een positieve invloed hebben gehad tijdens mijn studie. Familie, collega's, respondenten, de organisatie en vrienden. Ik kan ze niet allemaal persoonlijk bedanken dus bij dezen: iedereen bedankt. Ik wil echter wel een aantal mensen er uit lichten die voor mij een belangrijke rol hebben gespeeld tijdens mijn studie.

Allereerst mijn werkgever, het Ministerie van Defensie, die voor mij alle randvoorwaarden heeft gecreëerd om de studie te kunnen volgen. Daarnaast wil ik mijn Defensiecollega's Willem van Kinschot en Vincent van Dijk bedanken. Met name tijdens het afstudeertraject zijn zij als klankbord belangrijk voor me geweest maar ook voor de mentale ondersteuning ben ik hen zeer erkentelijk.

Wie ik zeker niet mag vergeten is medestudent Stanley Bergwerf Bok. Door een beenbreuk in april 2006 kon ik – een langere periode – niet alle colleges volgen maar Stanley was mijn oren en ogen tijdens de colleges en hield me op de hoogte. Stanley, bedankt daarvoor.

Ook mijn scriptiebegeleider, Jan Hakvoort – universitair hoofddocent Bestuurskunde –, wil ik bedanken. Tijdens de tien voortgangsgesprekken heeft hij me duidelijke handvatten aangereikt om het afstudeerproces met succes te doorlopen. Zijn opmerkingen waren altijd duidelijk en kort en daardoor overzichtelijk en begrijpelijk; een aanpak die me enorm aanspreekt. Vanaf het eerste moment voelde ik me op mijn gemak en hij gaf me vanaf het begin het gevoel dat het "allemaal goed komt". Tegen de voortgangsgesprekken heb ik nooit opgekeken, integendeel: Ik wist altijd dat ik na een dergelijk gesprek weer een stap voorwaarts kon maken. Geachte heer Hakvoort, Beste Jan; bedankt.

Ten slotte ben ik de meeste dank verschuldigd aan mijn gezin en aan mijn echtgenote Conny in het bijzonder. Jarenlang een gezin - met twee kinderen en een studerende/werkende echtgenoot - "managen" is geen makkelijke opgave. Ik kon de afgelopen zes jaren – voor deze studie heb ik drie jaar HEAO-BE gevolgd en afgerond – veel aandacht aan de studie besteden omdat ze me heel veel "huishoudelijke verplichtingen" uit handen heeft genomen. Conny, mijn bewondering voor wat je tijdens mijn studie hebt bewerkstelligd, is grenzeloos en mijn dank is niet minder groot. Dat je letterlijk en figuurlijk de vlag uit gaat hangen, kan ik me goed voorstellen. Bedankt voor je motivatie, geduld, steun en begrip!

Roy Nazloomian  
Leiderdorp, augustus 2008

<b>1 INLEIDING</b>	<b>5</b>
1.1 Probleemanalyse	5
1.2 Probleemstelling	8
1.3 Concepten en theorieën	8
1.3.1 De Deming circle	8
1.3.2 Het INK-model	9
1.3.3 Het COSO-model	10
1.4 Casus; Het Ministerie van Defensie	11
1.4.1 Algemeen	11
1.4.2 De planning en controlcyclus binnen het Ministerie van Defensie	15
1.5 Onderzoeksaanpak	20
1.6 Methodologische verantwoording	20
1.6.1. Onderzoekseenheden	21
1.6.2 Dataverzameling	21
1.6.3 Betrouwbaarheid	22
1.6.4. Validiteit	22
1.6.5. Analyse van de onderzoekgegevens	23
1.7 Leeswijzer	23
<b>2 THEORETISCH KADER</b>	<b>24</b>
2.1 Verbeterplannen	24
2.2 De planning en controlcyclus	24
2.3 Bedrijfsvoering en Management Control	25
2.4 Management Control bij de Rijksoverheid	27
2.5 Bedrijfsvoering binnen het Ministerie van Defensie	24
2.6 Het doel	25
2.7 Audits	29
<b>3 MODELLEN EN THEORIEËN</b>	<b>33</b>
3.1 De Deming circle	33
3.2 Het INK-model	34
3.2.1. De negen aandachtsgebieden en het blok “verbeteren en vernieuwen”	36
3.2.2 De ontwikkelingsfasen	38
3.2.3 Toepassing van het INK-model	40
3.3 Het COSO-model	40
3.3.1 Organisatiedoelstellingen	42
3.3.2 Controlecomponenten	42
3.3.3 Bedrijfsactiviteiten/organisatieniveaus	44
3.3.4 Toepassing van het COSO-model	44
3.4 Verbeteren met behulp van de Deming circle	44
3.4.1 De Deming circle in het INK-model	45
3.4.2 De Deming circle in het COSO-model	47
3.5 Samenvatting	48
3.6 Werkhypothesen	48

<b>4</b>	<b>EMPIRISCH ONDERZOEK</b>	<b>49</b>
4.1	Teveel veranderingen tegelijkertijd	49
4.1.1	Nieuw besturingsmodel tijdens de meest recente reorganisatie	49
4.1.2	Verhuizingen	50
4.1.3	Job rotation	51
4.2	Teveel communicatielijnen	51
4.2.1	Informatievoorziening stukt op het tweede niveau	52
4.3	Politiek	52
4.4	Uit angst om risico te lopen timmert Defensie de regelgeving dicht met extra maatregelen	53
4.5	Defensie maakt het de toezichhouders makkelijk om onvolkomenheden te constateren	53
4.6	Hulpmiddelen worden als doel beschouwd	54
4.6.1	Beheersmaatregelen	54
4.6.2	Prestatie-indicatoren	54
4.7	Defensie heeft teveel beheersmaatregelen. Deze stapelen zich op en worden zelden geëvalueerd	55
4.8	Een opleiding volgen door “de lagere niveaus” wordt niet gestimuleerd	55
4.9	Bij verandering moet meer de nadruk gelegd worden op “soft controls”	56
4.10	Er is teveel capaciteit “weggesneden”	57
4.11	Defensie heeft een te hoog ambitieniveau	57
<b>5</b>	<b>THEORETISCHE ANALYSE</b>	<b>58</b>
5.1	De theoretische modellen	58
5.2	De werkhypothesen	60
<b>6</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>66</b>
6.1	Vertaling naar de processen in een bedrijfssysteem	73
<b>BIJLAGE A LITERATUUR</b>		<b>75</b>
<b>BIJLAGE B AFKORTINGENLIJST</b>		<b>78</b>
<b>BIJLAGE C RESPONDENTEN EN VRAGENLIJST</b>		<b>79</b>
<b>BIJLAGE D BEGRIPPENLIJST</b>		<b>81</b>

# 1 INLEIDING

## 1.1 Probleemanalyse

Veel mensen kennen uit eigen ervaring wel het gevoel van onbegrip dat ontstaat wanneer er een groot verschil blijkt te zijn tussen theorie en praktijk. Aan de theoretische “tekentafel” worden vaak de mooiste (beleids)plannen bedacht waarvan men denkt dat deze in de praktijk goed zouden moeten kunnen werken. Regelmatig blijkt dat het beleid niet zo eenvoudig aansluit op de praktijk. Op zich is dit verschil geen onoverkomelijk probleem. Het probleem schuilt veelal in de gezochte oplossing hiervan. Niet altijd wordt alle relevante en beschikbare informatie gebruikt en als de gevonden informatie ook nog eens eenzijdig – vanuit de visie van de beleidsmakers – wordt belicht, komt dat niet ten goede van de kwaliteit van het beleid (en daarmee de kwaliteit van de uitvoering). Het kan binnen Defensie mijns inziens geen kwaad om frequenter meerdere belangen tijdens een besluitvormingsproces te belichten. Aan het begin van een besluitvormingsproces zou men zich *niet* af moeten vragen: “Op welke manier kan *ik* de huidige situatie veranderen waarvan ik denk dat deze het beste is?” maar: “Hoe kunnen we de situatie veranderen waarbij meerdere belangen (dus ook van een ander) worden behartigd?” Vandaar mijn subtitel van deze scriptie “Verbeter de (Defensie)wereld, begin bij een ander.”

### *Verbeterplannen*

Als beleidsmedewerker van de Directie Management Control (DMC) van de Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC) van het Ministerie van Defensie beoordeel ik, samen met mijn collega's van de afdeling Bedrijfsvoering, de verbeterplannen van de zeven defensieonderdelen. Deze zeven defensieonderdelen bestaan uit vier operationele commando's (Landstrijdkrachten, Zeestrijdkrachten, Luchtmacht en de Marechaussee), twee dienstcentra (Defensie Materieel Organisatie en Commando Dienstcentra) en het kerndepartement (De Bestuursstaf).

Deze verbeterplannen worden opgesteld door medewerkers van de Directie Planning en Control van de defensieonderdelen. In deze verbeterplannen geven zij aan op welke punten de bedrijfsvoering verbeterd kan worden. De aandachtsgebieden zijn onder andere materieelbeheer, financieel beheer, personeelsbeheer en sturing en beheersing. Voor elk verbeterpunt geeft het defensieonderdeel aan welke verbeteractie zij voornemens is om uit te voeren, wat de status is en wie verantwoordelijk is voor de verbeteractie. Verbeterpunten komen tot stand aan de hand van een aantal bronnen. Zo kan een defensieonderdeel verbeterpunten opnemen in het verbeterplan na het houden van een interne risicoanalyse, bevindingen uit audits van de Algemene Rekenkamer, audits van de Auditdienst Defensie (ADD) of uit een audit van de afdeling Onderzoek Interne Beheersing (OIB).

Twee keer per jaar stelt een defensieonderdeel een verbeterplan op waarna deze tijdens een bijeenkomst wordt besproken. Naast vertegenwoordigers van de Directie Planning en Control (DP&C) en de afdeling OIB van het betreffende defensieonderdeel, zijn ook de vertegenwoordigers van de HDFC (als corporate controller) en de ADD (als corporate auditor) aanwezig bij een dergelijke bijeenkomst.

Het doel van de bijeenkomsten is om vast te stellen of de verbeteracties zijn uitgevoerd, de maatregelen tot de gewenste verbetering hebben geleid maar ook of de defensieonderdelen behoefte hebben aan hulp van de concerncontroller bij het bereiken van het gewenste doel.

### *Het missen van aansluiting met de praktijk*

In de (drie verschillende) periode(n) dat ik als medewerker bij het Ministerie van Defensie werkzaam ben (geweest), heb ik veel andere Defensie-medewerkers leren kennen. Met name in de periode dat ik Defensietrainee was en in de periode dat ik militair was, heb ik veel mensen en de cultuur van de “werkvloer” ontmoet. Sinds ik werkzaam ben bij de HDFC word ik regelmatig op informele wijze door deze mensen op kritische wijze aangesproken over de benadering vanuit “het Haagse”.<sup>1</sup> De algemene strekking van deze kritieken is dat zij van mening zijn dat “het Haagse” slechts vanuit de theorie

---

<sup>1</sup> Met “het Haagse” wordt de Bestuursstaf van het Ministerie van Defensie bedoeld. Eén van de kerntaken van de Bestuursstaf is het vormgeven van beleidskaders voor de overige defensieonderdelen.

redeneert en geen “feeling” heeft met de problemen die zich in de praktijk voordoen. Deze kritieken komen overigens ook naar voren tijdens de “verbeterplangesprekken”. Bij de defensieonderdelen heeft men de indruk dat “men in Den Haag” beleid schrijft en dat de praktijk daarop aangepast moet worden, terwijl zij vinden dat het meer een samenspel moet zijn tussen de theorie (met de daarbij behorende wet- en regelgeving) en de praktijk.

Wet- en regelgeving wordt door de uitvoerende defensieonderdelen aanvankelijk als een “noodzakelijk kwaad” gezien (het heeft in ieder geval geen prioriteit), want voor de defensieonderdelen is het van primair belang dat het militaire personeel en het materieel inzetgereed is. Of dit volgens de “regeltjes” gebeurt, is voor hen – logischerwijs – minder belangrijk dan de veiligheid van personeel en omgeving.

#### *Uitzenddruk, bezuinigingen en reorganisatie*

Nederland neemt deel aan diverse crisisbeheersingsoperaties (onze recente deelnames in Afghanistan en Tsjaad zijn de bekendste) en deze deelnames leggen beslag op een aanzienlijk gedeelte van de personele en materiele capaciteit. Defensie heeft daarnaast moeite met het werven en behouden van (talentvol) personeel dat geschikt is voor uitzending. Door de huidige economische periode van hoogconjunctuur wordt de arbeidsmarkt krappere en is een baan bij de overheid (voornamelijk financieel) minder aantrekkelijk geworden dan een baan in de private sector.

Dit in combinatie met de bezuinigingen en de daaraan gekoppelde reorganisatie(s) zorgt er mede voor dat het personeelsbeheer (werving en behoud) minder goed beheersbaar wordt.

#### *Rapport bij het jaarverslag 2006*

De Algemene Rekenkamer (AR) geeft in het rapport bij het jaarverslag (RJV) 2006 aan dat het financieel beheer en het materieelbeheer bij Defensie opnieuw veel onvolkomenheden kennen. Zij oordelen dat de bedrijfsvoering binnen het departement jaren achtereen op dezelfde gebieden onvoldoende beheerst is en heeft daarom besloten een bezwaaronderzoek naar de sturing en beheersing uit te voeren. De AR probeert met dit onderzoek de oorza(a)k(en) te achterhalen waarom de onvolkomenheden niet worden opgelost want in opzet worden zaken wel verbeterd maar *dit beklijft niet in de werking*.

#### *Bezwaaronderzoek*

Het bezwaaronderzoek wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de AR maar in nauwe samenwerking met het Ministerie van Defensie. De vertegenwoordiging van het Ministerie van Defensie bestaat uit de HDFC, ADD en OIB's van de defensieonderdelen. Er is een projectorganisatie opgericht die bestaat (in hiërarchische volgorde) uit een stuurgroep, een team dat de onderzoekskoördinatie voor haar rekening neemt en diverse onderzoeksteams.

De projectorganisatie bestaat dus alleen uit onderzoekers die uit toezichthoudende of controlerende organisaties komen. Het probleem dat de projectorganisatie probeert te achterhalen is waarom de verbeteracties, die in opzet goed zijn, niet in de werking (praktijk) blijken te bekliven. Op het eerste gezicht komt het mij vreemd voor, dat de uitvoerende organisaties (de mensen die in hun dagelijkse werk met de onvolkomenheden hebben te maken) niet actief in de onderzoeksteams betrokken worden. Ze worden in het onderzoek dus alleen betrokken als *lijdend voorwerp* en niet als *meewerkend voorwerp*.

Als voorbeeld: Waarom worden medewerkers van een CDC/Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD) niet actief betrokken bij het onderzoek naar het financieel beheer of de DMO-materieelbeheerders bij het onderzoek met betrekking tot materieelbeheer? Met andere woorden: “Waarom wordt de praktijk niet naar de theorie gehaald?”

Overzicht van de door AR geconstateerde onvolkomenheden (RJV 2006)

	2004	2005	2006
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <span><b>-</b> Onvolkomenheden</span> <span><b>--</b> Ernstige onvolkomenheden</span> <span><b>+</b> Opgelost</span> </div>			
<b>Administratieve systemen en uitvoeringssystemen</b>			
Financieel beheer CZSK	-	-	-
Financieel beheer CLAS	-	-	-
Financieel beheer CLSK	-	-	-
Financieel beheer CKMar	-	-	-
Financieel beheer crisisbeheersingsoperaties	-	-	-
Financieel beheer CDC	-	-	-
Financieel beheer Bestuursstaf	-	-	-
Defensie Materieel Organisatie <sup>1)</sup>			-
Deskundigheid en beschikbare capaciteit IC-personeel	-	-	-
P&O2000/PeopleSoft	--	-	+
Pensioenen en uitkeringen			-
<b>Materieelbeheer</b>			
Wapenbeheer en Munitiebeheer defensiebreed	-- <sup>2)</sup>	-	- <sup>3)</sup>
Defensie Materieel Organisatie			-
Materieeladministraties defensiebreed	-	-	-
Materieelbeheer crisisbeheersingsoperaties	-	-	-
KL: LBB/KPU (en AGB m.i.v 2005)	-	--	<input type="checkbox"/> <sup>4)</sup>
KLu: LCKlu/LDW	-	-	<input type="checkbox"/> <sup>4)</sup>
<b>Agentschappen</b>			
Financieel beheer Paresto		-	-
DTO-materieeladministraties	-	-	-
DTO Betrouwbaarheid informatievoorziening		-	-

1) Nieuw artikel in 2006

2) Het Wapenbeheer was zodanig dat dit eind 2004 niet meer als ernstige onvolkomenheid aangemerkt werd, maar als onvolkomenheid

3) Munitiebeheer ernstige onvolkomenheid en wapenbeheer "gewone" onvolkomenheid

4) Vallen m.i.v. 2006 onder onvolkomenheid bij nieuwe artikel Defensie Materieel Organisatie



## 1.2 Probleemstelling

### Doelstelling

De verbeterplannen van het Ministerie van Defensie lijken in opzet goed te zijn, maar dit blijkt niet in de werking. Doelstelling van mijn onderzoek is daarom inzicht te krijgen in de werking van Management Control.

Daarnaast is het interessant om te onderzoeken waarom er steeds meer toezicht en controle wordt gehouden op de uitvoerders indien blijkt dat de beleidsmaatregelen in de praktijk niet effectief zijn. De nadruk lijkt steeds meer op de instrumenten en het toezicht te worden gelegd in plaats van op de praktische problemen en de uitvoerbaarheid van de maatregelen. Ondanks de tijd en moeite die Defensie in de verbetering van de bedrijfsvoering steekt, blijkt Defensie geen blijvende verbeteringen te kunnen realiseren.

### Centrale vraagstelling

*In hoeverre vormen de beheersmaatregelen en verbeterplannen van het Ministerie van Defensie een adequate aanpak voor het oplossen van problemen op het terrein van de bedrijfsvoering en hoe valt dit te verklaren?*

### Deelvragen

- Wat is de functie van het “instrument” Management Control bij het bereiken van het gewenste effect?
- Hoe komen beheersmaatregelen tot stand?
- Welke factoren beïnvloeden de (beleids)besluitvorming bij Defensie?
- Welke factoren zijn van invloed op de uitvoering van beheersmaatregelen?
- Sluiten de maatregelen aan bij het oplossen van de problemen?
- Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de doelen van de verbeterplannen te realiseren?

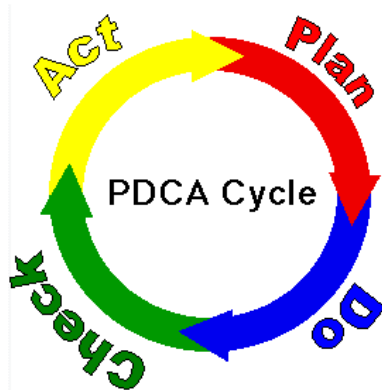
## 1.3 Concepten en theorieën

Tijdens het onderzoek toets ik drie verschillende theoretische modellen aan de praktijk. De drie modellen zal ik in dit hoofdstuk kort beschrijven en in een later stadium van het onderzoek uitgebreider toelichten. Het gaat om de modellen:

1. De Deming circle
2. Het INK-model
3. Het COSO-model

### 1.3.1 De Deming circle

De Amerikaan Walter Edwards Deming (1982) introduceerde in de jaren '50 van de vorige eeuw een methodiek waarmee men het proces voor kwaliteitsverbetering kon waarborgen. Met deze methode wordt voortdurend de PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act) doorlopen om één of meerdere activiteiten efficiënt aan te pakken. Deze cyclus wordt schematisch weergegeven in de (naar de “uitvinder” vernoemde) Deming circle; zie onderstaand figuur.



<b>P(lan)</b>	<b>Plannen;</b> als resultaat van deze stap moet een plan opgesteld worden.
<b>D(o)</b>	<b>Uitvoeren;</b> plan wordt ten uitvoer gebracht.
<b>C(heck)</b>	<b>Opvolgen en evalueren;</b> volgen van de uitvoering van het plan en het evalueren van de inspanningen, de resultaten en het effect ervan (afhankelijk van de bepaalde doelstellingen).
<b>A(ct)</b>	<b>Bijsturen of verankeren;</b> opnieuw bijsturen indien de resultaten niet voldoen aan de doelstellingen of het verankeren van de werkwijze die tot goede resultaten heeft geleid.

*De PDCA-cyclus nader verklaard*

Vervolgens start een nieuwe PDCA-cyclus met als doel continue verbetering. Vanuit de besturingsinvalshoek kunnen er verbeteracties voor prestatieverbetering plaatsvinden. Dit resulteert in een set van vastgestelde kritische succesfactoren en bijbehorende prestatie-indicatoren/maatstaven. De gekozen verbeteracties moeten een daadwerkelijke bijdrage leveren aan het realiseren van de doelstelling. Van deze verbeteracties moet worden aangegeven wie verantwoordelijk is en wanneer de uitvoering moet zijn gerealiseerd.

### 1.3.2 Het INK-model

Om de kwaliteit van de bedrijfsvoering van in Nederland gevestigde organisaties te verbeteren, heeft het Ministerie van Economische Zaken in 1991 het initiatief genomen tot het oprichten van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK). Het INK<sup>2</sup> heeft voor het realiseren van de verbeteringen een methode ontwikkeld, waarmee de organisatie kan leren om voortdurend te verbeteren om zo tot de beste in haar branche te behoren. Het INK-model is een managementmodel dat voor verschillende doelen gebruikt kan worden. Het kan gebruikt worden voor het ordenen van kwaliteitsprojecten. Een organisatie kan een zelfdiagnose stellen om inzicht te krijgen in de sterke, zwakke en verbeterpunten maar het model wordt ook steeds meer als stuurmodel gebruikt.

Het INK-model bestaat uit negen aandachtsgebieden die het succes van een organisatie bepalen. Van de negen aandachtsgebieden hebben er vier betrekking op het resultaat. De overige vijf hebben betrekking op de organisatie.

#### Resultaatgebieden

1. Eindresultaten
2. Waardering door klanten
3. Waardering door medewerkers en
4. Waardering door de maatschappij

<sup>2</sup> Introductie van de filosofie, inhoud en toepassing van het INK-managementmodel, 2004

## Organisatiegebieden

1. Leiderschap
2. Beleid en strategie
3. Personeelsmanagement
4. Middelenmanagement en
5. Procesmanagement



Het INK-model kent vijf succesfactoren om tot een excellente organisatie te komen. Het betreft de kenmerken:

- Leiderschap met lef
- Resultaatgerichtheid
- Transparantie
- Samenwerking en
- Continue verbetering

### 1.3.3 Het COSO-model

Het COSO-model is begin jaren '90 ontwikkeld door "The Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission" (1992) naar aanleiding van een aantal boekhoudschandalen en andere fraudegevallen (waaronder het "Watergate-schandaal").


In de COSO-kubus worden de relaties tussen de **organisatiedoelstellingen, controlecomponenten en de bedrijfsactiviteiten/organisatieniveaus** van een organisatie weergegeven. De pijlers in dit geheel zijn de controlecomponenten. Het COSO-model kent er vijf:

1. Beheersingskader (Internal Environment)
2. Risico-analyse (Risk Assessment)
3. Beheersactiviteiten (Control Activities)
4. Informatie en Communicatie (Information and Communication)
5. Bewaking (Monitoring)

In 2004 werd het model geactualiseerd. Aan deze vijf pijlers werden er nog drie toegevoegd. Dit vernieuwde model staat bekend als Enterprise Risk Management Framework (ERM) ook wel COSO II. De drie toevoegingen zijn

- ~ Doelstellingbepaling (Objective Setting)
- ~ Identificatie van gebeurtenissen (Event Identification)
- ~ Risicobeheersingmaatregelen opstellen (Risk Response)



 This image has been released under the 'GNU Free Documentation License'

Deze pijlers worden verbonden met de **organisatiedoelstellingen** (strategische doelstellingen, efficiënte en effectieve bedrijfsprocessen, betrouwbare rapportages en naleving van wet- en regelgeving) en de **bedrijfsactiviteiten/organisatieniveaus** waarvoor interne controle gewenst/nodig is. Het is een integraal model.

Met behulp van dit controlframework kan een organisatie risico's herkennen, er mee omgaan en/of beheersen. In bovenstaande kubus is als voorbeeld uitgegaan van vier "hiërarchische" lagen (subsidiary, business-unit, division en entity-level) maar dit kan per organisatiestructuur uiteraard verschillen.

## 1.4 Casus; Het Ministerie van Defensie

### 1.4.1 Algemeen

Het Ministerie van Defensie is een uitvoeringsorganisatie dat de volgende hoofdtaken heeft:

- de bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied (inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba);
- de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

De Commandant der Strijdkrachten (CDS) is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken en heeft hiervoor de volgende vier operationele commando's tot zijn beschikking;

- Commando der Zeestrijdkrachten (CZSK) (Koninklijke Marine)
- Commando der Landstrijdkrachten (CLAS) (Koninklijke Landmacht)
- Commando der Luchstrijdkrachten (CLSK) (Koninklijke Luchtmacht)
- Commandant Koninklijke Marechaussee (C-KMAR)

Naast de operationele commando's heeft het Ministerie van Defensie twee dienstencentra; Defensie Materieel Organisatie (DMO) en het Commando DienstenCentra (CDC). De DMO draagt zorg voor de aankoop, het groot onderhoud en de afstoting van het defensiematerieel terwijl het CDC zorgdraagt voor de wereldwijde diensverlening ten behoeve van de operationele commando's. Deze dienstverlening bestaat uit dienstverlening op het gebied van ICT, vastgoed, catering, transport, gezondheidszorg, personele diensten, informatievoorziening, overige diensten<sup>3</sup> en officiersopleidingen.

Het departement wordt bestuurd door de politieke leiding (Minister en Staatssecretaris)<sup>4</sup> en wordt hierbij geadviseerd en ondersteund door het defensieonderdeel Bestuursstaf dat onder leiding staat van de ambtelijke leiding (de Secretaris-Generaal en zijn plaatsvervanger)<sup>5</sup> en telt circa 2.000 ambtenaren (zowel burgers als militairen).

Het Ministerie van Defensie telt dus in totaal zeven defensieonderdelen (vier operationele commando's, DMO, CDC en de Bestuursstaf) en heeft circa 65.000 werknemers.

#### *De Bestuursstaf*

Naast het adviseren van de bewindslieden heeft de Bestuursstaf drie andere taken. Zo stuurt de Bestuursstaf de vier Operationele Commando's aan en geeft zij vorm aan de beleidskaders voor de Operationele Commando's, het CDC en de DMO.

De Bestuursstaf bestaat uit dertien organisatiedelen waarvan de Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC) er één is.

#### *Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC)*

De HDFC heeft, als concerncontroller, verschillende (wettelijke) taken. Zo is de HDFC toezichthouder op het gebied van ordelijkheid van de administraties, de rechtmatigheid van de financiële geldstromen en de beheersing van de budgetten van de defensieonderdelen. Daarnaast schrijft zij middels aanwijzingen ook departementale regelgeving voor, welke gebaseerd zijn op het Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (HAFIR) die door het Ministerie van Financiën wordt voorgeschreven. HDFC toetst tevens de financiële gevolgen van (nog te nemen) besluiten en heeft een coördinerende rol met betrekking tot de uitvoering van de Defensiebegroting.

HDFC doet onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van het beleid en voorziet de bewindslieden van managementinformatie. De HDFC draagt tevens zorg voor de totstandkoming van het jaarverslag van Defensie dat jaarlijks in de maand mei wordt aangeboden aan het parlement. In dit jaarverslag legt de minister verantwoording af over het gevoerde beleid. De HDFC is verdeeld in drie directies:

- Directie Financial Control
- Directie Management Control
- Directie Beleidscontrol

#### *Directie Management Control*

De Directie Management Control heeft vijf kerntaken. Ten eerste coördineert deze directie bij de BPB-procedure (Beleids-, Plannings- en Begrotingsprocedure) de begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering, begrotingsverantwoording en de verantwoordelijkheden van de HDFC in de planningfase van de BPB-procedure. Daarnaast voorziet deze directie het management van managementinformatie op de door het management gewenste wijze en met dito inhoud. Op het

---

<sup>3</sup> Centraal Betaalkantoor Defensie (CBD), Koninklijk Tehuis voor Oud-Militairen en Museum Bronbeek (KTOMMB), Bureau Internationale Militaire Sport (BIMS), Audiovisuele Dienst Defensie (AVDD), Haags Facilitair Bedrijf (HFB) en de Lokale Facilitaire Dienst Breda (LFD Breda)

<sup>4</sup> Momenteel (juni 2008) bestaat de politieke leiding van het Ministerie van Defensie uit Minister E. (Eimert) van Middelkoop (ChristenUnie) en Staatssecretaris J.G. (Jack) de Vries (CDA)

<sup>5</sup> A.H.C. (Ton) Annink is momenteel de SG en is J. (Jeroen) Sikkel zijn plaatsvervanger.

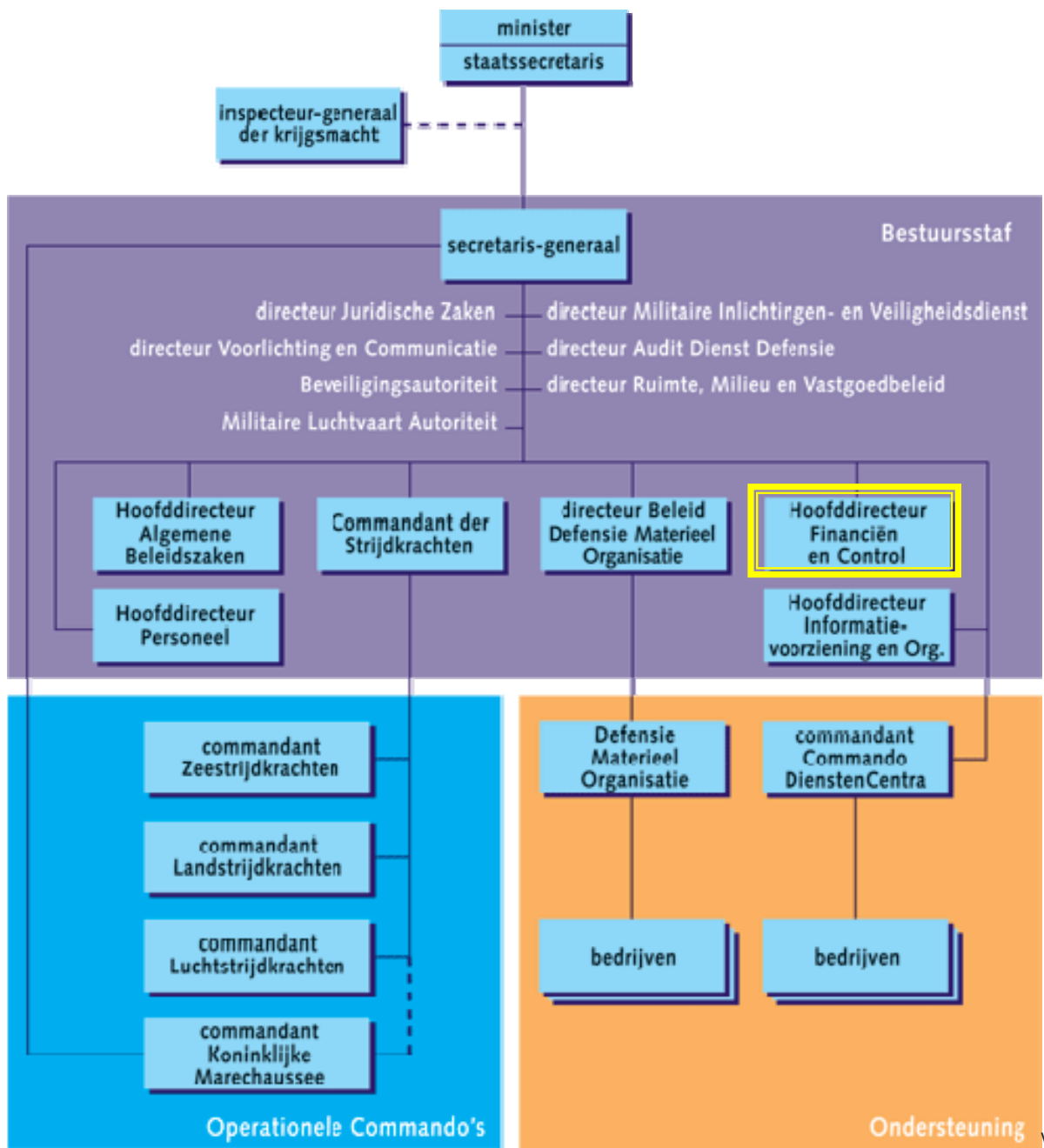
gebied van bedrijfsvoering is deze directie een toezichthouder voor de overige defensieonderdelen. Om de kwaliteit van de bedrijfsvoering te verbeteren doet de directie tevens onderzoek naar interne beheersing. Ten slotte levert de Directie Management Control capaciteit voor Defensiebrede organisatie-evaluaties.

De afdeling Bedrijfsvoering is één van de vier afdelingen van de Directie Management Control.

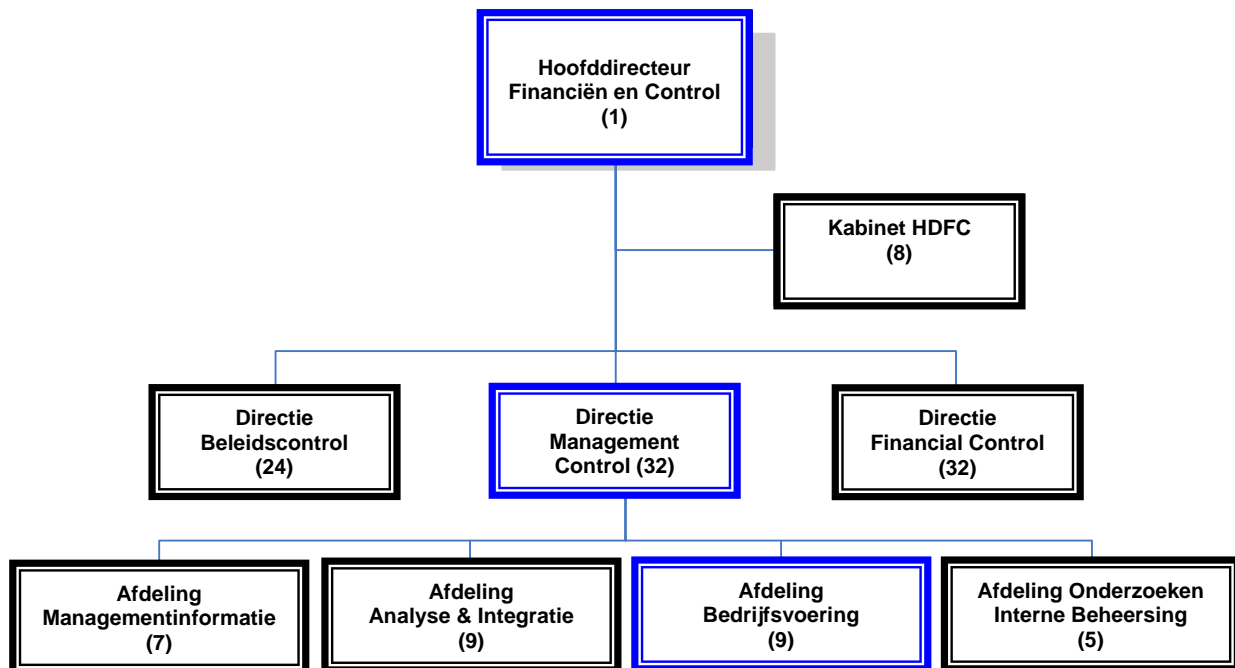
#### *Afdeling Bedrijfsvoering*

De Afdeling Bedrijfsvoering bewaakt de kwaliteit van de defensiebrede bedrijfsvoering. In samenwerking met de defensieonderdelen zoekt zij, in een continue proces, naar instrumenten om de bedrijfsvoering te verbeteren en hier invulling aan te geven.

Daarnaast adviseert de afdeling de defensieonderdelen met betrekking tot “management tools” voor het genereren van (betrouwbare en volledige) managementinformatie. De afdeling voert ook de jaarlijkse defensiebrede risicoanalyse uit en coördineert met betrekking tot Algemene Rekenkamerangelegenheden.



Organogram Ministerie van Defensie (2008)



\*)Tussen haakjes is het aantal formatieplaatsen aangegeven.

Organogram HDFC (2008)

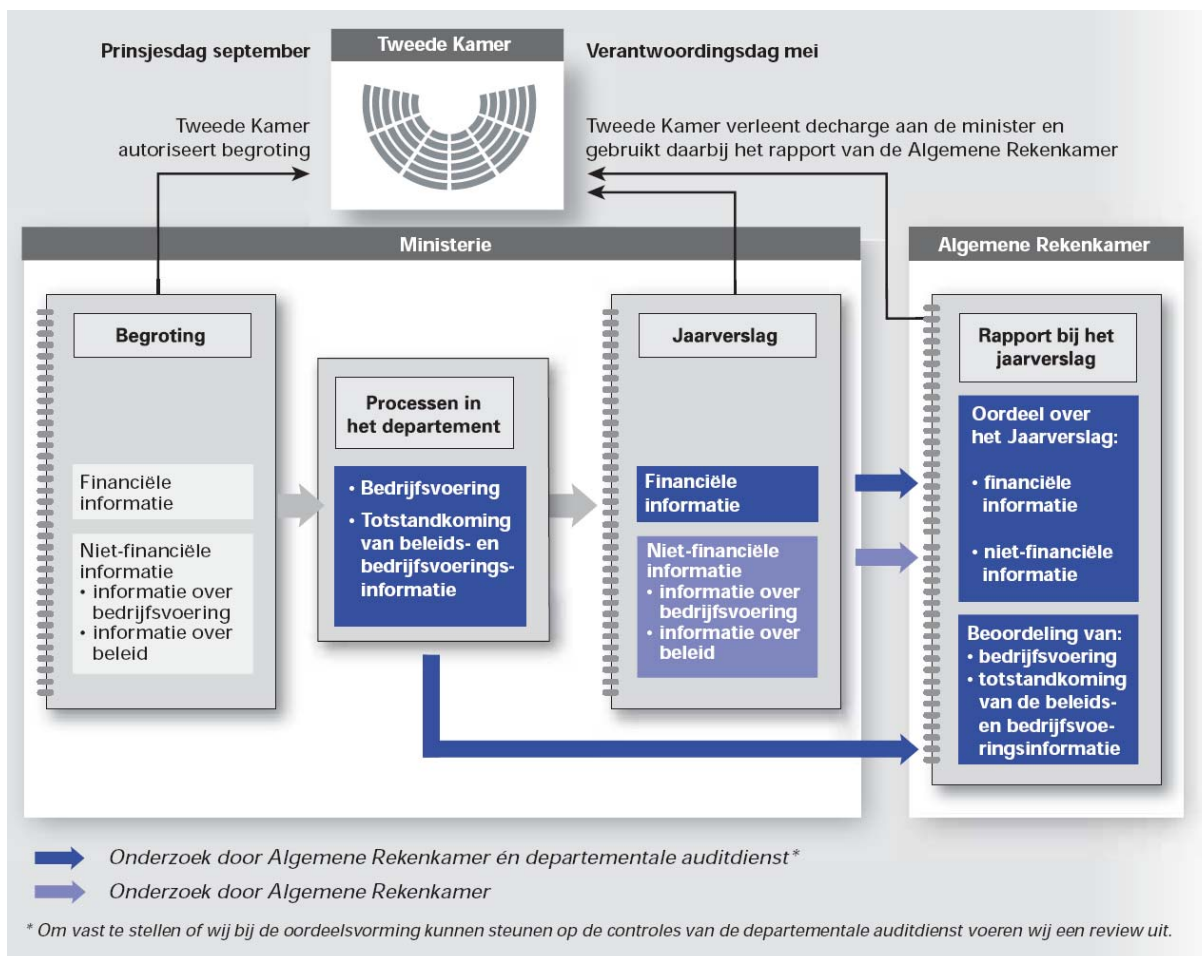
#### 1.4.2 De planning en controlcyclus binnen het Ministerie van Defensie

Als lid van het kabinet leggen de ministers van de verschillende departementen verantwoording af aan de Tweede Kamer conform de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). Alle ministers leggen verantwoording af voor het gevoerde beleid middels een jaarverslag op de derde woensdag in mei. Zoals de derde dinsdag in september "Prinsjesdag" wordt genoemd, wordt deze (verantwoordings)dag sinds 2001 in de volksmond "woensdag gehaktdag" genoemd. Uit het jaarverslag moet blijken of het departement "in control" is geweest gedurende het verslagjaar.

Het jaarverslag bestaat uit drie verschillende soorten verantwoordingsinformatie:

- Het door het departement gevoerde beleid;
- De verantwoording over de financiële geldstromen en
- Bedrijfsvoeringinformatie over het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer.





De Algemene Rekenkamer maakt uit hoofde van haar wettelijke taak een rapport op van dit jaarverslag in het "Rapport bij het jaarverslag" (RJV). Hierin wordt een waardeoordeel geveld over de verantwoording die de Ministers afleggen in het jaarverslag.

Bij de totstandkoming van het jaarverslag en het rapport hierop zijn meerdere actoren betrokken. In het netwerk van de planning en controlcyclus binnen het Ministerie van Defensie zijn tien actoren te onderscheiden. Van deze tien actoren is de afdeling Bedrijfsvoering de zogenoemde "spin in het web". Voor de "core business" zijn ze niet de belangrijkste speler maar hebben in hun coördinerende rol contacten met alle beschreven actoren. De actoren hebben allen verschillende rollen in de planning en controlcyclus binnen het Ministerie van Defensie. De kenmerken van de rollen die ik beschrijf staan grotendeels in relatie met de planning en controlcyclus van Defensie. Het is ondoenlijk en irrelevant voor mijn onderzoek om de actoren volledig te analyseren. In plaats daarvan zal ik hen hieronder kort introduceren.

De actoren	
1	Tweede Kamer
2	(P)SG en Bewindslieden
3	Defensieonderdeel
4	Algemene Rekenkamer
5	Audit Dienst Defensie(ADD)
6	Afdeling Onderzoek Interne Beheersing
7	Ministerie van Financiën
8	Hoofddirectie Financiën en Control /Directie Management Control
9	Directie Planning en Control
10	Afdeling Bedrijfsvoering

#### *Ad 1. De Tweede Kamer*

Het parlement heeft één hoofdtaak; het controleren van de regering. De Eerste en Tweede Kamer hebben hiernaast nog ieder een aparte hoofdtaak. Bij de Tweede Kamer bestaat deze hoofdtaak uit het maken van wetten, terwijl de andere hoofdtaak van de Eerste Kamer bestaat uit het beoordelen van de wetsvoorstellen van de Tweede Kamer. Om het parlement goed te informeren is in de Grondwet een informatieplicht voor de departementen vastgelegd.

Het parlement heeft het recht om de staatsuitgaven (rijksbegroting) en de staatsinkomsten (heffingen) te beoordelen. De Tweede Kamer houdt toezicht op deze uitgaven en inkomsten. Dit is vastgelegd in het budgetrecht.

Op Prinsjesdag overhandigt de Minister van Financiën de Miljoenennota en de Rijksbegroting voor het daaropvolgende jaar aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Hierin staan de plannen en de financiële onderbouwingen van de plannen die de regering voor het komende jaar voor ogen heeft. In de week daarop worden de plannen in de Tweede Kamer met de Minister-president besproken tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen.

#### *Ad 2. (P)SG en Bewindslieden*

Een departement valt onder ministeriële verantwoordelijkheid van een minister. Hij wordt bijgestaan en wordt zonodig waargenomen tijdens zijn afwezigheid door de staatssecretaris. Beide hebben echter binnen een departement eigen beleidsterreinen. Zij zijn beiden lid van het Kabinet, maar een Staatssecretaris heeft geen stemrecht tijdens de Ministerraad. Buiten de politieke leiding (Minister en de Staatssecretaris) bestaat er ook nog een ambtelijke leiding.

De hoogste ambtenaren – de Secretaris-generaal (SG) en zijn plaatsvervanger (PSG) – hebben de leiding over het ambtelijke apparaat. Dit kan overigens wel eens tot wrijving leiden tussen de politieke en ambtelijke top. De politieke leiding wordt aanvankelijk voor een ambtstermijn van vier jaren (een kabinetsperiode) aangesteld en “moet” dus binnen deze periode successen boeken, terwijl ambtenaren zijn aangesteld voor onbepaalde tijd en dus meer de continuïteit willen waarborgen. Dit wil overigens niet zeggen dat de ene visie de andere automatisch uitsluit. Goede communicatie, wederzijds begrip, vertrouwen en duidelijke afspraken zijn echter wel noodzakelijk voor een goede wisselwerking.

#### *Ad 3. Defensieonderdeel*

Het Ministerie van Defensie heeft zeven defensieonderdelen met allemaal hun eigen doelen, missies en visies welke voortvloeien uit de Defensiebrede doelen, missies en visies. De vier operationele commando's (CZSK, CLAS, CLSK en C-KMAR) houden zich direct bezig met de core-business van het departement. Deze taak is Grondwettelijk vastgelegd in artikel 97

#### **Artikel 97**

1. Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.
2. De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.

De overige drie defensieonderdelen (BS, CDC en DMO) ondersteunen, ieder met hun eigen specialisme, de vier commando's bij het uitoefenen van hun taak.

#### *Ad 4. Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat. Dit wil zeggen dat zij een onafhankelijke positie innemen ten opzichte van de regering om een democratische rechtstaat te waarborgen. Dit is grondwettelijk vastgelegd. Een andere belangrijke wet voor de AR is de Comptabiliteitswet 2001. In deze wet is vastgelegd dat de AR jaarlijks het financieel beheer en materieelbeheer van de ministeries onderzoekt met betrekking tot rechtmatigheid, doelmatigheid en controleerbaarheid van het beheer. Iedere derde woensdag van de maand mei presenteert de Minister van Financiën namens het kabinet, de departementale jaarverslagen en het financieel jaarverslag van het Rijk aan de Tweede Kamer.

Tegelijkertijd biedt de AR hun appreciatie op de jaarverslagen aan de Tweede Kamer aan middels een RJV per departement en een rapport bij het financieel jaarverslag van het Rijk.

Indien de AR meerdere jaren achtereen dezelfde ernstige onvolkomenheden constateert en geen structurele verbeteringen in de nabije toekomst verwacht, kan men besluiten een bezwaaronderzoek bij het betreffende departement in te stellen. Een bezwaaronderzoek kan ook worden ingesteld als men de AR signalen heeft dat er in strijd met de regelgeving is gehandeld. Als uit het bezwaaronderzoek blijkt dat een Minister(ie) de onvolkomenheden voort heeft laten bestaan, kan de AR bezwaar maken. Een bezwaar heeft tot gevolg dat een Ministerie een gedeelte van haar bewegingsvrijheid in de bedrijfsvoering moet opgeven aangezien veel (trans)acties apart toegelicht en verantwoord moeten worden. Een bezwaar is een instrument van de AR om aan te geven dat er dringend maatregelen nodig zijn. Het maken van bezwaar door de AR komt slechts incidenteel voor.

#### *Ad 5. Audit Dienst Defensie*

De ADD is een onderdeel van de Bestuursstaf (het kerndepartement van het Ministerie van Defensie). Het is de taak van de ADD om bij te dragen aan de beheersing van processen binnen Defensie. Als onafhankelijke interne auditor is de ADD ook belast met het toezicht houden op de kwaliteit van de besturings- en verantwoordingsinformatie. Zij doet hier intern onderzoek naar en voorziet de defensieonderdelen van advies indien daar aanleiding toe is.

De ADD voert diverse onderzoeken uit op verschillende taakvelden. De inrichting van de taakvelden komt voort uit het Kwaliteitsplan Auditfunctie Rijksoverheid. Bij Defensie kent men vijf taakvelden:

- Taakveld IT Auditing
- Taakveld Aspect Auditing
- Taakveld Contract Auditing
- Taakveld Audit Jaarverslag
- Taakveld Audit Beheer

De ADD heeft een wettelijke controletaak waarbij zij audits verzorgt met betrekking tot het financieel en materieelbeheer. Een van de producten die de ADD jaarlijks oplevert zijn het interimrapport (in de maand september) en het samenvattend rapport met de daarbijbehorende accountantsverklaring bij het jaarverslag van Defensie.

#### *Ad 6. Afdeling Onderzoek Interne Beheersing*

Ieder defensieonderdeel draagt verantwoording voor de bedrijfsvoering en de inrichting van de bedrijfsprocessen. De Afdeling Onderzoek Interne Beheersing (OIB) doet onderzoek naar deze interne bedrijfsprocessen en voorziet de commandant van het defensieonderdeel van aanvullende informatie op basis van de bevindingen.

De audits die de OIB's uitvoeren, richten zich op de bedrijfsvoering, de ordelijkheid en de controleerbaarheid van het beheer, de betrouwbaarheid van de administratieve gegevens en de rechtmatigheid van het gebruik van de middelen. Een OIB levert hiermee een indirecte bijdrage aan de verbetering van de effectiviteit en de efficiency bij de taakuitvoering van een defensieonderdeel.

Ieder defensieonderdeel heeft een eigen OIB die ressorteert onder de Directie Planning en Control.

#### *Ad 7. Het Ministerie van Financiën*

Het Ministerie van Financiën is de beheerder van de staatskas. Dit ministerie houdt toezicht op de begrotingen en belastingen. Zij zijn tevens verantwoordelijk voor de rijksinkomsten en rijksuitgaven en schrijft binnenlands financieel-economisch beleid. Een onderdeel hiervan is het financieel management van de overheid. Dit is gericht op het beheer en de beheersing van de uitgaven die de publieke sector doet.

Tot rond de millenniumwisseling werd de wijze van begroten en verantwoorden voornamelijk gericht op de uitgaven. In mei 1999 bracht het Ministerie van Financiën de nota "Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording" (VBTB) uit. Hierin stond dat de rijksoverheid een nieuwe wijze van begroten en verantwoorden moest hanteren. Nieuw was dat concrete en meetbare beleidsdoelen uitgangspunt moesten zijn voor de begroting in plaats van slechts de uitgaven. Sindsdien is de ontwikkeling in gang gezet naar begrotingen en verantwoordingen die, behalve geldbedragen en bestemmingen, ook meer inhoudelijke informatie geven.

In de Comptabiliteitswet 2001 is vastgelegd dat het Ministerie van Financiën een coördinerende en toezichthoudende rol heeft in de Rijksbrede bedrijfsvoering.

#### *Ad 8. Hoofddirectie Financiën en Control*

De regelgeving die het Ministerie van Financiën uitbrengt, wordt door de HDFC (veelal) vertaald naar "uitvoerbaar defensiebeleid". Tijdens deze "vertaling" moet zij uiteraard wel binnen de regelgeving van Financiën blijven. Met andere woorden; de regelgeving mag wel worden aangescherpt voor intern gebruik maar mag niet worden "versoepeld". Naast deze (financiële) regelgeving biedt de HDFC de defensieonderdelen instrumenten zodat zij gezamenlijk de defensiebrede bedrijfsvoering kan verbeteren. (Eerder dit hoofdstuk zijn in paragraaf 1.4.1 de kenmerken van de HDFC uitgebreider beschreven.)

#### *Ad 9. Directie Planning en Control*

Een commandant van een defensieonderdeel heeft verschillende stafafdelingen tot zijn beschikking. De Directie Planning en Control is daar één van. Deze directie richt zich op de sturing en beheersing van de interne bedrijfsprocessen. De Directie Planning en Control is naast procescoördinator ook de controller van het defensieonderdeel en bestaat over het algemeen uit de afdelingen Financial Control, Management Control en Onderzoek Interne Beheersing. Afhankelijk van de prioriteiten van het defensieonderdeel kan hiervan enigszins worden afgeweken.

#### *Ad 10. Afdeling Bedrijfsvoering<sup>6</sup>*

Als een "spin in het web" van de planning en controlcyclus binnen het Ministerie van Defensie speelt de afdeling Bedrijfsvoering verschillende rollen en heeft hierbij contact met de actoren zoals in deze paragraaf beschreven. Bij (*Tweede*) Kamervragen ondersteunt de afdeling de *minister* bij de beantwoording hiervan. Met betrekking tot *Algemene Rekenkamerrapporten* speelt de afdeling een coördinerende rol en is het "point of contact" voor de AR. De afdeling houdt ook toezicht op de bedrijfsvoering van de zeven defensieonderdelen.

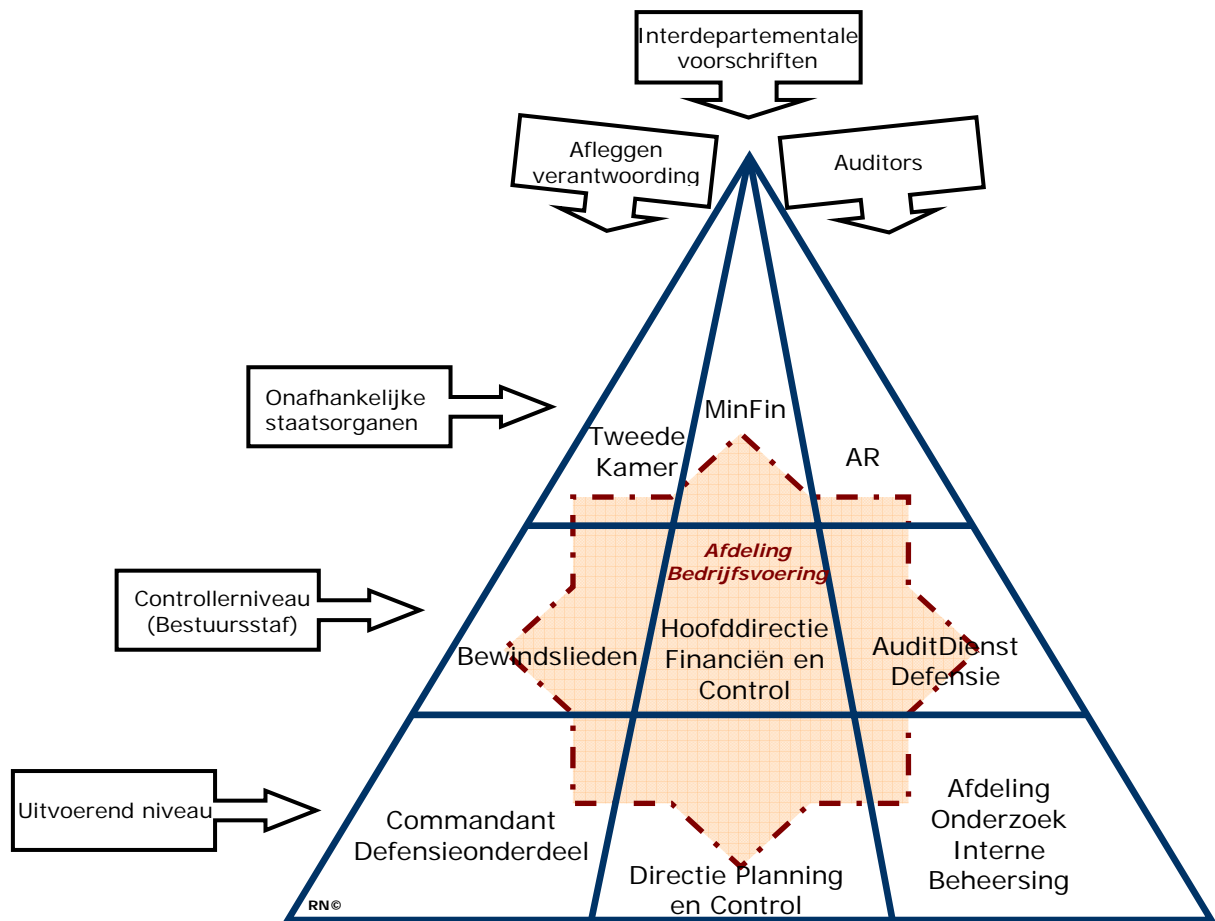
De interdepartementale voorschriften die worden opgesteld door het *Ministerie van Financiën* met betrekking tot, onder andere, financieel beheer en materieelbeheer worden door de *HDFC* "vertaald" naar uitvoerbaar beleid voor het Ministerie van Defensie welke uiteraard binnen de kaders van de hogere regelgeving moet passen. Als afdeling van de HDFC speelt de afdeling Bedrijfsvoering een dubbelrol aangezien de afdeling ook een rol heeft als eigenaar van defensiebrede regelgeving met betrekking tot managementinformatie en materieelbeheer.

De afdeling Bedrijfsvoering moet een oordeel vormen over de bedrijfsvoering van de *defensieonderdelen* en moet hierbij steunen op de auditrapporten van de *ADD*. De *ADD* steunt op haar beurt weer op de auditrapporten van de afdeling *OIB* van de defensieonderdelen. De verantwoordelijkheid met betrekking tot de bedrijfsvoering hebben de commandanten van de defensieonderdelen gedelegeerd aan de *directeuren Planning en Control* van het betreffende defensieonderdeel. De voortgangsrapportages van de bedrijfsvoering worden een aantal malen per jaar besproken met de afdeling Bedrijfsvoering waarbij de afdeling Bedrijfsvoering een "faciliterende" rol speelt. Indien nodig kan de afdeling randvoorwaarden creëren en instrumenten aanreiken zodat de bedrijfsvoering verbeterd kan worden (dan wel gecontinueerd kan worden indien de bedrijfsvoering op orde is).

Met een eigen ontwerp in de vorm van een piramide heb ik getracht om inzicht te bieden in de rollen van de verschillende actoren. De piramide is opgedeeld in negen vakken waarin elk één actor in ondergebracht. Met de achthoekige ster wordt aangegeven dat de afdeling Bedrijfsvoering – als afdeling van de HDFC – relaties heeft met de aangrenzende actoren. Opvallend is dat slechts één van hen (Commandant Defensieonderdeel) zich direct bezighoudt met de "core business".

---

<sup>6</sup> In *cursief lettertype* zijn de actoren van de planning en controlcyclus van het Ministerie van Defensie weergegeven.



De planning en control-piramide van het Ministerie van Defensie

### 1.5 Onderzoeksaanpak

De bedrijfsvoering binnen het Ministerie van Defensie is een onderwerp waar duizenden mensen zowel direct als indirect bij betrokken zijn en iedereen zal daar zijn/haar eigen mening over hebben. Om hier onderzoek naar te doen, is het dus van belang om het onderzoek goed te structureren. Het onderzoek zal kwalitatief van aard zijn en is dus lastig meetbaar te maken met cijfers.

Allereerst zal ik het theoretisch kader beschrijven aan de hand van de begrippen die raakvlakken hebben met de hoofdvraag en deelvragen. Aan de hand van drie theoretische modellen heb ik onderzocht hoe deze modellen binnen het Ministerie van Defensie gebruikt worden. Vervolgens heb ik een kwalitatief (empirisch) onderzoek opgestart waarbij vertegenwoordigers van de verschillende actoren zijn geïnterviewd. Aan de hand van het voorgaande traject, beschrijf en structureer ik mijn bevindingen, werk ik werkhypothesen uit in de theoretische analyse, waar ik vervolgens conclusies uit trek. Ten slotte doe ik aan de hand van alle voorgaande informatie aanbevelingen.

### 1.6 Methodologische verantwoording

In deze paragraaf wordt ingegaan op de methodologische verantwoording (van Thiel 2007). Tijdens het onderzoek heb ik gebruik gemaakt van de deductieve methode; vanuit de probleemstelling (hoofdstuk 1) wordt een theoretisch kader (hoofdstuk 2) beschreven (=bestaande theorie) en vanuit dit kader is een aantal werkhypothesen geformuleerd (hoofdstuk 3). Deze werkhypothesen worden vervolgens aan de empirie – uit hoofdstuk 4 – getoetst (hoofdstuk 5). Ten slotte worden hieruit conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan (hoofdstuk 6).

Probleemstelling=> theorie=>hypothesen=>empirische toets=> theoretisch analyse=>conclusies/aanbevelingen

Bij het onderzoek ben ik uitgegaan van de interpretatieve wetenschapsopvatting (van Thiel, 2007: 41). Dit houdt in dat er niet één werkelijkheid is en iedereen naar een situatie kijkt op zijn eigen manier en vanuit zijn/haar eigen perspectief. Iedereen heeft dus een eigen perceptie. Koppenjan en Klijn (2004) schrijven hierover:

*Perceptions possess a certain stability since they are generally formed gradually on the basis of experience that actors have had over the course of time. Furthermore, they are closely related to how actors define themselves, their environment and their interests. Nevertheless, perceptions may change abruptly, for instance under the influence of invasive or threatening events in the environment.*

In deze omschrijving staan drie elementen centraal: ervaringen uit het verleden, het zelfbeeld van de actor, hun omgeving en hun interesses. Aangezien deze elementen allen kunnen veranderen, kunnen ook percepties veranderen. De verschillen in percepties van de actoren zijn vaak knelpunten in het besluitvormingsproces.

### 1.6.1. Onderzoekseenheden

In paragraaf 1.4 heb ik het netwerk beschreven waarin de planning en controlcyclus binnen het Ministerie van Defensie zich afspeelt. Door van alle actoren vertegenwoordigers te spreken, heb ik de probleemstelling vanuit verschillende invalshoeken kunnen bekijken. Het is echter niet mogelijk gebleken een interview af te nemen bij een vertegenwoordiger van de Tweede Kamer. De AR voert momenteel een bezwaaronderzoek uit naar de sturing en beheersing binnen Defensie. De Tweede Kamer is verzocht om – gedurende het onderzoek – Defensie niet te belasten met Kamervragen omtrent dit onderwerp en zodoende de capaciteit niet onnodig te belasten. Het leek mij ongepast en – voor het onderzoek – ongewenst om een vertegenwoordiger van de TK te benaderen om mee te werken aan mijn onderzoek. Van de overige negen actoren heb ik – in totaal – vijftien vertegenwoordigers geïnterviewd.

De actoren
Tweede Kamer
(P)SG en Bewindslieden
Defensieonderdeel
Algemene Rekenkamer
Audit Dienst Defensie(ADD)
Afdeling Onderzoek Interne Beheersing
Ministerie van Financiën
Hoofddirectie Financiën en Control/ Directie Management Control
Directie Planning en Control
Afdeling Bedrijfsvoering

### 1.6.2 Dataverzameling

Dataverzameling kan op verschillende manieren plaatsvinden. Aangezien het – mijns inziens – belangrijk is om de juiste brondata zorgvuldig te gebruiken, is de keuze van onderzoekstrategie, –methoden en –technieken een belangrijk onderdeel tijdens dit onderzoek

#### *De keuze van onderzoekstrategie, -methoden en -technieken*

Deze drie termen worden door onderzoekers in de dagelijkse praktijk vaak door elkaar gebruikt. Voor dit onderzoek heb ik de definities gebruikt zoals van Thiel (2007) deze omschrijft:

- Onderzoekstrategie – overkoepelende opzet of logica
- Methoden – manieren om gegevens te verzamelen en/of te analyseren
- Technieken – specifieke varianten van methoden

De keuze voor waarop men aan ieder van deze drie elementen invulling geeft, is afhankelijk van het onderwerp van onderzoek, de stand van de wetenschap, de voorkeur van de onderzoeker en praktische omstandigheden.

Voor het door mij uitgevoerde onderzoek is het experiment volgens van Thiel de juiste strategie. Het experiment is namelijk vooral geschikt om uit theorie afgeleide hypothesen te toetsen.

Binnen het experiment zijn twee methoden – observatie en vragenlijst – die de voorkeur krijgen waarbij de uiteindelijke keuze afhankelijk is van de gekozen techniek en strategie.

Tijdens dit onderzoek is een kwalitatieve benadering mijns inziens de beste aanpak omdat het hier gaat om het begrijpen van een situatie; het inzichtelijk maken van een thema waarom mensen iets vinden. Baker (1999) beschrijft dat kwalitatief onderzoek zich tot doel stelt te begrijpen hoe een gehele sociale eenheid zoals een groep, organisatie, of gemeenschap opereert binnen de eigen context. Tijdens dit onderzoek tracht ik de resultaten uit het empirisch onderzoek (verkregen uit interviews met respondenten) te koppelen aan de theoretische modellen. Baker noemt dit “field research” of “field study”. Het was daarom gewenst om de data tijdens de interviews te verzamelen met behulp van vragenlijsten. De techniek die ik hiervoor gebruikte was de mondelinge vragenlijst met open en gesloten vragen (tijdens persoonlijke interviews) en daarmee dicht bij de bron te blijven.

### *1.6.3 Betrouwbaarheid*

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de mate van nauwkeurigheid en consistentie (met consistentie wordt bereikt dat een herhaling van het onderzoek dezelfde onderzoeksresultaten oplevert) waarmee de variabelen worden gemeten. Hoe hoger de mate van nauwkeurigheid en consistentie des te betrouwbaarder de onderzoeksresultaten zullen zijn en kan men met een bepaalde zekerheid concluderen dat de resultaten niet op toevalligheden zijn gebaseerd maar systematisch tot stand zijn gekomen.

#### *Nauwkeurigheid*

De nauwkeurigheid heeft voornamelijk betrekking op het meetinstrument (in dit geval de vragenlijst) dat tijdens het onderzoek is gebruikt. Het meetinstrument moet de beoogde waarden zo nauwkeurig als mogelijk meten. Hoewel het lastig is om kwalitatieve resultaten te meten, heb ik de resultaten gegroepeerd aan de hand van steekwoorden in de spreadsheet. Dit hulpmiddel bleek uitermate waardevol tijdens het structureren van de resultaten en op die manier een overzichtelijk geheel te formeren.

#### *Consistentie*

In de sociale wetenschap is het bereiken van consistentie erg lastig omdat hierin mensen (en hun opvattingen) centraal staan. Zoals Koppenjan en Klijn al aangaven, – zie kader eerder deze paragraaf – kunnen percepties van individuen veranderen. Dit maakt het lastig de herhaalbaarheid vast te stellen (met dezelfde meting onder dezelfde omstandigheden tot dezelfde bevindingen komen). Het is min of meer een momentopname van percepties. Onderzoeken na deze kunnen de consistentie vergroten door replicatie toe te passen. Replicatie is het onderzoek doen bij meerdere mensen of in meerdere situaties op dezelfde wijze uit te voeren – bijvoorbeeld door een grote steekproef te trekken – daarom is het van belang om de stappen tijdens een onderzoek goed te documenteren en vast te leggen. Om de consistentie te waarborgen in de beperkte beschikbare tijd en middelen, heb ik de respondenten gevraagd om zoveel mogelijk vanuit hun rol de vragen te benaderen en niet vanuit hun individuele persoonlijke opvatting. Dit om de herhaalbaarheid te vergroten aangezien de respondenten zijn geselecteerd vanuit hun functionele positie.

### *1.6.4. Validiteit*

Validiteit van het onderzoek geeft aan in welke mate hetgeen dat gemeten is, ook de intentie was om te meten. Van Thiel onderscheidt twee hoofdvormen van validiteit; interne en externe validiteit.

### *Interne validiteit*

Dit betreft de geldigheid van het onderzoek. Dat wil zeggen: “*Heeft de onderzoeker echt gemeten wat hij wilde meten?*” Vooral bij de kwaliteit van operationalisering van het onderzoek is dit van belang. Het is hierbij van belang dat de indicatoren eenduidig en uitsluitend zijn.

### *Externe validiteit*

Externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van een onderzoek. Dit is vooral belangrijk bij statistisch onderzoek om te onderzoeken of de gevonden resultaten van een bepaald onderzoek ook gelden voor andere personen, instituties, tijden en plaatsen.

### *Storingsbronnen voor betrouwbaarheid en validiteit.*

Volgens Van Thiel zijn er drie soorten storingsbronnen

- Meetinstrumenten of de onderzoeksmethode
- De onderzoeker(s) zelf
- De onderzoekseenheden

De eerste twee bronnen hebben betrekking op de herhaalbaarheid van het onderzoek en de *inconsequente werkwijze* van de onderzoeker(s). Aangezien dit – mijns inziens – niet relevant is voor dit onderzoek, heb ik me tijdens het onderzoek gericht op de laatste bron; de onderzoekseenheden.

Het risico hierbij is dat de ondervraagden andere belangen hebben en/of sociaal wenselijke antwoorden geven. Ik heb hiertegen “controle-items” (kleine variaties in soortgelijke vragen over hetzelfde item) in de vragenlijst opgenomen om dit te voorkomen.

### *1.6.5. Analyse van de onderzoekgegevens*

Aan alle vertegenwoordigers worden dezelfde (tien tot vijftien) vragen worden voorgelegd. Deze zijn vervolgens digitaal vastgelegd in een spreadsheet en naast elkaar weergegeven zodat een analyse gemaakt kan worden.

## **1.7 Leeswijzer**

### *Hoofdstuk 1 “Inleiding”*

In het eerste hoofdstuk introduceer ik de probleemanalyse en probleemstelling en werk daarnaast de casus uit. Ten slotte beschrijf ik in dit hoofdstuk de onderzoeksaanpak en de methodologische verantwoording.

### *Hoofdstuk 2 “Theoretisch kader”*

In hoofdstuk 2 worden in het theoretisch kader begrippen uitgewerkt die in relatie staan met de betrekking hebben op de vraagstelling en daarnaast wordt meer achtergrondinformatie gegeven die van belang zijn op dit onderzoek in zijn geheel.

### *Hoofdstuk 3 “Modellen en Theorieën”*

In dit hoofdstuk zal ik de planning en controlcyclus (in het algemeen) en de verbetercycli (in het bijzonder) binnen het Ministerie van Defensie toetsen aan de modellen die ik in § 1.3 heb beschreven

### *Hoofdstuk 4 “Empirisch onderzoek”*

Aan de hand van de verzamelde gegevens beschrijf ik in hoofdstuk 4 de bevindingen uit het empirisch onderzoek.

### *Hoofdstuk 5 “Theoretische analyse”*

Tijdens de theoretische analyse falsificeer ik de door mij gestelde werkhypothesen en trek daar – per werkhypothese – een conclusie uit.

### *Hoofdstuk 6 “Conclusies en aanbevelingen”*

Ten slotte zal ik aan de hand van het voorgaande mijn bevindingen beschrijven, hieruit conclusies trekken en aanbevelingen doen.



## 2 THEORETISCH KADER

### 2.1 Verbeterplannen

“Stilstand is achteruitgang” is een bekend gezegde. De wereld verandert permanent en iedere willekeurige organisatie moet de ontwikkelingen in haar omgeving volgen (of, op zijn minst, in de gaten blijven houden) om hun doelstellingen te behalen. De dynamiek van de omgeving is in iedere branche anders maar geen enkele organisatie kan het zich permitteren om op haar lauweren te rusten als de bedrijfsvoering op orde is.

Kennis en informatietechnologie verouderen steeds sneller en wil een organisatie op een effectieve en/of efficiënte manier haar doel bereiken dan zal een organisatie deze aspecten in voldoende mate “in control” moeten hebben. Stilstand in de ontwikkeling zal leiden tot achterstand omdat andere actoren in de omgeving zich wel zullen blijven ontwikkelen.

De veranderingen die een organisatie moet ondergaan kunnen worden onderscheiden in verbeteren (binnen de bestaande kaders), vernieuwen (buiten de bestaande kaders) en ontwikkelen (gericht op nieuwe doelen). In het kader van het onderzoek beperk ik mijzelf tot de eerste variant. Verbetermanagement is, voor zover bekend, in Nederland geïntroduceerd door consultants van Twijnstra en Gudde (Ahaus, 2004). Zij definiëren verbetermanagement als “het management van het verbeteren van een organisatie; inclusief het verbeteren van het management zelf”.

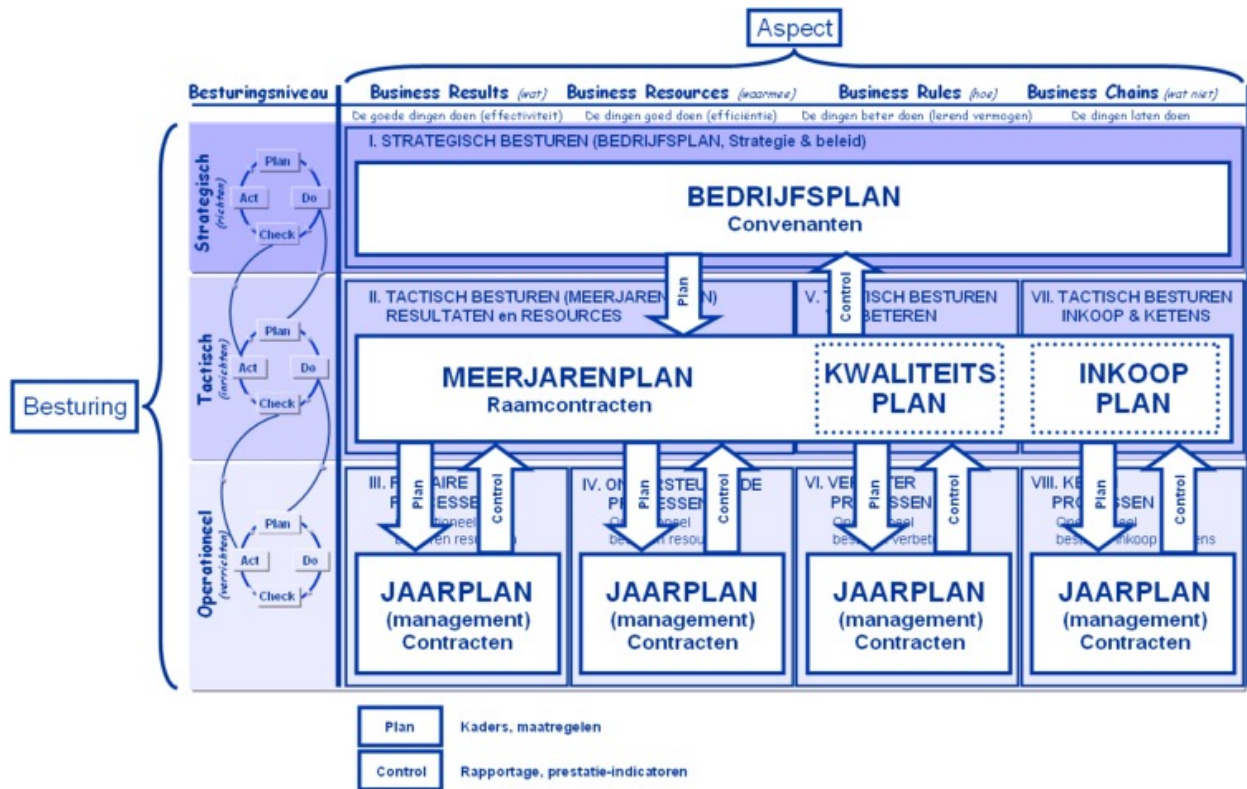
Bij het verbeteren staat, volgens Swieringa en Wierdsma (1990), de “hoe-vraag” centraal.

Hoe?
- Hoe kunnen we, binnen de huidige kaders, het bestaande beter maken?
- Hoe kunnen we meer met hetzelfde doen of hetzelfde doen met minder?
- Hoe kunnen we, met zo min mogelijk middelen, de dingen juist doen? (efficiency)
- Hoe kunnen we de procedures en werkmethoden veranderen?
<i>N.B. Dit noemen Swieringa en Wierdsma “enkelstag leren” (leren door instructies en procedures op te stellen en zich niet te richten op het ter discussie stellen van de uitgangspunten of principes)</i>

Indien uit een audit blijkt dat processen niet functioneren zoals van tevoren verwacht, zal een verbeterplan worden opgesteld. Dit gebeurt veelal als dezelfde onvolkomenheid meerdere malen aan het licht komt. Een verbeterplan behoort te bestaan uit een analyse van het probleem, verbeterpunten, de acties die hieraan zijn gekoppeld, de actieverantwoordelijke(n) en het tijdsplan dat is uitgestippeld om het verbeterplan te realiseren.

### 2.2 De planning en controlcyclus

Elke organisatie heeft een doel dat zij nastreeft. Een instrument om dit doel zo effectief en efficiënt mogelijk te bereiken, is een bedrijfsplan. Dit bedrijfsplan bestaat uit convenanten tussen de verschillende organisatieniveaus en wordt door het management vastgesteld (dan wel opgelegd). Om te controleren of de gemaakte afspraken worden nageleefd, rapporteren de organisatiedelen aan het management. Hoe frequenter de rapportages gemaakt worden des te sneller het management de mogelijkheid heeft om bij te sturen. De planning verloopt in de organisatie dus van boven naar beneden (*top down*) terwijl de control (verantwoording) van beneden naar boven (*bottom up*) loopt.



planning en controlcyclus volgens Nieuwenhuis

### 2.3 Bedrijfsvoering en Management Control

Bedrijfsvoering en Management Control zijn twee begrippen die de laatste decennia aan populariteit hebben gewonnen omdat organisaties zich efficiënter en effectiever wilden organiseren en op dezelfde wijze wilden produceren. In zowel de private sector als de publieke sector werden processen anders ingericht om hun doel te bereiken.

In de private sector wilde men zich hiermee onderscheiden van de concurrentie terwijl men in de publieke sector met meer rationaliteiten te maken heeft en continue bezig is met het verbeteren van de publieke goederen en diensten.

Voor het begrip **“bedrijfsvoering”** gebruik ik voor dit onderzoek de volgende definitie: *“het sturen en beheersen van zowel de primaire als de ondersteunde processen van een organisatie.”*

Voor de definitie **“Management Control”** zijn er vele te vinden in de literatuur. Voor dit onderzoek gebruik ik als basis een definitie van Anthony (1964);

*“The process of assuring that resources are obtained and used effectively and efficiently in the accomplishment of the organization’s objectives.”*

Vrij vertaald betekent dit “het proces om zich te verzekeren dat de middelen op een effectieve en efficiënte wijze worden verkregen en worden gebruikt om de doelstellingen van de organisatie te verwezenlijken.”

Precies 40 jaar later hebben Anthony en Govindarajan de definitie aangepast aan de tijdsgeest. Hun definitie is de volgende “the process by which managers influence other members of the organization to implement the organization’s strategies”

Dit betekent vrij vertaald: “het proces waarmee de managers andere leden van de organisatie beïnvloeden om de strategieën van de organisatie toe te passen”.

## Bouwstenen bij het besturen van een organisatie<sup>7</sup>

Op welke elementen moet het management zich nu richten om tot een goede besturing van een organisatie te komen? Nieuwenhuis (2003) noemt zes besturingsvariabelen. De mate van prioriteit voor deze variabelen is sterk afhankelijk van de organisatiedoelen. De meeste van deze besturingsvariabelen (strategie, structuur, cultuur, mensen, middelen en resultaten) komen in meer of mindere mate voor in de belangrijkste managementreferentiemodellen.

		Referentiemodellen						
		INK	EFQM	ISO 9001:2009	McKinsey 7S	KPMG	Twijnstra EHS	Balanced Scorecard
Bouwstenen	<b>Strategie</b> Waarde & Ontwikkeling	Strategie en Beleid <small>oriënteren, creëren, implementeren</small>	Policy and Strategy	Directie verantwoordelijkheid	Strategy	Management & Organisatie	Strategie	Innovatief Verbeter Perspectief
	<b>Structuur</b> Processen & Organisatie	Processen <small>ontwerpen, beheersen, verbeteren</small>	Processes	Kwaliteits Management systeem	Structure	Processen	Structuur	Intern Perspectief
	<b>Cultuur</b> Leiderschap & Basiswaarden	Leiderschap	Leadership	Directie verantwoordelijkheid	Style, Shared Values	Cultuur	Mgmt. Stijl, Cultuur	Intern Perspectief
	<b>Mensen</b> Competentie ontwikkeling	Medewerkers <small>organiseren, investeren, perspectieven</small>	People	Management van middelen	Staff, Skills	Mensen	Personeel	Intern Perspectief
	<b>Middelen</b> ICT, Geld, Faciliteiten	Middelen <small>geld, kennis &amp; technologie, materiaal en diensten</small>	Partnerships & Resources	Management van middelen	Systems	Middelen & Systemen	Systemen	Intern Perspectief
	<b>Resultaten</b> Producten & Effecten	Resultaten <small>Waardering klanten, leveranciers, medewerkers, maatschappij, Eindresultaten</small>	Key Performance Results	Meting, Analyse Tevredenheid	-	Performance	-	Eindresultaten Perspectief Klanten Perspectief

### Strategie

Het aandachtsgebied “strategie” gaat over de doelstellingen van de organisatie (missie en visie) en over de manier waarop de organisatie deze tracht te bereiken (strategie, beleid). In essentie gaat het erom balans te vinden tussen de gewenste externe resultaten en de bestaande interne mogelijkheden. Een goede strategie gaat daarom zowel over organisatiebuitenkant (wat willen we bereiken) als over de organisatiebinnenkant (welke structuur, cultuur, mensen en middelen hebben we nodig om de gewenste resultaten te behalen).

### Structuur

Het aandachtsgebied “structuur” gaat over de organisatie- en de processtructuur. In essentie gaat het om de vraag hoe de bedrijfsactiviteiten georganiseerd zijn en welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden de medewerkers hebben. In het INK/EFQM (Instituut Nederlands Kwaliteitsmodel/European Foundation Quality Management)-model heeft dit aandachtsgebied de benaming processen gekregen om het belang ervan te benadrukken. Gevolg is dat aandacht voor het organisatie-model ontbreekt, hetgeen feitelijk onjuist is.

### Cultuur

Het aandachtsgebied “cultuur” gaat – net zoals structuur- over de vraag hoe mensen met elkaar omgaan. Het betreft hier echter de zachte of informele kant van de omgangsvormen. In essentie gaat het om de basiswaarden van de organisatie, de wijze waarop managers en medewerkers met elkaar omgaan. Het INK/EFQM aandachtsgebied leiderschap gaat over de gedragskant van managers (leiders) en valt daarmee onder cultuur. Ditzelfde geldt voor managementstijl en shared values uit het 7S-model van McKinsey (zie referentiemodellenoverzicht hierboven).

<sup>7</sup> [http://123management.nl/0/001\\_home/a001\\_home\\_01\\_bouwstenen\\_ink\\_7s\\_model.html](http://123management.nl/0/001_home/a001_home_01_bouwstenen_ink_7s_model.html)

## Mensen

Het aandachtsgebied “*mensen*” gaat in hoofdzaak over het managen van de competenties (kennis- en vaardigheden). Daarbij wordt gebruik gemaakt van twee invalshoeken: de ontwikkeling en borging van kennis- en vaardigheden van een organisatie en de persoonlijke-, loopbaanontwikkeling van de medewerker zelf.

## Middelen

Het aandachtsgebied “*middelen*” gaat over een breed scala van alle ‘overige’ resources te weten: financieel management (geld), informatiemanagement (ICT), facility management (huisvesting, materiaal, secretariaat, beveiliging, catering) en communicatiemanagement. Over de plaats van inkoopmanagement (ketens) bestaat tussen diverse modellen geen eenduidigheid. Zelfs tussen INK (geen apart aandachtsgebied) en EFQM (wel aandachtsgebied onder middelen) bestaat op dit punt verschil.

## Resultaten

Het aandachtsgebied “*resultaten*” komt niet in alle referentiemodellen voor. Zij is het best uitgewerkt in de INK/EFQM-modellen. In essentie gaat het om de vraag wat de werkzaamheden van de organisatie hebben opgeleverd. Uitgangspunt is daarbij het ‘van buiten naar binnen’ kijken. De waardering wordt vastgesteld (gemeten) van de vier belangrijkste groepen belanghebbenden (stakeholders) te weten: medewerkers, klanten en leveranciers, maatschappij en eindresultaten (financiële en operationele doelstellingen).

**Visie** is een ambitieus gedeeld beeld van de toekomst omschreven met de succesbepalende factoren; doelen; normen en waarden. De vraag die men zich daarbij moet stellen is; “Wat willen we zijn en wat willen we de komende jaren bereiken?”

De **missie** is de primaire functie van de organisatie.

Een **strategie** is een langetermijnplan inzake de functie van de organisatie in de samenleving, waarin de organisatie aangeeft welke doelstellingen ze wil bereiken, met welke middelen en langs welke wegen.

Om een goede strategie te ontwikkelen moet je om te beginnen de doelstelling bepalen.

Daarnaast moet je vanaf het begin ook meteen nadenken over de manier waarop de doelstelling kan worden verwezenlijkt. Deze zou bovendien van invloed moeten zijn op de inhoud van de te bepalen doelstelling. (Ahaus; 1998)

## 2.4 Management Control bij de Rijksoverheid

### VBTB

In mei 1999 bracht het Ministerie van Financiën de nota “Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording” (VBTB) uit. Hierin stond dat de rijksoverheid een nieuwe wijze van begroten en verantwoorden moest hanteren. Nieuw was dat concrete en meetbare beleidsdoelen uitgangspunt moesten zijn voor de begroting.

De verantwoordelijke ministers moeten, naast de financiële verantwoording in het jaarverslag, ook verantwoording afleggen over de bedrijfsvoering binnen het betreffende departement. In een bedrijfsvoeringsparagraaf dient de minister aan te geven of zijn departement “in control” is.

De reden voor deze hervorming was dat de gebruikers de begroting en verantwoording in de oude stijl moeilijk leesbaar, erg technisch en weinig toegankelijk vonden.

In de “begroting nieuwe stijl” wordt niet uitgegaan van het uitgegeven geld maar van het beleid en wat men daarmee wil bereiken. Geen ondoorzichtige cijferbrij, maar concrete beleidsdoelstellingen. Met centrale vragen als: ‘Wat willen we bereiken?, Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag dat kosten?’. De begroting nieuwe stijl wordt daardoor niet alleen voor Kamerleden, maar voor iedere geïnteresseerde Nederlander, meer inzichtelijk, minder technisch en makkelijker te lezen.

De verantwoordingen van de ministeries moeten vervolgens per beleidsterrein niet alleen informatie geven over hoeveel geld aan welke maatregel is besteed, maar ook met welk doel dat is gebeurd, wat er concreet is gerealiseerd en of het beleid ook het gewenste effect heeft opgeleverd.

Sinds de invoering van VBTB staat bij de begroting en de verantwoording (het jaarverslag) de koppeling tussen beleid, prestaties en geld centraal. Dit betekent dat de hoofdlijnen van het beleid gekoppeld worden aan budgetten.

<b>De begroting moet een antwoord geven op de vragen:</b>	<b>In het jaarverslag staan vragen centraal als:</b>
<i>Wat willen we bereiken?</i>	<i>Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?</i>
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>	<i>Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?</i>
<i>Wat mag dat kosten?</i>	<i>Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?</i>

Daarbij heeft zowel de begroting als het jaarverslag een nieuwe indeling die beter op elkaar aansluit.

## **2.5 Bedrijfsvoering binnen het Ministerie van Defensie**

De kwaliteit van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie wordt onder andere vastgelegd in twee documenten;

1. De mededeling bedrijfsvoering
2. Het verbeterplan

*Ad 1* Elk defensieonderdeel rapporteert tweemaal per jaar (in februari en oktober) aan de Minister hoe het gesteld is met de kwaliteit van de interne bedrijfsvoering en in welke mate de processen worden beheerst binnen het defensieonderdeel.

De deelmededelingen bedrijfsvoering van de verschillende defensieonderdelen vormen de input voor de (defensiebrede) bedrijfsvoeringsparagraaf. Deze bedrijfsvoeringsparagraaf beperkt zich tot het rapporteren van uitzonderlijke bevindingen in de bedrijfsvoering zoals is overeengekomen in de besluitvorming na het interdepartementale beleidsonderzoek “regeldruk en controletoren”.

*Ad 2* In het verbeterplan worden niet alleen maatregelen genoemd om risico's weg te nemen en problemen op te lossen maar ook om risico's te beheersen en/of te verminderen.

In samenwerking en overleg met de ADD en de afdeling OIB worden verbetermaatregelen getroffen die in het verbeterplan van het defensieonderdeel worden opgenomen.

Elk defensieonderdeel rapporteert de verbeterplannen driemaal per jaar aan de afdeling Bedrijfsvoering (ABV) van de Directie Management Control (DMC) van de Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC). De verbeterplannen worden door de medewerkers van de afdeling Bedrijfsvoering beoordeeld en tijdens verbeterplangesprekken besproken met de verschillende betrokken partijen.

Bij deze verbeterplangesprekken zijn drie (bij de operationele commando's vier) partijen aanwezig;

1. Namens de HDFC -> de directeur DMC (en medewerkers van de afdeling Bedrijfsvoering);
2. Namens het defensieonderdeel -> De directeur Planning en Control, Hoofd Management Control, Hoofd Financial Control en het Hoofd OIB;
3. de ADD; en in het geval van een operationeel commando;
4. vertegenwoordigers van de Commandant der Strijdkrachten (CDS)

Aan de hand van de verbeterplannen en de gesprekken maakt de HDFC een (defensiebrede) totaalappreciatie op en biedt deze aan aan het Audit Comité (bestaande uit de controllers van de defensieonderdelen) en het Politiek Beraad (bestaande uit de Commandanten van de defensieonderdelen, de ambtelijke en de politieke leiding).

## **2.6 Het doel**

Als bewijs van een ordelijke bedrijfsvoering binnen een departement, geeft de Algemene Rekenkamer (uit hoofde van haar wettelijke taak) een goedkeurende verklaring bij het jaarverslag af. Indien een Rapport bij het Jaarverslag (RJV) van een departement te veel onvolkomenheden laat zien zal de AR een dergelijke verklaring niet afgeven. Een AR kan tot een oordeelonthouding overgaan indien zij over te weinig gegevens beschikt om een oordeel te vellen. Als een departement drie jaar achtereen

dezelfde ernstige onvolkomenheid laat zien bij hetzelfde aspect, kan de AR besluiten om een bezwaaronderzoek in te stellen. Als uit dit onderzoek blijkt dat de onvolkomenheden zijn ontstaan (en nog steeds bestaan) door verwijtbaar handelen van het management dan zal de betreffende Minister in de Tweede Kamer ter verantwoording worden geroepen en kunnen daar (financiële voor het departement en functionele voor de leiding) consequenties aan gekoppeld worden.

## 2.7 Audits

Om een dergelijk scenario te voorkomen, is het van belang om de werking van de processen regelmatig te toetsen. Een dergelijke toets om de werking van de processen te controleren, wordt ook wel audit genoemd.

Audits kunnen worden uitgevoerd door zowel interne als externe organisaties. Van interne onderzoekers blijft altijd de vraag hoe onafhankelijk zij kunnen functioneren.

Bij het Ministerie van Defensie steunt de Algemene Rekenkamer (AR), naast zelf gecoördineerde onderzoeken, ook op onderzoeken die uitgevoerd worden door de ADD. De ADD steunt op haar beurt weer regelmatig op de audits van de afdeling OIB.

De betrouwbaarheid van de onderzoeken wordt door de "afnemers" op regelmatige basis gecontroleerd. Zo beoordeelt de AR door middel van een "review" de handelswijze van de ADD en doet de ADD dit met de handelswijze van de afdelingen OIB.

Een audit bestaat volgens Nieuwenhuis (2003) uit de volgende stappen<sup>8</sup>:

1. Procesaudit (aan de hand van een norm)

De auditors bestuderen eerst de procesbeschrijvingen en relevante documenten. Vervolgens interviewen zij de medewerkers van het proces. Vastgesteld wordt of de processen bekend zijn bij relevante betrokkenen.

2. Signalering afwijkingen van de norm

Aan de hand van een interne of externe norm (toetsingskader) worden afwijkingen gesignaleerd. Hoe goed is het proces ontworpen en worden processen in praktijk gevolgd?

3. Afwijking wordt verbeterpunt

Elke afwijking wordt vervolgens samen met de procesmedewerker omgezet in een verbeterpunt.

4. Verbeteringen implementeren

Dit vindt plaats door de procesmedewerker zelf. In de volgende audit wordt op de voortgang ingegaan.

Tijdens een audit staat de aantoonbaarheid voorop. De normen zijn gericht op drie componenten:

- Opzet                      - Is er een ontwerp?
- Bestaan                   - Zijn de processen er? en
- Werking                   - Werken ze zoals ze bedoeld waren?

### Praktijkproblemen bij audits

Het beoordelen van een bedrijfsvoering blijft een subjectieve handeling. Wat de ene auditor matig vindt, vindt de andere weer slecht en wat de ene auditor onvoldoende vindt, vindt de andere wellicht goed.

De meetbaarheid van een bedrijfsvoering is lastig en als men overeenstemming heeft over de maatstaven, dient het volgende probleem zich al weer aan: Welke normen moeten worden gehanteerd?

Een voorbeeld van een meningsverschil (tussen het Interdepartementaal Overleg Departementale Audit Diensten -> IODAD en de AR) over het normenkader van de (financiële) bedrijfsvoering levert jaarlijks weer de nodige discussies op. Waar de AR de fouten en onzekerheden bij elkaar optelt, salderen de Departementale Auditdiensten de bedragen en komen dus altijd op een lager verschil uit.

Vaktechnisch blijken beide methodieken (hoewel beide vanuit een andere invalshoek) verantwoord te zijn maar welk normenkader moet gehanteerd worden om tot een eensluidende conclusie te komen?

---

<sup>8</sup> Nieuwenhuis, M.A., The Art of Management (the-art.nl), ISBN-13: 978-90-806665-1-1, 2003-2006

De AR en de Minister van Financiën hopen nog steeds om op korte termijn een eenduidig normenkader overeen te kunnen komen.

Daarnaast is er nog het probleem van het aanleveren van de hoeveelheid en betrouwbaarheid van de gegevens waarop de AR haar oordeel kan baseren. Het leveren van veel en betrouwbare informatie door een departementale auditdienst, vergroot de kans op een afkeurende verklaring (de AR baseert haar oordelen veelal op uitkomsten van de onderzoeken, uitgevoerd door deze departementale auditdiensten) terwijl te weinig of geen informatie leveren “hooguit kan leiden tot een oordeelsonthouding”. In de praktijk wordt een oordeelsonthouding als “minder slecht” ervaren dan een afkeurende verklaring. (Maar wordt de organisatie daar nu beter van?) Binnen het Ministerie van Defensie leeft bij veel medewerkers het beeld dat het niveau van de ADD-onderzoeken hoog is en dat daarom relatief veel onordelijkheden in de bedrijfsvoering blootgelegd kunnen worden. Volgens een aantal medewerkers zou een kwalitatief mindere ADD navenant minder onordelijkheden blootleggen wat het beeld dat de AR over het Ministerie van Defensie heeft, rooskleuriger zou kunnen maken.

Een bijkomend nadeel van het gebruiken van resultaten uit andermans onderzoeken is dat de AR soms met de resultaten van de ADD “aan de haal gaan” en de relatief slechte resultaten zonder nuance presenteren. Voorbeeld van een dergelijke “ongenuanceerde overname van een slecht resultaat” is de beoordeling van een magazijn. De AR oordeelde dat de helft van de artikelen uit een Defensiemagazijn onordelijk werden beheerd (zoals zij uit een ADD-onderzoek hadden overgenomen). De nuance die de AR vergat aan te brengen was de nuance dat de waarde van de “onordelijke beheerde artikelen” minder dan 2% van de totale magazijnwaarde was. Het is dan maar net vanuit welke invalshoek je de onordelijkheid bekijkt. Zonder nuance kunnen cijfers waardeloos zijn en werkt het “window dressing” in de hand. Extrapolerend zou het ontbreken van één artikel (bijvoorbeeld een tank van enkele honderdduizenden euro’s) een beter materieelbeheer kunnen opleveren dat eerdergenoemde voorbeeld.

### **Kwaliteitssysteem<sup>9</sup>**

Een kwaliteitssysteem vormt de basisregistratie voor procesmanagement en het startpunt voor elke audit. In dit systeem worden alle processen en procedures opgeslagen. Daarnaast worden alle klachten en procesafwijkingen geregistreerd plus de corrigerende en preventieve maatregelen die naar aanleiding van een audit genomen zijn. Door de volgorde procesbeschrijvingen (kwaliteitssysteem), toetsen (audit) en verbeteren (proceseigenaar zelf), ontstaat een zichzelf corrigerend systeem.

Een kwaliteitssysteem bevat minimaal:

- een beschrijving van de missie, visie en strategie
- de beschrijvingen van alle processen
- de verwijzingen naar de procedures
- een periodieke interne audit waarin wordt getoetst
- of er nog volgens de procesbeschrijvingen wordt gewerkt
- of de processen nog aan hun doel beantwoorden (dus of ze nog actueel zijn)
- plus afspraken om het realiseren van verbeteringen te monitoren en bij te sturen.

### **Bijverschijnselen van metingen**

Wanneer een organisatie wordt onderzocht gebeurt er toch “iets” met deze organisatie. De organisatie wordt beoordeeld en dit kan aanvoelen als een examen waarbij de auditees (de ondervraagden) zich anders “gedragen dan gebruikelijk”

De Bruijn (2001) signaleert drie positieve effecten en zeven negatieve effecten:

#### *1. Prestatiemeting zorgt voor transparantie in de organisatie*

Doordat een organisatie de prestaties meet, krijgt men een goed beeld van wat er zich nu in de organisatie afspeelt (ervan uitgaande dat men de juiste zaken meet en precies weet wat men meet). Bij het bepalen en meten van de kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren zal de organisatie

---

<sup>9</sup> Nieuwenhuis, M.A., The Art of Management (the-art.nl), ISBN-13: 978-90-806665-1-1, 2003-2006

“open kaart” moeten spelen. Hierdoor zal men meer inzicht verkrijgen (=transparantie) welke ontwikkelingen zich in de organisatie voordoen.

### *2. Prestatiemeting is een prikkel tot productie*

Een organisatie kan afgerekend worden op de prestaties (dan wel beloond worden voor de prestaties) Nadat een organisatie beoordeeld is, kunnen de stakeholders (of een gedeelte daarvan) besluiten om de organisatie te belonen of sancties op te leggen. (Stakeholders zijn alle belanghebbenden van een organisatie zoals aandeelhouders, medewerkers, crediteuren, etc) Er zijn natuurlijk veel manieren van belonen en sanctioneren maar de meest bekende is uiteraard de financiële sanctie. Ook andere “sancties” als het verliezen van vertrouwen, het niet meer leveren of afnemen van producten en het opleggen van sancties na milieudelicten behoren tot de mogelijkheden.

### *3. Prestatiemeting is een elegante vorm om verantwoording af te leggen*

Alle organisaties draaien op stakeholders en met prestatiemeting kunnen de stakeholders de organisatie beoordelen. Zodra de stakeholders geen draagvlak meer zien, is het einde van de organisatie waarschijnlijk in zicht. Om dit draagvlak te creëren zijn gegevens nodig zodat zij de organisatie kunnen beoordelen. Kunnen de stakeholders de organisatie niet beoordelen, dan zullen ze ook geen standpunt in kunnen nemen. Hierdoor kunnen zij geen beslissingen nemen en zal dat niet in het voordeel van de organisatie werken.

Zoals gezegd hebben prestatiemetingen dus ook nadelen. De Bruijn noemt de volgende zeven nadelen:

#### *1. Prestatiemeting leidt tot strategisch gedrag (bedoeld wordt anticiperend gedrag).*

Sommige organisaties zijn geneigd om de uitkomsten kunstmatig op te schroeven. Een voorbeeld hiervan is dat de Amerikaanse FBI gemeten wordt op het aantal arrestaties. In de praktijk arresteren zij veel deserteurs omdat zij makkelijk op te sporen zijn. Het gevolg is het percentage vervolgingen erg laag is omdat deserteurs bijna niet vervolgd worden.

#### *2. Prestatiemeting versterkt de interne bureaucratie.*

Afdelingen die zich bezighouden met de prestatiemeting van de eigen organisatie, “kunnen” de gegevens zo “kneden” dat uit de metingen blijkt dat op papier de organisatie uitstekend functioneert terwijl daar in de praktijk niets van blijkt. Met name Britse organisaties blijken hierin uitermate bedreven te zijn.

#### *3. Prestatiemeting blokkeert innovaties.*

Innovatie brengt automatisch risico's met zich mee. Het gevolg van innovatie is namelijk lastig te voorspellen en dit houdt in dat de resultaten tegen kunnen vallen. Dit zou dus schadelijk kunnen zijn voor de prestaties van de organisatie. Om dit te voorkomen, wil men dus op de “oude voet” verder gaan.

#### *4. Prestatiemeting blokkeert ambities.*

Organisaties zullen niet altijd voor het maximale resultaat willen gaan. Indien in een jaar een target is gehaald, zal men gas terug kunnen nemen omdat dit weer ten koste zou kunnen gaan van de resultaten van het jaar daaropvolgend.

#### *5. Prestatiemeting verdriift de professionele habitus.*

Organisaties kunnen het “goed scoren op prestatie-indicatoren” gaan interpreteren als een doel op zich. Dit heeft tot gevolg dat de prestaties uiteindelijk af zullen nemen.

#### *6. Prestatiemeting verdriift bestelverantwoordelijkheid.*

Publieke organisaties hebben de plicht om professionele inzichten met elkaar te delen. Doordat ook binnen de publieke sector organisaties concurrenten van elkaar kunnen zijn (bijvoorbeeld scholen) zullen zij niet graag hun “best practices” met elkaar delen. Dit heeft weer een negatieve invloed op de onderlinge relatie.

#### *7. Prestatiemeting bestraft goed presteren.*

We hebben in de vorige paragraaf gezien dat prestatiemeting zorgt voor transparantie binnen een organisatie. Hierdoor kan men een dergelijke organisatie een redelijk ingeschatte target opleggen.



Voor minder transparantere bedrijven zal men minder “scherpe” targets op kunnen stellen waardoor prestatiemeting goed presteren lijkt te bestraffen.

Om de negatieve effecten van deze nadelen te elimineren is het van belang dat het management aan het personeel duidelijk maakt dat een prestatiemeting bedoeld is om beter te functioneren en dat het geen doel op zich mag worden.

Er zijn talloze voorbeelden van organisaties die alles meten maar de uiteindelijke missie uit het oog verliezen. Het meest schrijnende voorbeeld dat ik ben tegengekomen in mijn “zoektocht” naar informatie over dit onderwerp is een incident dat zich afspeelde in maart 1968 tijdens de Vietnam-oorlog. Tijdens deze oorlog werd “Bodycounts” (het aantal dodelijke slachtoffers dat bij de Vietcong viel) als prestatie-indicator gebruikt. Op een gegeven moment bleek dat er minder slachtoffers vielen bij de vijand en een luitenant van een eenheid besloot hierop een dorpje (My Lai) met 500 inwoners compleet “uit te roeien”. De onschuldige en ongewapende burgers waren uiteraard kansloos. Hopelijk zal men dit extreme voorbeeld tijdens colleges en schoollessen blijven gebruiken om aan te geven hoe het niet moet en om eventuele herhaling van dit soort praktijken te voorkomen.

### **Ten slotte**

Om de planning en controlcyclus “handen en voeten” te geven, maakt men gebruik van managementmodellen. Deze managementmodellen zijn voor een organisatie een hulpmiddel om de bedrijfsvoering te analyseren aan de hand van de zes besturingselementen (strategie, structuur, cultuur, mensen, middelen en resultaten).

De twee meest gebruikte managementmodellen binnen het Ministerie van Defensie zijn het INK-model en COSO. Een hulpmiddel bij het kwaliteitsmanagement binnen de modellen is de Plan-Do-Check-Act-cyclus in de Deming circle. Deze procedure heeft tot doel de kwaliteit van de producten te waarborgen en indien de producten niet voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen, verbeteracties op te starten om de producten te verbeteren.

In het volgende hoofdstuk beschrijf ik de Deming circle en behandel ik de twee modellen aan de hand van hun oorsprong, achtergrond, inhoud en toepassing.

Ten slotte beschrijf ik hoe de Deming circle toegepast kan worden op deze twee modellen en richt me daarbij voornamelijk op de verbeteracties aangezien (een gedeelte van) mijn doelstelling is om inzicht te krijgen in de werking van de verbeterplannen. De verbeterplannen van het Ministerie van Defensie lijken in opzet goed te zijn maar dit beklijft niet in de werking. Ik ben van mening dat de bestudering van de theorieën mij een stap dichterbij de oplossingsrichtingen van het probleem brengen.

### 3 MODELLEN EN THEORIEËN

Door het gebruik van modellen kan men theorieën inzichtelijker maken en structuren. Het gebruik van deze modellen kan een organisatie helpen om de processen te beheersen en te verbeteren. Door de theorie vast te leggen in modellen heeft men handvatten om beheersmaatregelen te kiezen.

Binnen het Ministerie van Defensie wordt gebruik gemaakt van verschillende managementmodellen. Het INK-model en het COSO-model zijn veruit de twee meest gebruikte modellen binnen het departement om de processen met betrekking tot planning en control te beheersen.

In dit hoofdstuk richt ik me daarom voornamelijk op deze twee modellen en de relatie met de regelkring van Deming. Eerst beschrijf ik Deming circle en vervolgens behandel ik de achtergronden en de algemene toepassing van de managementmodellen. Ten slotte ga ik dieper in op de toepassing van verbeteractiviteiten binnen de twee modellen aan de hand van de Deming circle.

#### 3.1 De Deming circle

De Deming circle is een hulpmiddel voor kwaliteitsmanagement. Bij kwaliteitsmanagement houdt men zich voortdurend bezig met het verbeteren van producten, diensten en processen binnen een organisatie. In de Deming circle wordt voortdurend het PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act) doorlopen om één of meerdere activiteiten efficiënt aan te pakken. Een dergelijk cyclus wordt ook wel een regelkring genoemd. Het heeft tot doel om er zeker van te zijn dat de organisatie en de producten voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen en indien dit niet het geval is, verbeteracties op te starten om de prestaties te verbeteren.

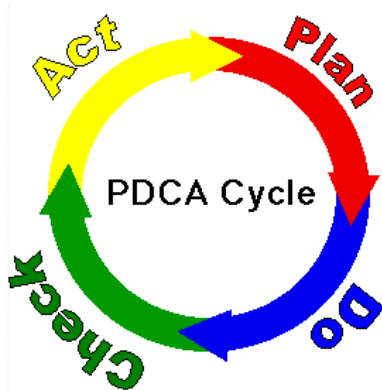
Deming beschrijft in zijn boek 'Out of the Crisis' (1982) veertien belangrijke principes voor management binnen Amerikaanse productiebedrijven. Deze aanbevelingen worden tegenwoordig binnen organisaties nog steeds als handvatten gebruikt om de kwaliteit te verbeteren en efficiëntere bedrijfsprocessen te realiseren.

Basis voor de aanbevelingen van Deming was de gedachte die in die tijd heerste over het verband tussen productie en kwaliteit. Men was er in die tijd van overtuigd dat de verhoging van de productie ten koste zou gaan van de kwaliteit door grotere kans op fouten of dubbel werk. Volgens Deming kan dit worden opgelost door zijn aanbevelingen op te volgen.

Hieronder een overzicht van de aanbevelingen.

1. Het management van de organisatie moet doelgericht werken en daarom een *doel* formuleren.
2. Dat doel moet bij *iedereen in de organisatie* bekend zijn.
3. Laat *kwaliteitscontrole* van producten niet te intensief zijn zodat onnodig resources worden aangewend.
4. Zorg voor professionele *inkoop*, waarbij het niet alleen om het laagste tarief gaat.
5. Zorg door innovatie en procesoptimalisatie door een cyclus van *continue verbetering*.
6. Zorg ervoor dat de juiste *vaardigheden* binnen de organisatie aanwezig zijn.
7. Zorg voor effectief *leiderschap*
8. Zorg ervoor dat mensen zich zeker en gesteund voelen zodat ze goed werk kunnen en durven leveren. Ban *angst* uit.
9. Zorg voor samenwerking tussen unit en afdelingen. *Slechts muren* waar nodig.
10. Gebruik geen *holle frasen, slogans* en onvoldoende onderbouwde doelstellingen om het personeel te motiveren. Dit werkt slechts *averechts*.
11. Schaf kwantitatieve targets af. Leg meer nadruk op de *productiviteit van het proces*.
12. *Hef belemmeringen* op die goed werk verhinderen. Zorg bijvoorbeeld voor deugdelijk gereedschap. Schaf de jaarlijkse beoordeling af als deze angst onder personeel veroorzaakt.
13. Zorg voor een goede algemene scholing en ontwikkeling van medewerkers.
14. Stel een actieplan op om de zogenaamde 'dodelijke' belemmeringen en ziektes te overwinnen; zoals gebrek aan doelgerichtheid, de nadruk op kortetermijnwinst, kwantitatieve prestatiebeoordeling, verloop onder management, management op basis van alleen zichtbare kwantitatieve gegevens, overdadige ziektekosten en overdadige juridische kosten.

Om de theorie van Deming in het proces voor kwaliteitsverbetering in de praktijk te kunnen gebruiken heeft hij een regelkring geïntroduceerd waarmee men de kwaliteit van processen kan waarborgen. Met deze regelkring wordt voortdurend de PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act) doorlopen om één of meerdere activiteiten efficiënt aan te pakken. Deze cyclus wordt schematisch weergegeven in de Deming circle; zie onderstaand figuur.



In de PDCA-cyclus worden vier activiteiten benoemd die in elke organisatie aanwezig zijn. De cyclus begint bij het plannen (**Plan**). Hierin stelt een organisatie een plan op met de resultaten die ze willen bereiken. In dit plan moeten de doelstellingen SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) worden geformuleerd. In het uitvoerende gedeelte (**Do**) wordt het plan ten uitvoer gebracht. Hierna worden de resultaten van het proces en de behaalde resultaten vergeleken (**Check**) met de doelstelling die in het plan beschreven staan. Aan het eind van de regelkring staat het bijsturen of verankeren (**Act**). Bijsturen doet men indien uit de evaluatie blijkt dat de resultaten niet voldoen aan de doelstellingen. Wanneer blijkt dat de resultaten wel bevredigend zijn, verankert men de werkwijze van het proces om de resultaten te continueren.

Vervolgens herhaalt de cyclus zich weer om zo tot een continu proces van kwaliteitsverbetering te komen. De cyclus zorgt daarmee voor zowel kwaliteitsborging als kwaliteitsverbetering.

De Deming circle wordt gebruikt als basis voor diverse managementmodellen. Het INK-model en het COSO-model zijn voorbeelden van twee managementmodellen.

### **3.2 Het INK-model**

Eind jaren tachtig van de vorige eeuw draaide de Japanse economie op volle toeren en was toonaangevend in de wereldeconomie. De Verenigde Staten klonnen uit een economisch dal en leken te kunnen gaan concurreren met Japan. In Europa bleef de economie op een laag niveau en leek de situatie uitzichtloos. In Japan en de Verenigde Staten had men zich gericht op kwaliteitsmanagement om de prestaties (en hiermee hun concurrentiepositie) te verbeteren. In Europa had men de slag gemist en op initiatief van de voorzitter van de Raad van Bestuur van Philips, van der Klugt, kwamen veertien presidenten van Europese multinationals tot een Europese benadering van kwaliteitsmanagement. Zij richtten in 1988 de EFQM (European Foundation Quality Management) op. Om het initiatief kracht bij te zetten, stelde de EFQM een prijs (European Quality Award) in. De prijs wordt uitgereikt aan de organisatie die zich – volgens een toetsingskader – het best bezig heeft gehouden met kwaliteitsmanagement. Dit toetsingskader is hierna uitgegroeid tot het EFQM-model.

In dezelfde periode werd, op initiatief van de toenmalige minister van Economische Zaken, Andriessen, de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit opgericht. Deze stuurgroep stelde ook in Nederland een kwaliteitsprijs in zoals de European Foundation Quality Management (EFQM) dat op Europees

niveau heeft gedaan. De stuurgroep is de voorloper geweest van het INK (Instituut Nederlandse Kwaliteitsmodel), dat (geheel) aansluit bij EFQM.

Het INK-managementmodel is een model dat het voor organisaties mogelijk maakt om zelfevaluaties uit te voeren. In dit model ligt de nadruk op de gebieden waar verbeteringen mogelijk zijn. In het INK-model worden vijf kenmerken genoemd voor een excellerende organisatie.

**1. Leiderschap met lef**

De leiding bepaalt op basis van externe en interne informatie een uitdagende koers, draagt deze uit, motiveert, luistert, gaat de consequenties — ook voor zichzelf — niet uit de weg, is integer en houdt vol.

**2. Resultaatgerichtheid**

De leiding stuurt op de toegevoegde waarde van de verrichte inspanningen en houdt de waardering door de verschillende groepen belanghebbenden (klanten, leveranciers, partners, medewerkers, bestuur, financiers en maatschappij) in balans.

**3. Continu verbeteren**

Gemeten resultaten worden systematisch vergeleken met de, van de visie afgeleide, doelstellingen. Trends en afwijkingen worden geanalyseerd en leiden tot duurzame verbeteringen. De leiding stimuleert medewerkers om innovatieve oplossingen aan te dragen en kennis uit te wisselen.

**4. Transparantie**

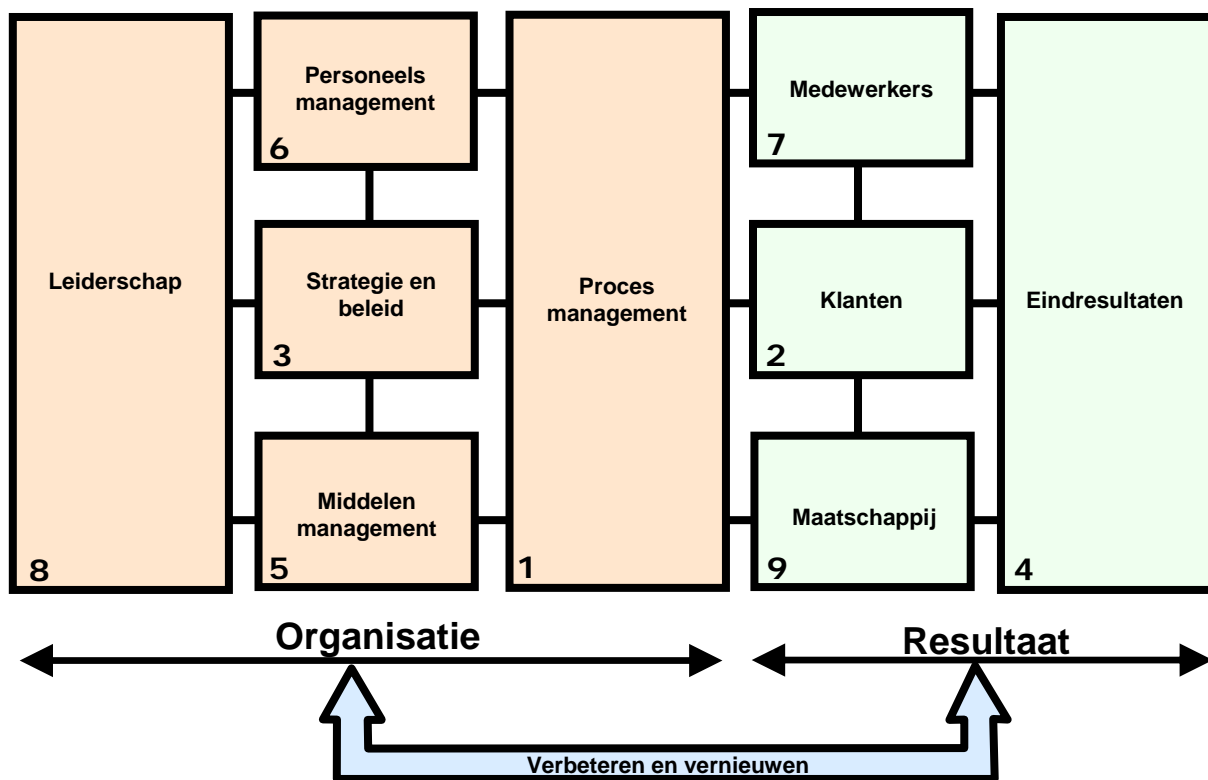
Processen, hun onderlinge relaties en prestatie-indicatoren zijn vastgelegd en gecommuniceerd aan belanghebbenden. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn bekend. Kosten en baten zijn per proces(onderdeel) te meten en iedere werknemer kent zijn bijdrage aan het eindresultaat.

**5. Samenwerking**

Management en medewerkers werken op een professionele manier samen, waarbij persoonlijke doelen en organisatiedoelen op elkaar zijn afgestemd. Bureaucratische structuren zijn afgebroken. Met partners in netwerken wordt gezocht naar maximale toegevoegde waarde voor het geheel.

*Bron: Introductie; filosofie inhoud, en toepassing van het INK-managementmodel, oktober 2004.  
(werkmateriaal INK)*

Het INK-model bestaat uit negen aandachtsgebieden. De negen aandachtsgebieden zijn verdeeld over twee perspectieven; *organisatie* en *resultaat*. In het organisatieperspectief staan de activiteiten van de organisatie centraal. In het resultaatperspectief worden vier groepen belanghebbenden onderkend.



Het INK-model

#	Organisatiegebieden	#	Resultaatgebieden
8	Leiderschap	4	Eindresultaten
3	Beleid en strategie	2	Waardering door klanten
6	Personeelsmanagement	7	Waardering door medewerkers
5	Middelenmanagement	9	Waardering door de maatschappij
1	Procesmanagement		

In de Westerse wereld is het gebruikelijk om van links naar rechts te lezen en het model beginnen bij het aandachtsgebied “*Leiderschap*”. In het kader van verbeteren en vernieuwen is het echter beter om te beginnen bij het resultaat en te bezien waardoor een bepaald resultaat wordt behaald. Om een organisatie aan de hand van het model te beoordelen leert het INK haar auditors om het onderzoek te beginnen met het “*Procesmanagement*”. De processen van de organisatie geven immers inzicht waar de organisatie zich nu mee bezighoudt. Hierna volgen de auditors een (op het eerste gezicht) onlogische volgorde. Voor het leggen van verbanden en een beter inzicht te krijgen, volg ik in dit hoofdstuk dezelfde volgorde.

### 3.2.1. De negen aandachtsgebieden en het blok “*verbeteren en vernieuwen*”

#### 1) Procesmanagement

Het management van processen is het centrum van het INK-model. Het INK-model gaat er namelijk vanuit dat de processen bepalend zijn voor het resultaat en niet de structuur van de organisatie. Onder management van processen verstaat het INK; “*De manier waarop de organisatie vanuit strategie en beleid haar processen identificeert, ontwerpt beheerst en waar nodig verbetert gericht op waardetoevoeging voor alle groepen van belanghebbenden. De manier waarop gezocht wordt naar een gezonde balans tussen procedurele sturing en professionaliteit*”.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Introductie; filosofie inhoud, en toepassing van het INK-managementmodel, oktober 2004. (werkmateriaal INK), blz 19

Er worden drie soorten processen onderkend: het primaire proces, het besturende proces en de ondersteunende processen. De manier waarop de mensen uit de organisatie de processen invullen is bepalend voor de verbindingen die ontstaan tussen de verschillende organisatiedelen. Het organisatiegebied “management van processen” is direct gerelateerd aan het resultaatgebied “klanten” (en leveranciers)

## **2) Klanten**

In dit resultaatgebied vraagt het management zich af of de afnemers (maar ook leveranciers) tevreden zijn over de eindresultaten en of de afspraken conform de processen zijn nagekomen en hoe de klanten (en leveranciers) dit beoordelen. In samenhang met de andere aandachtsgebieden is het van belang dat men inzicht heeft hoe deze informatie, die voortvloeit uit dit resultaatgebied, doorwerkt in de andere aandachtsgebieden. Een voorbeeld van een dergelijk aandachtsgebied is het organisatiegebied “strategie en beleid”

## **3) Strategie en beleid**

In dit organisatiegebied wordt niet de strategie en beleid bepaald (het is immers een bedrijfsvoeringsmodel en geen model om de strategie en beleid te bepalen) maar als een gegeven beschouwd en wordt bekeken of de doelstellingen specifiek genoeg zijn. Het vraagt vooral aandacht voor de toepassing en uitwerking van de gekozen strategie. In het INK-model wordt dit omschreven als *“De manier waarop de organisatie haar missie implementeert door een heldere voor alle groepen van belanghebbenden uitgewerkte strategie, die wordt vertaald in concreet beleid, plannen en budgets; de informatiebronnen die aan de strategie ten grondslag liggen en de wijze waarop intern en extern wordt gecommuniceerd.”*<sup>11</sup>

## **4) Eindresultaten**

In dit resultaatgebied draait het niet alleen om de financiële resultaten als omzet, winst en winstmarges. Hoewel deze zwaar wegen zijn ook de operationele resultaten als doorlooptijden, verspilling, etc, niet onbelangrijk. Voor beide geldt dat een organisatie zich moet afvragen in hoeverre zij haar doelstellingen op deze gebieden heeft gerealiseerd en in hoeverre is voldaan aan de verwachtingen van de vermogensverschaffers. Deze vermogensverschaffers zullen zeker geïnteresseerd zijn in de wijze waarop men om is gesprongen met de middelen. Niet alleen met de financiële middelen maar ook met de middelen die een financiële waarde vertegenwoordigen zoals materialen, gebouwen, apparatuur en andere vaste activa. In het INK-model wordt dit behandeld in het organisatiegebied “middelenmanagement”.

## **5) Middelenmanagement**

In dit organisatiegebied staat de effectiviteit en de efficiency bij het gebruik van de middelen centraal. De nadruk ligt bij de manier waarop de organisatie de middelen, vanuit de strategie en beleid, aanwendt om de activiteiten van de organisatie doeltreffend en doelmatig uit te voeren en zeker te stellen dat middelen een maximale waarde toevoegen aan de processen. Werknemers worden regelmatig als middelen gezien maar in het INK-model wordt het personeel in een ander organisatiegebied geschaard.

## **6) Personeelsmanagement**

De werknemers worden veelal gezien als “het kapitaal van de organisatie”. In het INK-model heerst de opvatting dat de werknemers niet alleen de organisatie vormen maar ook de organisatie zijn. Dit is voor het INK voldoende reden om het personeelsmanagement in een apart organisatiegebied in het model op te nemen. Om het potentieel aan kennis en kunde volledig te benutten wordt in dit organisatiegebied aandacht geschonken aan de continue verbeteringen van alle aspecten op het gebied van personeelsbeleid. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het aannameproces, ontwikkeling, loopbaanbegeleiding en beloning maar ook het proces als de wegen van de werknemer en organisatie zich (om welke reden dan ook) scheiden. Naast het feit dat de werknemers de organisatie de organisatie zijn, behoren zij ook tot de belanghebbenden van de organisatie. Om deze reden zijn zij ook opgenomen in het resultaatgebied “medewerkers”.

---

<sup>11</sup> Introductie; filosofie inhoud, en toepassing van het INK-managementmodel, oktober 2004. (werkmateriaal INK), blz 13

## **7) Medewerkers**

Net als bij de andere belanghebbenden is het voor de organisatie van belang dat men weet hoe de medewerkers over de organisatie denken en welke consequenties dit heeft voor hun handelen. Het vragen naar de mening van de medewerkers zal de transparantie binnen de organisatie vergroten (mits deze openheid geen negatieve consequenties zal hebben voor de werknemers uiteraard) omdat niet alleen de organisatie de mening van de werknemers kent maar de werknemers ook zien wat het management belangrijk vindt. De sfeer en cultuur binnen een organisatie wordt mede bepaald door het "leiderschap" dat in een volgend organisatiegebied wordt beschreven.

## **8) Leiderschap**

Ook in dit organisatiegebied is het een doel om zo transparant mogelijk te werken. Van het management wordt verwacht dat zij een omgeving creëren waarin de werknemers zich verantwoordelijk voelen voor het gedrag van collega's. In een dergelijke omgeving moet het mogelijk zijn om elkaar aan te spreken zowel verticaal als horizontaal.

Het is de taak van het management om de werknemers te prikkelen om de zingeving en motivatie te prikkelen. Dit hoeft echter niet alleen te bestaan uit financiële prikkels.

## **9) Maatschappij**

De inhoud van het laatste aandachtsgebied is zeker niet de makkelijkste. In "Maatschappij" wordt beoordeeld wat de maatschappelijke betrokkenheid van de organisatie is. De belanghebbenden in dit resultaatgebied kunnen uit verschillende groepen bestaan en dus ook verschillende belangen kunnen hebben. Lastig wordt het wanneer de belangen binnen de maatschappij tegenstrijdig zijn. Van tevoren is dan al bekend dat binnen dit gebied niet iedere groepering volledig tevreden zal zijn. In dit resultaatgebied stelt de organisatie zichzelf de vragen: "*Wat doet de organisatie voor de maatschappij?*", "*Welk effect sorteert dit?*" en "*Wat doet de organisatie met de resultaten uit de effectmeting?*".

## **Verbeteren en vernieuwen**

Tijdens de zelfanalyse van de negen aandachtsgebieden zullen de zwakke punten van de organisatie aan het licht komen en ook tegen het licht worden gehouden. Hieruit kan naar voren komen dat een organisatie haar bestaande processen zal moeten verbeteren maar het kan er ook toe leiden dat een organisatie processen fundamenteel zal moeten veranderen. De uitkomsten van het "verbeteren en vernieuwen" zullen het startpunt zijn voor de nieuwe cyclus van het model.

### *3.2.2 De ontwikkelingsfasen*

Naast de negen aandachtsgebieden en het blok "verbeteren en vernieuwen" kent het INK vijf ontwikkelingsfasen. De idee achter deze ontwikkelingsfasen is terug te voeren op de wetenschappelijke theorie waarin men probeert te verklaren waarom er verschillende soorten naast elkaar leven terwijl de verschillende soorten naast verschillende kenmerken ook kenmerken hebben die overeenkomen. Om de organisatieontwikkeling te definiëren heeft het INK de ontwikkelingsfasen onderkend. Deze zijn afgeleid van de evolutietheorie. Door verschillende omstandigheden kan een organisatie zich ontwikkelen van de ene fase naar een andere fase. Het verdient de voorkeur dat de ontwikkeling van de verschillende gebieden binnen een fase gelijkmatig worden ontwikkeld. In de verschillende fasen is er geen sprake van dat de ene fase beter of slechter is dan de andere maar alleen om te bepalen waarin de fase zich onderscheidt in complexiteit van de andere.

In elke fase wordt een onderscheid gemaakt in vier aspecten.

- De concrete vorm of inrichting van de organisatie
- De wijze waarop de organisatie wordt gemonitord
- De basisideeën of de constitutie waarop de organisatie is gebouwd
- De chemie die in de organisatie wordt verondersteld of nagestreefd



De vijf ontwikkelingsfasen zijn als volgt benoemd en gedefinieerd;

#### *Fase 1; activiteit georiënteerd*

Het gaat hier om organisaties in de meest primaire vorm. Het resultaat is het belangrijkste en de wijze waarop iets wordt gemaakt is van ondergeschikt belang. Het INK-model omschrijft deze fase als: *“In zijn eigen werksituatie streeft iedereen er naar werk zo goed mogelijk uit te voeren. Vakmanschap wordt hooggewaardeerd en door opleidingen ondersteund. Als er klachten zijn, probeert de organisatie deze te verhelpen.”*<sup>12</sup>

#### *Fase 2; proces georiënteerd*

Deze fase is min of meer een logisch vervolg op de eerste fase. In deze fase zoekt de organisatie naar een manier om de zwaktes uit de vorige fase te verbeteren. Statistiek speelt hierin een belangrijke rol. In het INK wordt dit als volgt omschreven: *“De primaire processen worden beheerst. De afzonderlijke processtappen zijn geïdentificeerd, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen vast. Prestatie-indicatoren fungeren als stuurmiddel. Processen worden verbeterd op basis van geconstateerde afwijkingen”*.

#### *Fase 3; Systeem georiënteerd*

In de vorige fasen is de organisatie meer “naar binnen gericht” en staan de professionals van de organisatie centraal. In de systeem georiënteerde fase probeert de organisatie meer aan te sluiten op wat er in haar omgeving gebeurt.

*“Er wordt op alle niveaus systematisch gewerkt aan verbetering van de organisatie als geheel. De Plan-Do-Check-Act-cyclus (PDCA) wordt toegepast in primaire-, ondersteunende- en besturingsprocessen. Klantenfocus is dominant voor het beleid, dat erop gericht is problemen te voorkomen in plaats van te verhelpen.”*

#### *Fase 4; Keten georiënteerd*

In deze fase is de organisatie veranderd van een autonome entiteit naar een organisatie die verbanden is aangegaan met verschillende actoren in haar omgeving. De continuïteit van de organisatie is hierdoor afhankelijk geworden van (een deel) van de actoren.

*“Samen met partners in de voortbrengingsketen wordt gestreefd naar maximale toegevoegde waarde. Per partner wordt bepaald wie het meest geschikt is om een bepaalde taak uit te voeren. Besturingssystemen worden met elkaar verbonden. Innovatie staat voorop.”*

#### *Fase 5; Transformatie georiënteerd*

In deze fase is het, naast de toppositie in de bestaande markten, ook van belang om de bereidheid te hebben om het bestaande op te offeren aan een nieuw gebied en zo op langere termijn betere perspectieven te creëren.

*“In haar marktsegment behoort de organisatie tot de top. Het proces van continu verbeteren is in de organisatiestructuur en cultuur verankerd. Op basis van een lange termijn visie worden tijdig de bakens verzet om nieuwe activiteiten op te starten en de organisatie daarvoor in te richten.”*

<sup>12</sup> Introductie; filosofie inhoud, en toepassing van het INK-managementmodel, oktober 2004. (werkmateriaal INK), blz 23



### 3.2.3 Toepassing van het INK-model

Het INK-model kan op vier verschillende manieren worden ingezet om de bedrijfsvoering te verbeteren<sup>13</sup>. Het kan toegepast worden voor:

- Bewustmaking
- Diagnose
- Verbeteren
- Besturen

#### *Bewustmaking*

Bijna niemand zal tegen verbeteren zijn maar omdat verbeteringen (bijna) altijd gepaard gaat met veranderingen, zal niet iedereen dit toejuichen. Bij veranderingen wordt door een gedeelte van de mensen altijd weerstand geboden. Om die weerstand het hoofd te bieden, is communicatie een belangrijk hulpmiddel. Door duidelijk te communiceren wat de visie is, de feiten zijn en wat het perspectief is, zal de veranderbereidheid vergroot (kunnen) worden.

#### *Diagnose*

Om een diagnose van de organisatie te maken, biedt het INK hiervoor vier verschillende methoden. Hiermee kan de organisatie bepalen welke maatregelen nodig zijn om de bedrijfsvoering te verbeteren.

- Quick-scan<sup>14</sup>
- Positiebepaling
- Zelfevaluatierapport
- Audit

#### *Verbeteren*

Een diagnose toont aan waar voor de organisatie een verbetertraject noodzakelijk is. Hierbij is het van belang dat de organisatie de juiste keuzes voor verbeteringen maakt en hiermee de organisatie niet uit balans brengt. Het INK-model biedt hierbij een handvat.

#### *Besturen*

Aanvankelijk zal het verbetertraject als een project gezien worden. Hoe langer dit project zal bestaan, des te groter is de kans dat dit tot de reguliere bedrijfsvoering zal gaan behoren en worden verbonden aan de bestaande methoden voor planning en verslaggeving. Het INK-model wordt dan ook als besturingsinstrument gebruikt. In de praktijk wordt het model het meest gebruikt voor rapportage (structuur zorgt voor beter vergelijkingsmateriaal), jaarplannen (om doelbereiking te bepalen) en om op koers te blijven.

### 3.3 Het COSO-model

Naar aanleiding van een aantal boekhoudschandalen en andere fraudegevallen (waaronder het "Watergate-schandaal") in de Verenigde Staten heeft een comité in een rapport een aantal aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op de interne controle en interne beheersing van een organisatie.

Dit comité - bestaande uit vertegenwoordigers van een aantal private organisaties - ontwikkelde in 1992 aan de hand van de aanbevelingen een managementmodel dat vernoemd werd naar dit comité: "The Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission" kortweg "COSO". Dit

---

<sup>13</sup> Introductie; filosofie inhoud, en toepassing van het INK-managementmodel, oktober 2004. (werkmateriaal INK)

<sup>14</sup> Aan de hand een vragenlijst kan een organisatie een quick-scan maken om te bepalen in welke ontwikkelingsfase de organisatie zich bevindt. De score kan uit één lopen van 0 tot 100 punten. De score bepaalt in welke van de vijf ontwikkelingsfasen de organisatie zich bevindt. Elke ontwikkelingsfase vertegenwoordigd 20 punten waarbij geldt: hoe hoger de score, hoe verder de organisatie zich heeft ontwikkeld.

model is een hulpmiddel voor organisaties om het interne beheersingssysteem te beoordelen en te verbeteren en wordt grafisch weergegeven in een driedimensionale kubus.

Elke organisatie loopt een bepaalde vorm van risico en om haar doelstellingen te bereiken moet de organisatie de risico's beheersen. Naast de onzekerheden die de risico's veroorzaken, creëren de onzekerheden ook kansen. Door ondernemingsrisicomanagement toe te passen kan de organisatie op een efficiënte manier omgaan met de risico's en kansen met het doel om de mogelijkheden tot waardevermeerdering te vergroten.

COSO stelt dat de waarde gemaximaliseerd wordt als het management een strategie formuleert en doelen stelt om een optimale balans te realiseren tussen groei, resultaat en risico's en hierbij de middelen op een doelmatige en doeltreffende manier inzet om de ondernemingsdoelstellingen te realiseren. In onderstaand tabel een opsomming van wat - volgens COSO - het ondernemingsrisicomanagement omvat.

▪ **Afstemmen van risicoacceptatiegraad en strategie**

Het management overweegt de risicoacceptatiegraad van de organisatie bij de evaluatie van de strategische alternatieven, formuleert hierbij behorende doelen en ontwikkelt een mechanisme om verbonden risico's te beheersen.

▪ **Versterken van de beslissingen ten aanzien van de reactie op risico**

Ondernemings-risicomanagement zorgt voor het kader waarbinnen alternatieve reacties op het risico te identificeren en te selecteren - risicovermijding, vermindering, delen en accepteren.

▪ **Vermindering operationele verrassingen en verliezen**

Ondernemingen vergroten hun vermogen om potentiële gebeurtenissen te identificeren en antwoorden hierop te formuleren om verrassingen en verbonden kosten of verliezen te reduceren.

▪ **Identificeren en beheersen van meervoudige en dwars door de organisatie lopende ondernemingsrisico's**

Elke onderneming heeft te maken met een veelheid aan verschillende risico's die verschillende delen van de organisatie beïnvloeden. Ondernemingsrisicomanagement ondersteunt een effectieve reactie op onderling verband houdende gevolgen en integreert reacties op meervoudige risico's.

▪ **Kansen benutten**

Door alle mogelijke potentiële gebeurtenissen te overwegen, is het management in staat de kansen te identificeren en proactief de mogelijkheden te benutten.

▪ **Verbeteren van de inzet van kapitaal**


Het verkrijgen van robuuste risico-informatie stelt het management in staat effectief de kapitaalbehoefte in te schatten en de allocatie van kapitaal te verbeteren.

*Bron: Risico management van de onderneming – Geïntegreerd raamwerk Enterprise Risk Management – Integrated Framework (ERM) Management samenvatting, september 2004*

In de COSO-kubus worden de relaties tussen de **organisatiedoelstellingen, controlecomponenten en de bedrijfsactiviteiten/organisatieniveaus** van een organisatie weergegeven. De pijlers in dit geheel zijn de controlecomponenten. Het oorspronkelijke COSO-model uit 1992 kent er vijf. In 2004 werd het model geactualiseerd. Aan deze vijf pijlers werden er nog drie toegevoegd (*Objective Setting, Event Identification, Risk Response*). Dit model staat bekend als Enterprise Risk Management Framework (ERM) ook wel COSO II genoemd. De pijlers worden verbonden met de organisatiedoelstellingen (strategische doelstellingen, efficiënte en effectieve bedrijfsprocessen, betrouwbare rapportages en naleving van regelgeving) en vier bedrijfsactiviteiten/organisatieniveaus waarvoor interne controle gewenst/nodig is.

Met behulp van dit controlframework kan een organisatie risico's herkennen, er mee omgaan en/of te beheersen.



 This image has been released under the 'GNU Free Documentation License

Met COSO krijgt men meer inzicht krijgen in de relatie tussen risico's en het interne beheersingssysteem. In het COSO-model gaat men er van uit dat wanneer de processen van interne beheersing ordelijk verlopen, men een redelijke mate van zekerheid kan verkrijgen om de organisatiedoelstellingen te behalen. COSO verdeelt deze organisatiedoelstellingen in vier categorieën.

### 3.3.1 Organisetiedoelstellingen

- *Strategic* – Het bereiken van strategische doelen die de missie ondersteunen
- *Operations* – Efficiënt en effectief gebruik van de middelen tijdens de bedrijfsprocessen
- *Reporting* – Betrouwbaarheid van de (financiële) verslaggeving
- *Compliance* – Naleving van (relevante) wet- en regelgeving

De indeling van deze organisatiedoelstellingen maakt het mogelijk om verbanden te leggen met de verschillende aspecten van ondernemingsrisicomanagement (de controlecomponenten; zie hieronder). Aangezien er in deze aspecten een overlap mogelijk is, kan een organisatiedoelstelling in meerdere aspecten van het ondernemingsrisicomanagement voorkomen.

De mate waarin ondernemingsrisicomanagement toegepast, hangt (mede) af van de mate van de invloed van externe factoren. Voor het bereiken van de doelstellingen *Reporting* en *Compliance* kan de organisatie redelijke zekerheid bieden omdat deze binnen de macht van de organisatie liggen. Voor *Strategic* en *Operations* ligt dat anders. Deze doelstellingen zijn (mede) afhankelijk van externe, niet (altijd) te beïnvloeden factoren. De redelijke zekerheid die het risicomanagement kan brengen, is dat de organisatie de ontwikkelingen van externe omgevingsfactoren (die gevolgen hebben voor de doelstellingen) in de gaten houden en zo nodig maatregelen treffen.

### 3.3.2 Controlecomponenten

Sinds 2004 bevat het COSO-model acht – met elkaar verbandhoudende – componenten.

#### **Internal Environment** (*Beheersingskader*)

Het beheersingskader bepaalt de cultuur en de houding van het personeel en wordt grotendeels bepaald door “signalen” van het management. Het management geeft in alles aan welke normen en waarden zij belangrijk vindt voor haar organisatie. Dit vormt de basis voor de manier waarop het personeel tegen waarden aankijkt zoals integriteit en ethiek maar ook hoe risico's moeten worden beschouwd en geadresseerd (inclusief risicomanagementbeleid en risicoacceptatiegraad). Als het

management geen oog heeft voor dit soort zaken dan zal het personeel zich ook niet geroepen voelen om het beheersingskader te “omarmen”.

**Objective Setting** (*Doelstellingformulering*)

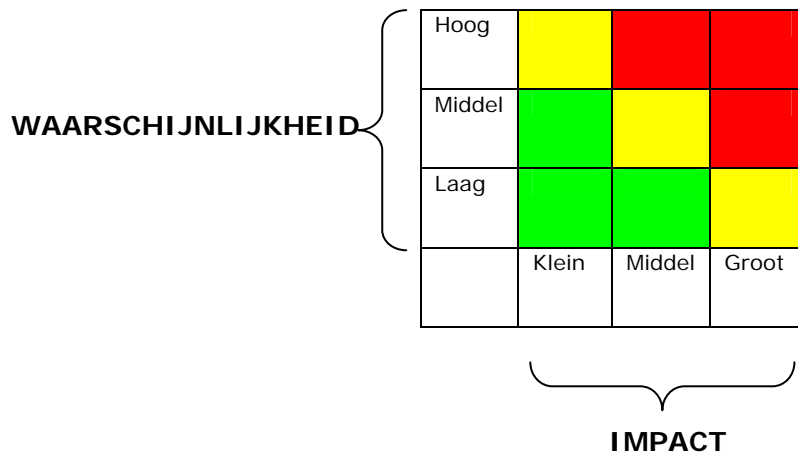
Doelstellingen worden bepaald vanuit de missie (“reason for existence”) van de organisatie en geven aan op welke manier zij resultaten willen behalen. Bij het ondernemingsrisicomanagement is het van belang dat de doelstellingen en de missie op elkaar zijn afgestemd en consistent zijn met de risicoacceptatiegraad. De doelstellingen moeten bestaan voordat het management mogelijke gebeurtenissen kan erkennen die van invloed kunnen zijn voor het behalen van de doelstellingen.

**Event Identification** (*Identificeren van gebeurtenissen*)

Gebeurtenissen (zowel interne als externe) die invloed kunnen hebben op het resultaat van de organisatie moeten geïdentificeerd worden. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen kansen en risico’s. Kansen worden teruggekoppeld naar het formuleringsproces van strategie en/of doelstellingen terwijl risico’s worden verder behandeld in het proces van de controlecomponenten.

**Risk Assessment** (*Risicobeoordeling*)

Risico’s worden geanalyseerd en beoordeeld in welke mate zij invloed hebben op het bereiken van de doelstellingen. Hierbij wordt gekeken naar de waarschijnlijkheid dat de gebeurtenissen zich kunnen voordoen en de impact die de gebeurtenissen hebben indien ze zich voordoen. Daarnaast kunnen risico’s worden beoordeeld voor en na de effecten van de risicoreactie (bruto- en nettorisico’s). Veel organisaties gebruiken een eenvoudig model (zie hieronder) om te bepalen of zij actie moeten ondernemen. Organisaties zullen ingrijpen wanneer blijkt dat het “risico-object” zich in de rode gebieden bevindt. Het gele gebied verdient minimaal verhoogde aandacht en dient men te monitoren terwijl men zich over de groene gebieden niet direct zorgen hoeft te maken.



**Risk Response** (*Risicobeheersingmaatregelen opstellen*)

Per geadresseerd risico wordt bekeken wat de meest geschikte actie is. Dit kan betekenen dat risico’s worden vermeden, geaccepteerd, beheerst of overgedragen. Deze acties worden uitgewerkt in concrete maatregelen om de omvang van de risico’s af te stemmen op de risicotolerantie en risicoacceptatiegraad binnen de organisatie.

**Control Activities** (*Beheersactiviteiten*)

Hierin wordt, door beleid en procedures, gewaarborgd dat de maatregelen ten aanzien van het risico effectief ten uitvoer worden gebracht. Binnen de organisatie komen de maatregelen voor op alle niveaus en binnen alle afdelingen en omvatten beheersactiviteiten als functiescheiding, autorisatie, controle en bewaking.

**Information en Communication** (*Informatie en Communicatie*)

Relevante informatie wordt door het management verzameld, geïdentificeerd, verwerkt, en gecommuniceerd. Dit gebeurt in een bepaalde vorm en binnen een bepaald tijdsbestek zodat de

verantwoordelijken hun werkzaamheden goed uit kunnen voeren met heldere, voldoende en actuele informatie. Effectieve communicatie stroomt door de gehele organisatie: Zowel horizontaal als verticaal (zowel van boven naar beneden als van beneden naar boven).

### **Monitoring** (*Bewaking*)

Bij bewaking wordt de effectiviteit van de voorgaande componenten bewaakt en waar nodig worden wijzigingen aangebracht ter verbetering van de bedrijfsvoering. De bewaking kan plaatsvinden door middel van monitoring, evaluaties of een combinatie van beide.

Het proces met de controlecomponenten uit het ondernemingsrisicomanagement is geen chronologisch proces waarin het ene component bepaald wat in de volgende gebeurt. Het is een "gestructureerd chaotische" volgorde die van tevoren niet vaststaat en waarbij alle componenten invloed kunnen hebben en tegelijkertijd in meerdere richtingen werkt.

### **3.3.3 Bedrijfsactiviteiten/organisatieniveaus**

De laatste dimensie van de drie dimensies uit de "COSO-kubus" zijn de bedrijfsactiviteiten/organisatieniveaus. Deze worden in dit voorbeeld gecategoriseerd in vier componenten (maar kan ook – afhankelijk van de grootte en de structuur van de organisatie - uit meer of minder bestaan). In de kubus wordt aangegeven dat de organisatiedoelstellingen en controlecomponenten voor (kunnen) komen in elke bedrijfsactiviteit/organisatieniveau.

- *Subsidiary* – Een dochteronderneming. Deze zelfstandige onderneming is geheel of gedeeltelijk in handen van een andere entiteit; de moederonderneming.
- *Business Unit* – De Business Unit is als term al geruime tijd geaccepteerd in het Nederlandse vakjargon. De Business Unit is een entiteit die rechtstreeks onder de concerntop valt.
- *Division* – Een divisie van een organisatie is een vaak een onderdeel dat zich gespecialiseerd heeft in een bepaalde activiteit of een product.
- *Entity-level* – Hierin gaat het om de zelfstandige organisatie dan wel het hoogste niveau van de organisatie.

### **3.3.4 Toepassing van het COSO-model**

Om het raamwerk voor het analyseren en beoordelen van de opzet van de beheersingssystemen en de verantwoording daarover optimaal te benutten moet de bovenstaande theorie in de praktijk worden gebracht. Het COSO-model laat de organisatie vrij hoe de theorie toegepast moet worden.

De kubus is opgebouwd uit verschillende kleinere blokjes. Elk blokje bevat één van de componenten van de drie hoofdgroepen (organisatiedoelstellingen, controlecomponenten en de bedrijfsactiviteiten/organisatieniveaus). Het blokje dat in bovenstaande afbeelding is weergegeven met een blauwe "X" geeft aan hoe men op "entity-level" de naleving van (relevante) wet- en regelgeving in het beheersingskader toepast.

Het ontbreken van een eenduidig normenkader wordt door organisaties vaak als een gemis ervaren. Door de complexiteit van risicomanagement hebben de organisaties hier blijkbaar wel behoefte aan. Het Ministerie van Defensie heeft dit opgelost door "baselines" met een normenkader op te stellen voor het financieel beheer, materieelbeheer en de sturing en beheersing. Daarnaast biedt het raamwerk geen concrete oplossingen voor verbeteringen.

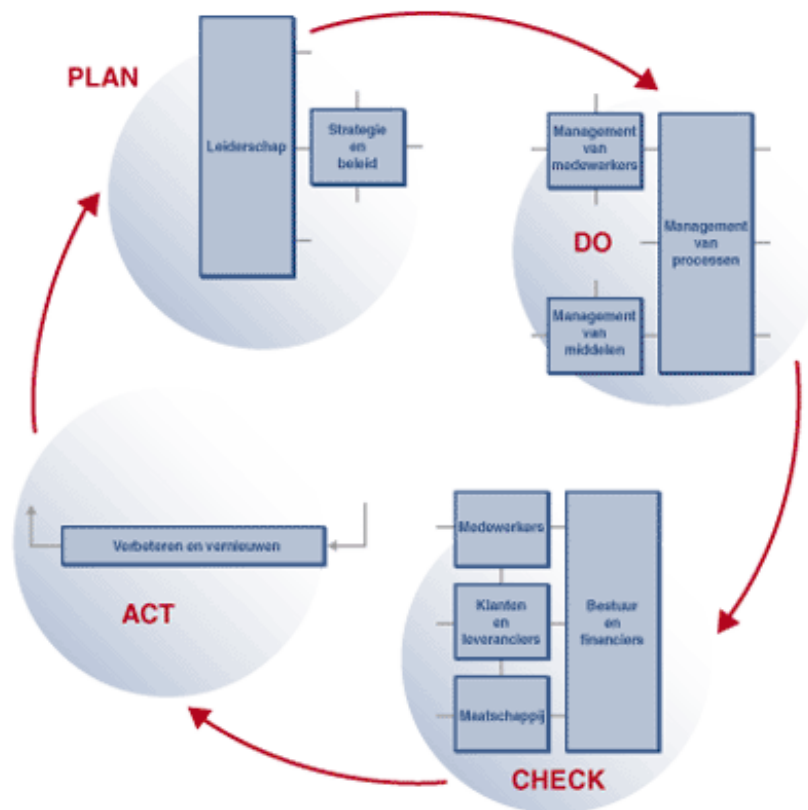
## **3.4 Verbeteren met behulp van de Deming circle**

In deze paragraaf beschrijf ik hoe de Deming circle in de twee modellen – INK en COSO – wordt toegepast. Ik richt me hier vooral op het "Act" gedeelte. In dit gedeelte worden namelijk de resultaten vergeleken met de doelstelling en de verbeteracties bepaald. Volgens de AR is Defensie namelijk uitstekend in staat om activiteiten te plannen (Plan), deze uit te voeren (Do) en hierop toezicht te houden (Check). In de (be)sturing en verankering (Act) blijken de verbeteracties echter niet het gewenste effect te bereiken. Het is dus interessant voor dit onderzoek om hierop te focussen.

### 3.4.1 De Deming circle in het INK-model

In het “act-gedeelte” van de Deming circle beschrijft het INK het blok “verbeteren en vernieuwen”. Verbeteren en vernieuwen betekent echter ook automatisch *veranderen*. In de handleiding “*verbeteren en vernieuwen*” noemt het INK een viertal succesfactoren die de veranderstrategie bepalen.

De aandachtsgebieden in het INK-model kunnen als volgt worden ingedeeld in de PDCA-cyclus.



PDCA-cyclus in het INK-model<sup>15</sup>

Een veranderstrategie is een samenhangend geheel van uitgangspunten voor het vormgeven van het veranderproces. Het gaat hierbij zowel om de inhoud als om het proces.

De vier succesfactoren voor een goede veranderstrategie zijn:

- Het vaststellen van de noodzaak om te veranderen
- Leiderschap (de rol van de leiding)
- De cultuur binnen de organisatie (bereidheid om te veranderen)
- De rol van de veranderaar

Nadat de veranderstrategie is bepaald, wordt deze uitgewerkt in het verbeterplan. In het verbeterplan staat in hoofdlijnen hoe het veranderproces wordt geregisseerd.

<sup>15</sup> Bron: INK, Handleiding , verbeteren en vernieuwen, 2004

Voor het succesvol implementeren van veranderingen zijn – volgens het INK - de volgende zes factoren onmisbaar gebleken.

## **Succesvol implementeren van veranderingen**

### *De impuls*

De meeste betrokkenen moeten de idee hebben dat veranderen noodzakelijk is. De noodzaak van veranderen moet groter zijn dan de angst en onzekerheid dat veranderen met zich meebrengt.

### *De motiverende visie*

De organisatie moet een duidelijk beeld hebben van waar ze naar toe wil. Een goede visie werkt motiverend en zorgt voor draagvlak.

### *De brede oriëntatie*

De organisatie moet de context van de omgeving in kaart brengen en de problemen en oplossingen vanuit verschillende perspectieven.

### *De passende strategie*

De organisatie dient bewust voor een overkoepelende aanpak te kiezen die het beste past bij de situatie en de context.

### *De juiste bemensing*

De groep van veranderaars moet op korte termijn concrete, zichtbare en tastbare resultaten kunnen leveren. Daarbij is een juiste verhouding menstypen binnen een verandergroep van belang.

### *De juiste communicatie*

Ten slotte is een juiste communicatie nodig. Voor elke groep belanghebbenden moet de communicatie “op maat “ zijn. Iedere groep van belanghebbenden heeft zijn eigen informatiebehoefte waarbij een open en eerlijke communicatie een gemeenschappelijke behoefte is.

## **Het verbeterplan**

In het verbeterplan is het van belang dat een aantal essentiële factoren worden opgenomen.

### *Organisatie en omgeving*

Dit geeft de context van het veranderplan weer. Missie, visie, de belangrijkste organisatiedoelen en de belangrijkste in- en externe ontwikkelingen spelen hierin een belangrijke rol.

### *Resultaten INK-diagnose*

Hierin wordt nauwgezet vastgesteld wat er verbeterd dient te worden volgens een INK-organisatiediagnose en wat de verbeteringen op zouden moeten leveren.

### *Resultaten veranderdiagnose*

In de veranderdiagnose worden de vier succesfactoren van de veranderstrategie benoemd. Het gaat om het vaststellen van de noodzaak om te veranderen, Leiderschap, de cultuur binnen de organisatie en de veranderaars. Daarnaast kunnen de resultaten uit een INK-verandertest een rol spelen.

### *Veranderstrategie*

Hierin wordt de gekozen strategie omschreven en verantwoord. Daarbij wordt aangegeven welke activiteiten en instrumenten hierbij ingezet gaan worden.

### *Betrokken partijen en hun rollen*

Deze factor geeft aan wie welke rol heeft in het verbeterplan. Als voorbeelden noemt het INK:

- *Het management:* nemen initiatief, sponsoren, geven voorbeeldgedrag, erkennen en waarderen het veranderen, maar controleren en toetsen ook.
- *Medewerkers:* zorgen voor het inhoudelijke veranderen, hebben een positieve houding naar het verbeterproces.

- o *Leidinggevendens*: ondersteunen, hebben een positieve houding tegenover het verbeterproces, faciliteren en stimuleren hun medewerkers om te veranderen.
- o *Procesbegeleiders*: Structureren het verbeterproces, zorgen ervoor dat de juiste werkwijzen en interventies worden gebruikt en stimuleren een goede interactie tussen de diverse veranderaars.

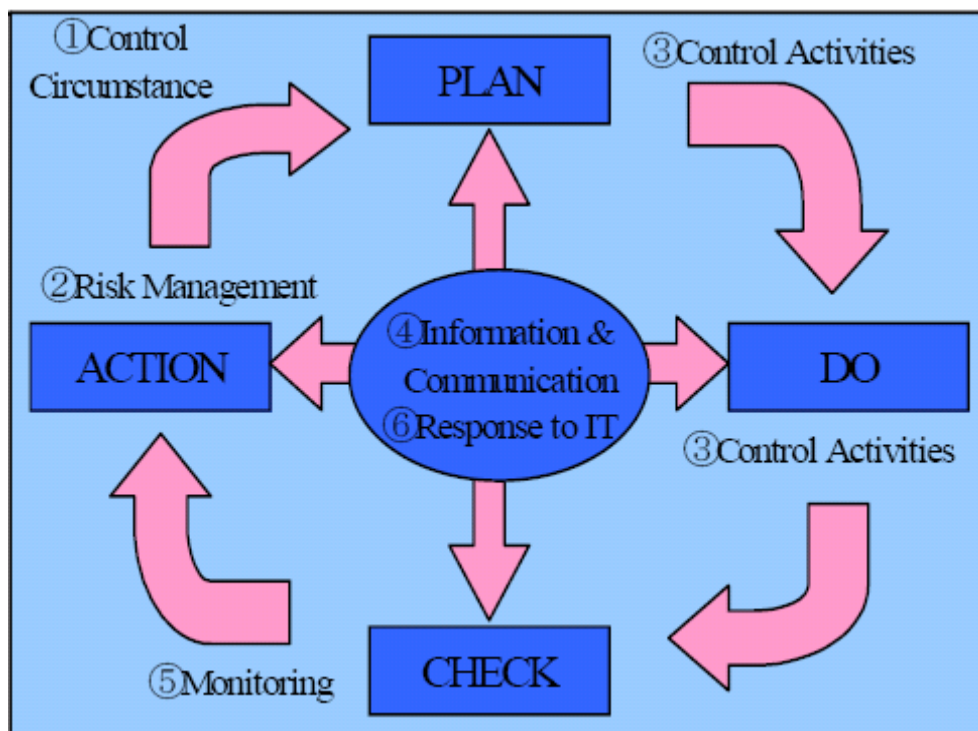
Communicatie over veranderen en een goede interactie tussen de betrokkenen is essentieel. Hierbij dient het wel duidelijk te zijn welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden de afzonderlijke rollen met zich meebrengen. Bij de communicatie is de wijze waarop wordt gecommuniceerd net zo belangrijk als de inhoud. Zoals een Frans gezegde ons leert dat toon de muziek maakt (*“C’est le ton qui fait la musique”*) waarmee wordt aangegeven dat de toon waarop de communicatie verloopt, een belangrijke rol speelt bij het resultaat.

#### *Randvoorwaarden*

Ten slotte noemt het INK de randvoorwaarden voor de essentiële factoren in een verbeterplan. Het gaat dan om informatie en communicatie, monitoring en (bij)sturing en middelen waarmee de beoogde veranderingen gerealiseerd gaan worden.

#### *3.4.2 De Deming circle in het COSO-model*

Evenals bij het INK-model kunnen ook de afzonderlijke pijlers van het COSO-model ingedeeld worden in de Deming circle. Het verbeteren in dit model richt zich op het *Risk Management*. Vanuit de *Monitoring* worden verbeteringen voor de bedrijfsvoering aangebracht. In het Japanse model zijn de drie componenten *Event Identification*, *Risk Assessment* en *Risk Response* samengevoegd tot het *Risk Management*.



*PDCA-cyclus in het COSO-model<sup>16</sup>*

<sup>16</sup> Bron: <http://bptrends.com>



COSO vraagt de aandacht voor elementen voor het identificeren en beoordelen van risico's en adviseert om de verbeteracties uit te werken in concrete maatregelen. Een inhoudelijke aanpak ontbreekt bij het COSO-model (overigens een veel gehoorde "klacht" onder de gebruikers.)

Voor Risk Management geeft het COSO-model niet meer dan een checklist voor het maken van een risicoanalyse. COSO heeft hiervoor een aparte documentatie uitgebracht ("Applicatie technieken").

COSO gaat ervan uit dat alle aspecten van de bedrijfsvoering in de checklist "geraakt" worden en als deze aspecten voldoende worden beheerst de bedrijfsvoering automatisch op orde is.

### **3.5 Samenvatting**

De managementmodellen INK en COSO zijn goede hulpmiddelen om de processen in de planning en controlcyclus "handen en voeten" te geven. In dit hoofdstuk heb ik me voornamelijk verdiept in het gedeelte van de managementmodellen dat zich richt op het verbeteren van de processen. Hierbij heb ik gebruik gemaakt van de Deming circle. In het "act-gedeelte" van deze regelkring wordt duidelijk welke elementen van de managementmodellen zich richten op het verbeteren. De achtergrond voor deze keuze is dat de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de verbeterplannen van het Ministerie van Defensie in opzet goed zijn maar dat ze in de werking niet blijken te beklijven. Er gaat dus "ergens iets" mis in het proces van *de implementatie en/of de uitvoering*. Met deze constatering is echter niet gezegd dat de oplossing nu voor het grijpen ligt want uitkomsten van dit proces zijn doorgaans afhankelijk van de percepties van de actoren. Percepties zijn kwalitatief van aard en daarmee moeilijk meetbaar. In paragraaf 3.4.1. ga ik in op de zes factoren voor een succesvolle implementatie van verbeteringen die volgens het INK noodzakelijk zijn. Daarnaast geeft het INK richtlijnen voor essentiële elementen die een succesvol verbeterplan zou moeten bevatten.

Ik ben van mening dat Defensie geen (of in ieder geval te weinig) aandacht besteedt aan deze factoren en richtlijnen. Hierin zou het antwoord kunnen liggen op de vraag waarom de verbeteringen niet in de werking blijken te beklijven. De beleidsmakers van Defensie werken namelijk met het COSO-model en juist dit model geeft weinig handvatten voor een succesvolle implementatie van verbeteringen.

Het zou mijns inziens voor Defensie een stap voorwaarts zijn om de "zachte kanten" (dat zich richt op bijvoorbeeld communicatie en interactie) meer aandacht te geven.

Met de – uit dit hoofdstuk verkregen - informatie probeer ik tijdens het empirisch onderzoek antwoorden te krijgen op mijn vragen en uit te vinden wat er nu exact fout gaat in dit proces. Met behulp van werkhypothesen zal ik tijdens het empirisch onderzoek mijn veronderstellingen uit de theorie toetsen aan de praktijk.

### **3.6 Werkhypothesen**

Naar aanleiding van bestudering van de bovenstaande modellen, kom ik tot de volgende werkhypothesen:

- 1 - Het Ministerie van Defensie is zwak in het "*act-gedeelte*" van de regelkring
- 2 - COSO is niet toepasbaar op organisaties uit de publieke sector
- 3 - Het INK is effectiever dan COSO voor een grote organisatie omdat hierin meer aandacht wordt gegeven aan de "soft controls"
- 4 - Medewerkers van de werkvloer moeten meer betrokken worden bij besluitvormingsprocessen.
- 5 - Wet- en regelgeving binnen het Ministerie van Defensie is niet altijd afgestemd op de praktijk maar wordt de praktijk afgestemd op de wet-en regelgeving.
- 6 - Het Ministerie van Defensie moet meer gebruikmaken van de "soft controls" die een managementmodel - in dit geval het INK - benoemt.

## 4 EMPIRISCH ONDERZOEK

### *Inleiding*

Het doel van het empirisch onderzoek is om - vanuit de praktijk - in beeld te brengen welke aspecten (zowel direct als indirect) een rol spelen bij het nemen van beheersmaatregelen die tot een ordelijk beheer van de bedrijfsvoering bij Defensie (zouden moeten) leiden.

Het empirisch onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van halfgestructureerde interviews onder vertegenwoordigers van actoren die deel uit maken van de planning en controlcyclus van Defensie en was kwalitatief van aard.

In het eerste hoofdstuk heb ik in deze cyclus tien actoren onderkend en was voornemens om van elk van deze actoren minimaal één vertegenwoordiger te interviewen. Het is echter niet mogelijk gebleken een interview af te nemen bij een vertegenwoordiger van de Tweede Kamer. De AR voert momenteel een bezwaaronderzoek uit naar de sturing en beheersing binnen Defensie. De Tweede Kamer is verzocht om - gedurende het onderzoek – Defensie niet onnodig te belasten met Kamervragen omtrent dit onderwerp en zodoende de capaciteit niet onnodig te belasten. Het leek mij ongepast en - voor het onderzoek - ongewenst om een vertegenwoordiger van de Tweede Kamer te benaderen om mee te werken aan mijn onderzoek.

### *Het onderzoek*

Het Ministerie van Defensie is een organisatie met circa 65.000 werknemers, verdeeld over zeven defensieonderdelen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het oplossen van defensiebrede problemen een complexe aangelegenheid is. Bij een knelpunt is vaak meer dan één defensieonderdeel (en meerdere actoren) betrokken en elke partij heeft zijn eigen perceptie en eigen belang bij een knelpunt. Zo bleek ook uit de interviews.

Iedereen heeft zijn eigen visie op de knelpunten, problemen en risico's in de bedrijfsvoering van Defensie. Bij Defensie spreekt men overigens niet graag over het begrip "problemen" maar zij geven de voorkeur aan het woord "uitdagingen". Zelfs nu de AR een bezwaaronderzoek uitvoert, spreekt men van een grote uitdaging terwijl het mijns inziens een niet te onderschatten "probleem" is. Het gebruik van het woord "uitdaging" is illustratief voor de bagatellisering van het knelpunt.

### *De bevindingen*

Aangezien ik meerdere mensen uit verschillende disciplines heb geïnterviewd, lopen de antwoorden op verschillende onderwerpen uiteen doordat zij ieder vanuit een ander perspectief naar een dilemma kijken. Anderzijds is het opvallend dat een aantal oorzaken door bijna alle respondenten is genoemd. Hieronder volgt een opsomming van de – door de respondenten – genoemde oorzaken.

### **4.1 Teveel veranderingen tegelijkertijd**

De respondenten waren het er unaniem over eens dat Defensie een hoog ambitieniveau heeft. Meer dan de helft van de vijftien respondenten gaven echter aan dat de middelen (materieel, financieel en personeel) die Defensie tot haar beschikking heeft, niet in verhouding staan tot dit ambitieniveau. Defensie neemt deel aan verschillende vredesmissies waarvan de missie in Uruzgan het meest in het oog springt. Bijna dagelijks zijn de ontwikkelingen van deze missie in de media te volgen en daar heeft "dus iedereen er een mening over". Daarnaast heeft Defensie medio 2008 een ingrijpende verandering ondergaan op het gebied van ICT; de implementatie van een nieuwe Enterprise Resource Planning (ERP). Een proces dat enige jaren in beslag heeft genomen en veel capaciteit heeft gekost. Bovendien zal het nog enige tijd duren voordat het systeem volledig in de organisatie is geïntegreerd.

#### *4.1.1 Nieuw besturingsmodel tijdens de meest recente reorganisatie*

Momenteel ondergaat de organisatie verschillende ingrijpende veranderingen. In 2002 kondigde de toenmalige Minister van Defensie, Kamp, de grootste Defensiereorganisatie ooit aan. Zoals bij veel reorganisaties, was deze organisatieverandering ingegeven door bezuinigingen. Kamp heeft er voor gekozen om dit keer niet met de "kaasschaaf" te reorganiseren maar met rigoureuze maatregelen; 12.000 functies moesten worden geschrapt. Met het schrappen van de functies is veel kennis en ervaring van medewerkers verloren gegaan.

Tijdens de reorganisatie werd de organisatiestructuur veranderd en werd een nieuw besturingsmodel geïmplementeerd. In het besturingsmodel werd een scheiding gemaakt tussen beleid en uitvoering binnen Defensie. Dit bracht een grote verandering met zich mee: De vier krijgsmachtdelen – Marine, Landmacht, Luchtmacht en Marechaussee - moesten een aanzienlijk gedeelte van hun zelfstandigheid opgeven aangezien ze in het “oude besturingsmodel” veel beleid zelf konden bepalen. Elk krijgsmachtdeel had eigen ondersteunende diensten (de Haagse Staven) maar deze diensten werden tijdens de reorganisatie grotendeels “weggesneden” en gecentraliseerd bij andere defensieonderdelen die zich specialiseerden in de ondersteunende diensten.

Het ging om uitvoerende diensten als (administratief) materieelbeheer, “betaalfuncties”, restauratieve diensten en het maken van interne regelgeving. Maar er veranderde meer; voorheen hadden de krijgsmachtdelen allen een eigen bevelhebber die “heerste” over hun eigen onderdeel. Hiërarchisch stond daar formeel een Chef Defensiestaf boven maar deze functie werd meer als een ceremoniële functie beschouwd.

Na de reorganisatie werd de functie van Chef Defensiestaf (CDS) omgedoopt tot “Commandant der Strijdkrachten” (CDS). De nieuwe CDS<sup>17</sup> kreeg meer bevoegdheden en zeggenschap over de defensieonderdelen. Bij de bevelhebbers van de defensieonderdelen werden de bevoegdheden en de zeggenschap over het eigen defensieonderdeel in tegengestelde richting gedraaid. Zij werden beperkt in hun bevoegdheden en hun functie werd omgedoopt van bevelhebber in commandant. Waar de bevelhebbers voorheen min of meer hun eigen koers konden bepalen, dienen zij nu diensten te verlenen op een - door de CDS - gestuurde wijze.

De CDS is nu direct verantwoordelijk voor de militaire operaties (planning, aansturing en inzet) en vanuit deze rol “huurt hij de diensten in” van de defensieonderdelen. Daarbij veranderden de “krijgsmachtdelen” in “defensieonderdelen” en ondergingen zij een naamsverandering. Koninklijke Marine werd omgedoopt in Commando der Zeestrijdkrachten (CZSK), de Koninklijke Landmacht in Commando der Landstrijdkrachten (CLAS), de Koninklijke Luchtmacht in Commando der Luchtstrijdkrachten (CLSK) en de Koninklijke Marechaussee in Commando Koninklijke Marechaussee (C-KMAR).

#### *4.1.2 Verhuizingen*

Het onderbrengen van de ondersteunde diensten bij andere defensieonderdelen bracht ook personeelsverhuizingen met zich mee. Voorheen had elk defensieonderdeel een “eigen vaste stek” in Den Haag voor de ondersteunende (voornamelijk beleidsmatige) diensten. De Marine was gevestigd op de Admiraliteit op de Frederikkazerne, de Landmachtstaf op de Prinses Julianakazerne en de Luchtmachtstaf op de Binckhorsthoof. Deze “zekerheden” werden teniet gedaan door alle wisselingen. Slechts het kleinste krijgsmachtdeel – de Marechaussee - bleef op de “vertrouwde” locatie gehuisvest. In 2002 had de Marechaussee het nieuwbouwcomplex “Koningin Beatrixkazerne” betrokken en er was geen reden om deze locatie alweer te verlaten. Veel van de ondersteunende diensten waren reeds eerder ondergebracht bij de Koninklijke Landmacht en dus was de impact binnen de KMAR minder dan bij de overige krijgsmachtdelen.

Zowel de organisatiestructuur als de huisvestingstructuur van het overgrote deel van Defensie werden dus flink opgeschud. Aangezien Defensie een grote organisatie is (geen enkele organisatie heeft in Nederland meer werknemers in dienst dan Defensie) verloren veel werknemers hun vaste zakelijke contacten en aanspreekpunten op het gebied van ondersteunende diensten.

Een van de respondenten gaf aan dat - als er bijvoorbeeld volgens hem onduidelijkheden waren in de financiële regelgeving - hij op de fiets stapte om de stellers van de regelgeving te vragen hoe hij de regels moest interpreteren en kon hij “persoonlijk” suggesties aandragen ter verbetering van de regelgeving. Nu zat hij ergens “in het land” en had geen flauw idee wie hij moest benaderen; op dat gebied was hij zijn zorgvuldig opgebouwde netwerk volledig kwijt geraakt.

Andersom is tijdens de interviews ook naar voren gekomen dat de regelgever de mensen op de werkvloer niet (meer) kent en het “not done” (citaat van een respondent) is om - de lijncommandanten te passeren- en de werknemers op de werkvloer direct te benaderen. Verzoeken om in contact (zowel

---

<sup>17</sup> (Luchtmacht)Generaal Dick Berlijn kreeg de eer om de eerste Commandant der Strijdkrachten van Defensie te worden. In april 2008 werd hij opgevolgd door (Landmacht)Generaal Peter van Uhm.

indirect als direct) te komen met de werkvloer, blijft volgens vier van de vijftien respondenten in de “verschillende bureauladen” liggen.

Door de recente veranderingen weten mensen elkaar (momenteel) dus niet meer blindelings te vinden; de automatismen zijn verdwenen. Als mensen überhaupt al de intentie hebben om anderen bij de besluitvorming te betrekken dan weet men niet welke functionaris men moet aanspreken en welke inbreng (kennis, ervaring, etc) deze functionaris kan hebben.

Daarbij komt dat binnen Defensie een gevoel heerst dat de organisatie alles aankan. De uitspraak: “Het moet dus het kan” zal veel medewerkers bekend in de oren klinken. Volgens één van de respondenten kan Defensie alles, behalve “nee” zeggen. Bij de grootste reorganisatie ooit – waarvan Defensie zich nu nog in de afrondende fase bevindt – zijn 12.000 functies geschrapt, terwijl nagenoeg alle respondenten van mening zijn dat Defensie het ambitieniveau niet heeft aangepast. Zij vinden het niet vreemd dat als er bezuinigen plaatsvinden en functies worden geschrapt en men daarbij de ambities niet aanpast, het heel erg lastig is om je uiteindelijke doel te bereiken.

#### *4.1.3 Job rotation*

Naast de “incidentele” veranderingen is het bij Defensie gebruikelijk (lees: verplicht) dat iedere militair om de - circa - drie jaar van functie verandert (het zogenoemde “job rotation”). Dit systeem heeft zowel voor- als nadelen. Het voordeel is, dat militairen veel verschillende ervaringen opdoen en de afdelingen continu “verse” krachten en inzichten kan verwelkomen. Wat – door de respondenten – momenteel als een nadeel wordt ervaren, is dat de militair een groot gedeelte van de drie jaar ineffectief is. In het eerste jaar richt de militair zich op het acclimatiseren en het inwerken. Het komt regelmatig voor dat de voorganger reeds met zijn nieuwe functie is begonnen waardoor de inwerkperiode langer wordt omdat de opvolger veel zelf uit moet vinden. Na deze periode kan hij “effectief ingezet” worden en in het laatste jaar is de militair alweer bezig met zijn nieuwe, volgende functie. De periode van ineffectiviteit wordt groter bij een eventuele uitzending van de militair.

In een stabiele organisatie kan “job rotation” als verfrissend en van positieve invloed op de bedrijfsvoering worden ervaren maar in een organisatie die zich middenin verschillende veranderingsprocessen bevindt, kan dit echter negatief uitpakken. De organisatie heeft er in dergelijke fasen juist behoefte aan dat de militair een langere periode effectief is. Momenteel gaat de flexibiliteit ten koste van de continuïteit.

## **4.2 Teveel communicatielijnen**

Binnen de planning en controlcyclus van Defensie zijn verschillende verantwoordings- en communicatielijnen te herkennen. Regelgeving met betrekking tot het materieel- en financieel beheer wordt “opgelegd” door het Ministerie van Financiën (MinFin). Het Ministerie van Defensie heeft weliswaar vertegenwoordigers in de verschillende overlegfora waarin interdepartementale regelgeving wordt vastgesteld maar volgens één van de respondenten biedt Defensie “weinig tegenstand” bij de definitieve vaststelling. De respondent is van mening dat Defensie meer zou moeten trachten om inbreng te hebben in de interdepartementale regelgeving (en op die manier beter de Defensiebelangen te behartigen), zodat men binnen Defensie ook makkelijker kan omgaan met de regelgeving.

Defensie vertaalt deze – uiteindelijk door MinFin – vastgestelde interdepartementale regelgeving naar (voor Defensie) uitvoerbare regelgeving. Veelal betekent deze vertaling een striktere toepassing van de regelgeving. Opvallend is bovendien dat volgens de respondent – de door Defensie opgestelde “vertaling” – nimmer wordt teruggekoppeld naar MinFin om te controleren of Defensie de regelgeving wel correct heeft geïnterpreteerd.

#### 4.2.1. Informatievoorziening stukt op het tweede niveau<sup>18</sup>

Intern stelt Defensie deze regelgeving vast met inbreng van het tweede niveau (stafdirectie Planning & Control) van de defensieonderdelen. De inbreng van het tweede niveau zou moeten bestaan uit "input" van de werkvloer, zodat zij ook enige inbreng hebben in de vaststelling van de regelgeving. In de praktijk lijkt dat niet altijd te gebeuren. Een aantal respondenten geeft aan dat dit proces stukt op het tweede niveau. Volgens twee respondenten overzien de onderliggende niveaus niet het Defensiebrede belang en het toekomstige belang maar alleen het "eigen kleine stukje van het proces" en zien alleen de huidige belangen. Zij zijn van mening dat met een dergelijke – beperkte - visie het lastig is om de werkvloer in een besluitvormingsproces te betrekken. De "werkvloer" kijkt volgens hen alleen naar het "hier en nu" waarmee ze wellicht de "werkvloer" onderschatten.

Niet alleen bij de communicatie van het tweede niveau naar het derde niveau (en de daaronder liggende niveaus) – "dus van boven naar beneden" – lijkt een storing op de treden. Maar ook van het derde niveau (en de daaronder liggende niveaus) naar het tweede niveau lijkt "ruis" in de communicatie op te treden – "van beneden naar boven" –. Uit enkele interviews blijkt dat de werkvloer de ervaring heeft dat men op het tweede niveau geen oog (en oor) heeft voor de problemen (en aangedragen eventuele oplossingen) vanuit de werkvloer. Het is geen uitzondering dat er geen reactie volgt op een verstuurd mail (of andere aanschrijvingen) die de onderliggende niveaus sturen naar het tweede niveau. De medewerkers van de werkvloer hebben niet de indruk dat hun suggesties altijd alle problemen zouden kunnen oplossen maar ze vinden het kwalijk dat zij geen reactie krijgen op de suggesties.

Binnen de "eigen vertrouwde" eenheden/afdelingen zijn – volgens een aantal respondenten – de communicatielijnen goed verzorgd. De communicatie blijkt echter te stikken indien men buiten de "comfort zone" van de eigen organisatie moet communiceren.

Doordat de communicatielijnen zo lang zijn, is de "wederzijdse" drempel (van werkvloer naar het eerste niveau en vice versa) hoog. Op de werkvloer heeft men weinig inzicht in hoe het er op het eerste niveau aan toe gaat en op het eerste niveau heeft men weinig beeld hoe het er op de werkvloer aan toe gaat.

Een van de respondenten gaf aan dat "externen" – zoals de Algemene Rekenkamer – soms een beter beeld van de werkvloer van Defensie hebben dan de beleidsverantwoordelijken van Defensie omdat zij wel de moeite nemen om de werkvloer (op het derde, vierde en vijfde niveau) te bezoeken en waar te nemen hoe het er aan daar aan toe gaat. Hierdoor heeft de Algemene Rekenkamer ook een beter beeld van de zwakke plekken in de bedrijfsvoering van Defensie. In sommige gevallen ziet en hoort de Algemene Rekenkamer wat in de praktijk tot onordelijk beheer kan leiden terwijl men op het beleidsniveau in onderzoeksrapporten leest wat er mis gaat.

Het is op zijn minst vreemd dat – in het recente verleden – een aantal onderdelen van Defensie detailinformatie van de Algemene Rekenkamer heeft ontvangen dat betrekking had op andere onderdelen van Defensie. De informatievoorziening van het ene defensieonderdeel naar het andere onderdeel is dus via de Algemene Rekenkamer verlopen.

### 4.3 Politiek

Een minister is verantwoording verschuldigd aan het parlement. Deze ministeriële verantwoordelijkheid betreft verantwoording over zijn bevoegdheden en taken. Taken die doorgaans worden uitgevoerd door "zijn" ambtenaren. Daarnaast is de minister ook politiek verantwoordelijk voor het handelen van zijn ambtenaren. De Tweede Kamer kan de minister bevragen over het (uitgevoerde) beleid. Het kan voorkomen dat de minister – als de situatie daar om vraagt - aan de Tweede Kamer "op korte termijn" toezeggingen moet doen indien zich bijvoorbeeld een incident heeft voorgedaan dat direct om maatregelen vraagt.

---

<sup>18</sup> Binnen Defensie is er binnen de organisatiestructuur sprake van de verschillende niveaus; met het eerste niveau geeft men de Bestuursstaf aan, met het tweede niveau bedoelt men de stafdirecties van de defensieonderdelen en de "uitvoerders" zijn het derde niveau. Afhankelijk van de grootte van het defensieonderdelen, kan er – daaronder – ook sprake zijn van het vierde en vijfde niveau.

Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat Defensie om twee redenen niet altijd in de gelegenheid is om een uitgebreid besluitvormingsproces te doorlopen. Ten eerste kan de Kamer de minister vragen (lees: van hem eisen) om op zeer korte termijn maatregelen te nemen. In dat geval zal een beperkte groep beleidsambtenaren zich bezighouden met deze maatregelen.

Ten tweede kan de minister met de Kamer overeenkomen dat een maatregel in een bepaalde (specifieke) richting gezocht moet worden (bijvoorbeeld bij het bepalen van een grensbedrag voor facturen waarop beperkte verificatie mag plaatsvinden). In beide gevallen is - het procesmatig - niet noodzakelijk dat men de werkvloer betreft bij de besluitvorming.

Tijdens de interviews is "de politiek" regelmatig onderwerp van gesprek geweest. De respondenten hebben zich echter niet uitgebreid uitgesproken over dit onderwerp omdat zij dit "bedrijfsvoeringstechnisch" als een gegeven beschouwen en niet als een aspect waarin men – als ambtenaar - enige invloed kan uitoefenen.

#### ***4.4 Uit angst om risico te lopen timmert Defensie de regelgeving dicht met extra maatregelen***

Acht van de vijftien respondenten geven aan dat er binnen Defensie geen afrekencultuur heerst (verantwoordelijken worden te weinig aangesproken op onvoldoendes van de eindresultaten).

Zij menen dat verantwoordelijke managers zich "veilig verschuilen" achter het nemen van beheersmaatregelen. Bij dit soort "defensieve" acties kunnen de verantwoordelijken aantonen dat zij zich hebben ingezet. Een van de respondenten noemde dit het "cover your ass-principe" (CYA). Dit houdt in dat men "defensieve" acties op touw zet om juridische consequenties, kritiek of andere "straffen" te voorkomen. Men voelt zich ingedekt doordat ze kunnen aantonen dat ze "iets" hebben gedaan.

De maatregelen/verbeteracties zijn veelal niet SMART<sup>19</sup> geformuleerd. Door de vage formulering is het lastig om verantwoordelijken af te rekenen omdat "harde normen" ontbreken. Kenmerkend hierbij is dat de verbeteracties niet vooraf gegaan zijn aan een gedegen oorzakenanalyse. Daarnaast wordt niet geëvalueerd welke maatregelen reeds bestaan en of deze maatregelen nog wel enige nut en noodzaak hebben.

Daarenboven worden de maatregelen/verbeteracties veelal als een doel op zich gezien en niet als een middel om een resultaat te bereiken. Illustratief hiervoor is dat een probleem als "opgelost" wordt beschouwd als aan de maatregelen/verbeteracties voldaan is, in plaats van een analyse uit te voeren om te bekijken of de maatregelen/verbeteracties de oorzaken van het probleem hebben weggenomen. Men richt zich onbewust te veel op het bestrijden van de symptomen van een probleem.

Jarenlang hebben de militaire operaties voorrang gekregen en is de kwaliteit van het beheer onderbelicht gebleven. Niet geheel onterecht dat de operaties voorrang krijgen maar de balans tussen deze twee taken sloeg volledig door naar de kant van de operaties. Er werd weinig tijd gestoken in het uitvoeren van de beheersmaatregelen. Nut en noodzaak van de maatregelen kregen binnen defensie niet de juiste prioriteit.

Opvallend is dat de KMAR wel een constructieve aanpak heeft. Jarenlang was de KMAR het zorgenkindje met betrekking tot de bedrijfsvoering. Met de invoering van het INK is dit omgeslagen. De verbeterplannen van de KMAR zijn een voorbeeld voor de rest. Aan de verbeterplannen ligt een analyse ten grondslag, een doelbereiking, een plan en zijn de acties pas afgerond als de werking van de maatregelen is vastgesteld.

#### ***4.5 Defensie maakt het de toezichthouders makkelijk om onvolkomenheden te constateren***

In paragraaf 4.4 is reeds aangegeven dat Defensie de regelgeving steeds strikter toepast om de risico's te beperken. Het gevolg hiervan is dat het voor de uitvoerders lastiger wordt om de beheersmaatregelen uit te voeren. De kans op fouten in de uitvoering neemt toe naarmate het aantal beheersmaatregelen toeneemt. Hierdoor is het voor controlerende instanties zoals de AR, ADD en OIB makkelijk om onvolkomenheden in het beheer te constateren. Vijf van de vijftien respondenten

---

<sup>19</sup> Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

geeft aan dat Defensie – door het steeds strikter toepassen van de regelgeving – de toezichthouders “de stokken aanreikt waarmee ze Defensie makkelijk kunnen slaan”. Door het strikter toepassen van de regelgeving wordt het beheer niet “direct” beter. Het beheer zal *ogenschijnlijk* slechter zijn terwijl slechts de normen scherper zijn gesteld waardoor het alleen slechter *lijkt*.

#### **4.6 Hulpmiddelen worden als doel beschouwd**

Om de bedrijfsvoering te verbeteren heeft Defensie een verbeterstelsel ontwikkeld dat gebaseerd is op de Deming circle (het Plan-Do-Check-Act-principe).

Voor de verbetering van de bedrijfsvoering biedt de concerncontroller de defensieonderdelen een aantal instrumenten. Deze instrumenten bestaan bijvoorbeeld uit het invullen van baselines van het financieel beheer, materieel beheer en de sturing en beheersing. De baselines bestaan uit checklijsten met richtlijnen voor een ordelijk beheer.

Daarnaast worden de defensieonderdelen opgedragen om risico-analyses uit te voeren. Tevens stelt men interne rapportages op en voeren de afdeling OIB en de ADD audits uit. Aan de hand van de resultaten uit de instrumenten worden risico's onderkend en – indien nodig – maatregelen getroffen. Om te kunnen constateren of aspecten verbeteren, moeten deze wel gemeten kunnen worden zodat een vergelijking (in tijd en normen) mogelijk is en men de voortgang kan bewaken.

##### **4.6.1 Beheersmaatregelen**

Een aantal respondenten geeft aan dat men kennelijk zoveel vertrouwen heeft in de systematiek dat men er vanuit gaat dat als men de handvatten strikt volgt, hier “automatisch” een ordelijk beheer uit voortkomt. Wanneer verbeteracties zijn opgevolgd, gaat men er vanuit dat het probleem is opgelost. Voorbeeld dat hierbij wordt gegeven is de volgende; Hier is voorgekomen dat als men constateert dat het niveau van materieelbeheerders tekortschiet, men er vanuit gaat dat scholing voldoende is om het probleem op te lossen.

De verbeteractie wordt van het verbeterplan “afgevoerd” als de scholing is afgerond terwijl niet wordt gekeken of de verbeteractie wel de oorzaak van het probleem heeft weggenomen. Het hulpmiddel (de verbeteractie) wordt hier dus als een doel beschouwd.

Het accent bij implementatie beheersmaatregelen ligt bij de opzet en bestaan en niet bij de werking.

Er vindt geen gedegen probleemanalyse plaats bij het nemen van beheersmaatregelen. Bij Defensie signaleert men een probleem of een risico en direct worden beheersmaatregelen genomen om de signalen weg te nemen zonder te kijken welke oorzaken zich achter het probleem of risico verschuilen. Vier van de vijftien respondenten gaven aan dat men bij Defensie meer van een incidentele en reactieve aanpak naar een structurele en proactieve aanpak zouden moeten overgaan. Daarnaast heeft men de neiging om strenger te controleren (*tight control*) om grip te houden in plaats van structurele verbeteringen aan te brengen want van alleen strenger controleren, verbeter je het proces niet.

##### **4.6.2 Prestatie-indicatoren**

Net als bij beheersmaatregelen, worden ook (prestatie-)indicatoren te vaak als een doel gezien en niet als een hulpmiddel om de bedrijfsvoering op orde te krijgen en te houden. Met name in de beoordeling van het financiële beheer worden slechts de normen en de waarden vergeleken en aan de hand daarvan wordt een oordeel geveld. Als voorbeeld noemt een respondent “openstaande vorderingen”. Als norm hanteert Defensie dat een leverancier/klant gerappelleerd dient te worden indien de vordering langer dan 30 dagen “open” staat. Doen zij dit niet dan merken de toezichthouders dit aan als een fout terwijl niet wordt gekeken naar de gegevens achter de waarden. Het is zeer wel mogelijk dat een leverancier/klant niet binnen 30 dagen kan betalen. Als voorbeeld wordt het Amerikaanse Ministerie van Defensie gegeven: Het is niet verwonderlijk dat de termijn - vanaf het moment dat de vordering bij Defensie “de deur uitgaat” totdat de betaling binnen is - langer dan 30 dagen is bij een grote (bureaucratische) organisatie als het Amerikaanse Ministerie van Defensie.

Het feit dat de vordering nog openstaat zonder dat gerappelleerd is, wordt echter wel als een fout gezien. Dat er niet wordt gerappelleerd om de goede relatie met de Amerikanen niet te verstoren wordt niet altijd in beschouwing genomen. Men zou dus meer rekening moeten houden met de

bijverschijnselen van metingen zoals beschreven in paragraaf 2.7. Een prestatie-indicator zou een aanleiding moeten zijn tot nader onderzoek en geen doel op zich.

#### ***4.7 Defensie heeft teveel beheersmaatregelen. Deze stapelen zich op en worden zelden geëvalueerd***

Eerder dit hoofdstuk is aangegeven dat Defensie processen probeert "dicht te timmeren" door beheersmaatregelen te nemen en op die manier zo min mogelijk risico's denkt te lopen. Wanneer men bij Defensie constateert dat het beheer op een bepaald onderwerp – zoals financieel of materieelbeheer - niet ordelijk is of men van mening is dat men risico loopt, neemt men beheersmaatregelen – bovenop de bestaande maatregelen. Uit de interviews is meerdere keren naar voren gekomen dat de bestaande maatregelen zelden of nooit worden geëvalueerd.

Het nut en de noodzaak van de bestaande beheersmaatregelen wordt niet gecontroleerd en dus heeft men niet altijd inzicht of de aanpak van de verbeteracties de meest efficiënte is. Het is – volgens zes van de vijftien respondenten – zeer aannemelijk dat momenteel bij Defensie teveel beheersmaatregelen bestaan.

Tijdens onderzoeken naar de interne beheersing van een eenheid komen dergelijke zaken regelmatig aan het licht. Indien tijdens een dergelijk onderzoek blijkt dat een functionaris niet conform de beschreven beheersmaatregelen zijn werkzaamheden uitvoert, wordt daar door de auditors een aantekening van gemaakt. In een later stadium van het onderzoek kan blijken dat de uitvoerder niet conform de beheersmaatregelen handelt omdat in de praktijk blijkt dat de beheersmaatregelen beperkingen opleggen en daardoor niet de meeste efficiënte werkwijze is. In dat geval wordt in overweging genomen om de beheersmaatregelen te herzien.

Een voorbeeld hiervan is de recent gehouden audit naar het vorderingenbeheer binnen Defensie zoals beschreven in paragraaf 4.6. Tijdens het onderzoek is gebleken dat het vorderingenbeheer weliswaar niet conform de geldende regelgeving is uitgevoerd maar dat deze handelwijze wel doelmatiger is dan de geldende regelgeving.

Men is van mening dat dezelfde effectiviteit behaald kan worden met een efficiëntere werkwijze indien men de bestaande beheersmaatregelen regelmatig evalueert op het nut en de noodzaak. Aangezien hier nooit onderzoek naar wordt gedaan, is er geen exacte indicatie hoe groot de doelmatigheidswinst zal zijn als regelmatig een evaluatie plaatsvindt op het nut en de noodzaak van de beheersmaatregelen.

#### ***4.8 Een opleiding volgen door “de lagere niveaus” wordt niet gestimuleerd***

Bij de beleidsmakers en toezichthouders is men van mening dat het opleidingsniveau van – onder andere - materieelbeheerders niet altijd optimaal is. Indien de materieelbeheerders zelf initiatief nemen tot het volgen van een relevante opleiding, wordt dat, volgens respondenten, niet gestimuleerd. Willen zij een opleiding volgen waarvan zij denken dat deze een meerwaarde zou kunnen hebben voor de uitoefening van hun functie dan krijgen zij niet de medewerking van de organisatie waar ze op hopen. Allereerst moeten zij de opleiding (en de daarbij komende kosten) zelf bekostigen en de opleiding in hun vrije tijd volgen. Indien zij de opleiding met succes voltooien, krijgen zij helft van de gemaakte studiekosten van de organisatie geretourneerd. Dit terwijl op beleidsmakers- en toezichthoudersniveau de drempel om een studie te volgen veel lager ligt. Het percentage werknemers dat op dat niveau een studie mag en/of kan volgen is hoog. Het is overigens geen uitzondering dat werknemers op dat niveau meerdere academische titels bezitten.

Zeven van de vijftien respondenten begrijpen dat de kennis en kunde op beleidsniveau hoog moet zijn maar zijn van mening dat er een onbalans is tussen de studiefaciliteiten die gelden voor het “hogere” niveau en de faciliteiten die gelden voor het “lagere” niveau. Ze vinden het vreemd dat de studiefaciliteiten voor de beleidsmakers en toezichthouders beter zijn georganiseerd dan de faciliteiten voor de mensen die zich met de “core business” bezighouden. Zij zijn van mening dat de



studiefaciliteiten op de werkvloer net zo georganiseerd zouden moeten worden als op het “hogere niveau”. De kwaliteit van de beleidsmakers en toezichhouders lijkt op deze manier meer prioriteit te krijgen dan de kwaliteit van de uitvoerders. De werkvloer zou in ieder geval meer gelegenheid moeten krijgen om zichzelf te ontplooien.

#### **4.9 Bij verandering moet meer de nadruk gelegd worden op “soft controls”**

“Hard controls” (Harde beheersmaatregelen) hebben betrekking op systemen, processen en/of procedures terwijl “soft controls” (zachte beheersmaatregelen) zich richten op het “gedrag van management en personeel”.

Dertien van de vijftien respondenten geven aan dat veranderingsprocessen binnen Defensie meer met “soft controls” gepaard zouden moeten gaan. Door verschillende oorzaken (een aantal is hiervoor al genoemd) worden veranderingen binnen Defensie “opgelegd” door de “besluitvormers”. In veel gevallen zou het ook op een andere manier kunnen. Er zou meer nagedacht mogen worden over de wijze waarop men veranderingsprocessen wil doorvoeren.

Een aantal respondenten geeft zelfs voorbeelden van interessante theorieën die gebruikt zouden kunnen worden tijdens veranderingsprocessen bij Defensie. Twee respondenten noemen de theorie van Kotter<sup>20</sup>, een ander noemt het kleurenmodel van de Caluwe.

De Caluwe heeft vijf concepten van veranderingen uitgewerkt waarbij hij elk concept typeert met een kleur: **Geel** (gericht op het bijeenbrengen van belangen), **blauw** (hierbij staat het eindresultaat van te voren vast, de route daarheen nog niet), **rood** (de “mens” moet worden beïnvloed, verleid en uitgelokt), **groen** (veranderingen door zelflerend vermogen) en **wit** (“alles ligt nog open”).

Met name op het “rode aspect” van de Caluwé zou Defensie meer de nadruk mogen leggen. Ten slotte werd de theorie van Meredith Belbin (1993) aangehaald.

Belbin beschrijft acht belangrijke teamrollen. Een dergelijke teamrol is kenmerkend voor de interactie tussen een teamlid en de andere leden. De acht teamrollen zijn; plant (bedenker), voorzitter, vormer, brononderzoeker, bedrijfsman, monitor, groepswerker en zorgdrager. Sinds een aantal jaar heeft Belbin hier een negende rol (specialist) aan toegevoegd. Deze rollen zijn enerzijds persoonsgebonden en anderzijds situatiegebonden. Een bepaalde mix van deze teamrollen binnen een team zorgt volgens Belbin voor de meeste optimale effectiviteit.

Bij Defensie worden werkgroepen en besluitvormingsorganen veelal samengesteld op basis van gelijkwaardige rangen en schalen. Het is daarbij dus mogelijk dat er binnen een besluitvormingsorgaan een “oververtegenwoordiging” is van een bepaald type teamrol (een overdaad aan voorzitters zal bijvoorbeeld niet bevorderend zijn voor een “snel besluitvormingsproces” aangezien een voorzitterstype de neiging heeft een ander het werk te laten doen). De kracht van bijvoorbeeld Belbin is dat de juiste mix voor de meeste effectiviteit zorgt. Bij Defensie wordt helaas geen aandacht besteedt aan de effectiviteit van de interactie tussen de teamleden en wordt op dit gebied te veel aan het toeval overgelaten.

<sup>20</sup> Volgens John Kotter komen succesvolle verandering tot stand in acht fasen. In zijn boek “Leiderschap bij veranderingen” noemt hij achtereenvolgens: (1) een gevoel van urgentie tot stand brengen; (2) de leidende coalitie creëren, (3) een visie en een strategie ontwikkelen, (4) de veranderingsvisie communiceren, (5) actie op basis door middel van empowerment; (6) korte termijn successen genereren; (7) verbetering consolideren en meer verandering tot stand brengen; (8) en ten slotte nieuwe benaderingen in de organisatiecultuur verankeren.

#### **4.10 Er is teveel capaciteit “weggesneden”**

Door – onder meer – de reorganisatie en uitzendddruk door vredesmissies (door een tekort aan “specialisten” gaan steeds vaker dezelfde militairen op uitzending) is op veel afdelingen de werkdruk verhoogd. Hetzelfde werk moet op veel plaatsen met minder personele capaciteit voltooid worden. Op de werkvloer komt dit erop neer dat de administratieve handelingen minder prioriteit krijgen en op “beleidsniveau” houdt dit in dat bij het besluitvormingsproces niet alle actoren bij de verschillende stadia van het proces betrokken kunnen worden.

De lagere niveaus geven aan dat zij de beheersmaatregelen van bovenaf “over de schutting” gegooid krijgen zonder dat zij worden ingelicht over de achterliggende gedachte van de regelgeving. Het onbegrip dat hierdoor ontstaat, veroorzaakt een gebrek aan draagvlak. Dit draagvlak is echter wel nodig om veranderingen (die de implementatie van beheersmaatregelen veroorzaakt) succesvol tot stand te brengen. De capaciteit op het eerste niveau die nodig is om dit draagvlak te creëren, is helaas niet altijd aanwezig.

Defensie rekent intern alleen af op operaties en niet op het beheer. Het is logisch dat “operaties voor beheer” gaan maar het beheer en de verantwoording zijn nu eenmaal zaken die daarbij horen en uiteindelijk ten goede komen van de operaties. Als het financieel beheer en materieelbeheer ordelijk is, kan men tijdens operaties beschikken over goed materieel dat op de juiste plaats is opgeslagen zodat het voor iedereen is terug te vinden en de doelmatigheid ten goede komt.

#### **4.11 Defensie heeft een te hoog ambitieniveau**

Tijdens de interviews is meerdere malen is naar voren gekomen dat Defensie een te hoog ambitieniveau heeft. Defensie bevindt zich in verschillende en ingewikkelde arena's. Er spelen diverse omgevingsfactoren en aspecten waarin Defensie zich een weg moet banen om haar doelstellingen te bereiken. Alle veranderingen, bezuinigingen, de (wereld)politiek, publieke opinie, cultuur, etc, dragen er aan bij dat het bereiken van de doelstellingen steeds lastiger wordt.

Defensie vindt het echter schijnbaar erg moeilijk om de doelstellingen aan te passen. Defensie is een professionele organisatie met loyale professionals in dienst die kunnen beschikken over professioneel materieel. Defensie is dus in staat om professionele taken uit te voeren. Het is echter wel noodzakelijk dat de randvoorwaarden goed zijn. Als door personeelsgebrek (marktwerking op de arbeidsmarkt) of geldgebrek (bezuinigingen) de juiste randvoorwaarden niet gecreëerd kunnen worden zal men het ambitieniveau aan moeten passen. Het ambitieniveau aanpassen aan de beschikbare middelen is iets dat Defensie blijkbaar onvoldoende beheerst omdat Defensie aan alle verzoeken wil voldoen die uit haar omgeving komen. Een treffend citaat van één van de respondenten is: *“Defensie kan alles, behalve “nee” zeggen”*.

## 5 THEORETISCHE ANALYSE

Dit hoofdstuk heeft als doel om te analyseren of de beschreven theorieën en de daaruit geformuleerde werkhypothesen kunnen worden gefalsificeerd. Falsificeren houdt in dat de hypothese weerlegd (onjuistheid aantonen) kan worden. Filosoof Karl Popper (1968) ging er vanuit dat geen enkele hypothese bevestigd kan worden aangezien niet alle gevallen overzien kunnen en dat onvoorziene toekomstige gebeurtenissen de hypothese niet “staande” kunnen houden. Hij “draaide de situatie dus om” en ontwikkelde de theorie dat een hypothese weerlegd kan worden indien één tegenvoorbeeld gevonden kan worden (falsificeren). In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen van het empirisch onderzoek beschreven en deze bevindingen worden gereflecteerd aan de werkhypothesen welke voortvloeiden uit de theoretische modellen.

### 5.1 De theoretische modellen

Aangezien het COSO-model en het INK-model de twee meest gebruikte managementmodellen zijn binnen het Ministerie van Defensie, heb ik onderzocht welke handvatten deze twee modellen bieden om de bedrijfsvoering (in dit geval van Defensie) te verbeteren. Uit de onderzoeksresultaten van de Algemene Rekenkamer in het RJV 2006 van Defensie heb ik de werkhypothese gesteld dat Defensie zwak is in het “act-gedeelte” van de Deming circle. Ik heb me dus vooral gericht op de handvatten van de modellen die zich richten op het “act-gedeelte”. In dit gedeelte worden de resultaten vergeleken met de doelstelling en worden de verbeteracties bepaald. Beoogde verbeteringen zijn onlosmakelijk verbonden met veranderingen. Gedurende het onderzoek is het mij opgevallen dat verandermanagement bij Defensie een onderbelicht aspect is.

#### *Verandermanagement*

Om bepaalde aspecten in de bedrijfsvoering te verbeteren, moet een organisatie “iets” veranderen. Dat kunnen bijvoorbeeld producten, processen of randvoorwaarden zijn. Bij de bedrijfsprocessen van Defensie is dit veelal gericht op beheersmaatregelen. De manier van veranderen is mede bepalend voor de mate waarin een gesteld doel wordt bereikt. Er is echter niet één manier de beste. Vanuit de contingentietheorie zegt Galbraith (1973) hierover: “*there is no one best way to organize*” en “*that all ways of organizing are not equally effective*”. Hiermee geeft Galbraith aan dat niet “één beste methode” is en niet alle manieren even effectief zijn.

#### *Veranderstrategie en omgeving*

Organisaties hebben bij het bereiken van hun doelstellingen te maken met hun omgeving en de afstemming tussen de vraag van de omgeving en het vermogen van de organisatie. De manier waarop de actoren geneigd zijn om de volgende vraag te beantwoorden: “*Moet de organisatie zich aanpassen aan de vraag uit de omgeving of moeten ze proberen om de vraag aan de vermogens van de eigen organisatie aan te passen?*” is bepalend voor de strategie die zij kiest. De Wit (2000) noemt de benadering waarbij een publieke organisatie de vraag boven de vermogens prevaleert, de “van-buiten-naar-binnen-benadering”, vice versa noemt De Wit dit de “van-binnen-naar-buiten-benadering”.

In de primaire defensieprocessen zijn grofweg twee actoren te onderscheiden: de beleidsmakers en de beleidsuitvoerders. Waar de ene organisatie (uitvoering) behoefte heeft aan een vraaggerichte benadering, neemt de andere organisatie (beleid) de besluiten bij een vermogengerichte benadering.

#### *De van-buiten-naar-binnen benadering*

Bij deze benadering is de buitenwereld (voor de operationele eenheden zijn dit tijdens vredesmissies de oorlogsgebieden) het vertrekpunt. De wensen, behoeften en de mogelijkheden van de omgeving – tijdens de vredesmissies – staan centraal. De rol van Defensie wordt in deze benadering bepaald door de maatschappelijke vraag.

#### *De van-binnen-naar-buiten benadering*

Aanhangers van deze benadering “weigeren” achter - de steeds wisselende - vraag van de omgeving aan te lopen. Daarbij zijn zij van mening dat het een utopie is om aan alle behoeften te voldoen. Zij

zijn gericht op de aspecten waar zij wel direct invloed op kunnen uitoefenen: de unieke combinatie van mensen, kennis, vaardigheden, middelen, relaties en wettelijke bevoegdheden van de eigen organisatie.

	<b>Van-buiten-naar-binnen benadering (uitvoering)</b>	<b>Van-binnen-naar-buiten benadering (beleid)</b>
<i>Nadruk op</i>	- Vraag boven vermogens	- Vermogens boven vraag
<i>Oriëntatie</i>	- Omgevingsgedreven (externe krachten)	- Capaciteitsgedreven (interne kracht)
<i>Normatief uitgangspunt</i>	- Doen wat nodig is	- Doen wat mogelijk is
<i>Beginpunt</i>	- Speelveld en spelers	- Competenties en middelen
<i>Waarde creëren door</i>	- Inspelen op veranderende behoeften/wensen	- Ontwikkelen van speciale kwaliteiten
<i>Strategische focus</i>	- Positioneren in het krachtenveld	- Ontwikkelen van organisationele vermogens
<i>Tactische focus</i>	- Verkrijgen noodzakelijke vermogens	- Positioneren in het krachtenveld
<i>Succes afhankelijk van</i>	- Spelvaardigheid en onderhandelingsmacht	- Kwaliteit en uniekheid van vermogens
<i>Grootste uitdaging</i>	- Flexibel aanpassen aan omgeving	- Tijdig investeren in selecte set vermogens
<i>Gepercipieerd gevaar</i>	- Navelstaren als hogere kunstvorm ("van binnen-naar-binnen kijken")	- Speelbal van diffuse, wisselende vraag ("van buiten-naar Binnenhof kijken")

Deze verschillen in inzicht binnen de Defensieorganisatie hebben gevolgen voor de bedrijfsvoering van de organisatie. De tegenstellingen in deze twee benaderingen zorgen voor een "scheuring" binnen de organisatie. Aangezien de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van het beleid bij de beleidsmakers liggen, trekken de "uitvoerders" hierbij veelal aan het "kortste eind". De tegenstellingen zijn echter – bij een juiste samenwerking - niet onoverbrugbaar.

#### *Leiderschap*

Leiderschap bij veranderingen speelt een belangrijke rol. Van den Nieuwenhof (2005) omschrijft effectieve leiders als mensen die in staat zijn om visie te vertalen naar de praktijk, medewerkers erachter kunnen scharen, integer zijn en vertrouwen kunnen ontwikkelen, kunnen omgaan met onzekerheid, zelfbewust zijn, constant leren en zichzelf aanpassen.

Volgens van Loon (2006) is goed leiderschap:

- dat je als leider gezag hebt verworven, wat niet hetzelfde is als status op basis van een formele positie,
- dat je een visie tot leven hebt weten te brengen door haar collectief te laten floreren, tot uiting komend in gemeenschappelijk resultaat en welzijn,
- dat je je als leider zowel rationeel als emotioneel en intuïtief hebt ontwikkeld,
- dat je in staat bent om niet alleen macht uit te oefenen, wat betekent het te verwerven, te vergroten en te behouden, maar ook te gebruiken voor het geheel van het team, de organisatie of de maatschappij,
- dat je in staat bent de juiste balans te handhaven tussen hoofd, hart en handen, tussen visie, macht en compassie,
- dat je kunt verbinden, mensen met elkaar verbonden laten raken door je visie die verscheidenheid overstijgt en mensen samenbrengt voor een gemeenschappelijk doel.

### **Het INK-model**

Volgens het INK is een viertal succesfactoren bepalend voor een goede veranderstrategie

- Het vaststellen van de noodzaak om te veranderen
- Leiderschap (de rol van de leiding)
- De cultuur binnen de organisatie (bereidheid om te veranderen)
- De rol van de veranderaar

Voor het succesvol implementeren van veranderingen zijn – volgens het INK de volgende zes factoren van essentieel belang:

- *de impuls,*
- *de motiverende visie,*
- *de brede oriëntatie,*
- *de passende strategie,*
- *de juiste bemensing en*
- *de juiste communicatie.*

Deze strategie wordt verder uitgewerkt in een verbeterplan. In het verbeterplan staat in hoofdlijnen hoe het veranderproces wordt geregisseerd. Het INK-model geeft in de handleiding “*verbeteren en vernieuwen*” een aantal concrete handvatten voor de verdere invulling van succesvol veranderen.

### **Het COSO-model**

Op het COSO-model is een veel gehoord kritiek dat juist de concrete handvatten ontbreken voor succesvol veranderen. COSO vraagt de aandacht voor elementen voor het identificeren en beoordelen van risico's en adviseert om de verbeteracties uit te werken in concrete maatregelen maar hoe dit exact aan te pakken, leert het COSO-model de gebruiker niet.

Voor Risk Management geeft het COSO-model niet meer dan een checklist voor het maken van een risicoanalyse. COSO heeft hiervoor een aparte documentatie uitgebracht (“Applicatie technieken”). COSO gaat ervan uit dat alle aspecten van de bedrijfsvoering in de checklist “geraakt” worden en als deze aspecten voldoende worden beheerst de bedrijfsvoering automatisch op orde is.

## **5.2 De werkhypothesen**

In hoofdstuk 3 heb ik aan de hand van de theorie een aantal werkhypothesen gesteld om een richting te geven aan het onderzoek. Aan de hand van alle gegevens onderzoek ik de houdbaarheid van de werkhypothesen.

### ***Werkhypothese 1 - Het Ministerie van Defensie is zwak in het “act-gedeelte” van de regelkring***

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat in het “act-gedeelte” van de Deming circle het bijsturen en het verankeren van een proces wordt vastgelegd. Aan de hand van de gegevens is in hoofdstuk 3 gesteld dat Defensie zwak is in het “act-gedeelte”. Defensie is namelijk uitstekend in staat om activiteiten te plannen (Plan), deze uit te voeren (Do) en hierop toezicht te houden (Check). In de (be)sturing en verankering (Act) blijken de verbeteracties echter niet het gewenste effect te bereiken.

Bij Defensie is men niet in staat om de ernstige onvolkomenheden blijvend op te lossen. Defensie is uitstekend in staat om de symptomen te bestrijden maar in het elimineren van de oorzaken van een probleem slaagt Defensie te weinig. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de verbeteracties en beheersmaatregelen als doel worden gezien en niet als hulpmiddel om de bedrijfsvoering te verbeteren. Hierdoor wordt het (be)sturen en verankeren van de processen bemoeilijkt. Daarnaast voert men bij Defensie ook niet altijd een gedegen oorzaakanalyse uit wat ook al niet bijdraagt aan de juiste (be)sturing en verankering.

Uit het empirisch onderzoek is verder naar voren gekomen dat men bij Defensie gewend is om alleen activiteiten te verrichten die zijn voorgeschreven. Staat er niets beschreven dan onderneemt men liever geen actie aangezien men bang is om met dit “ongebruikelijke gedrag het hoofd boven het maaiveld uit te steken”. In het COSO-model staat bijvoorbeeld niet duidelijk omschreven welke acties

nodig zijn om succesvolle veranderingen door te voeren en durft men geen acties uit eigen initiatief te ondernemen, zo blijkt uit het empirisch onderzoek.

Houdt men de zes “onmisbare” factoren voor een succesvol veranderingsproces van het INK tegen de gegevens uit het empirisch onderzoek dan blijkt dat *de impuls, de motiverende visie, de brede oriëntatie, de passende strategie, de juiste bemensing en de juiste communicatie* veelal ontbreken.

Een positieve uitzondering binnen het Ministerie van Defensie is echter het kleinste operationele commando; de Marechaussee. Dit defensieonderdeel gebruikt sinds een aantal jaren het INK-model als managementmodel en door een concrete en daadkrachtige invulling te geven aan dit hulpmiddel, verbetert de bedrijfsvoering. Hoewel er altijd verbeterpunten blijven bestaan, toont de Marechaussee aan dat met de juiste invulling van een goed hulpmiddel, problemen opgelost kunnen worden.

### **Conclusie**

Het INK-model en het COSO-model geven beide handvatten om het “act-gedeelte” van de regelkring in te vullen. In het COSO-model krijgt de gebruiker meer vrijheid om de hulpmiddelen in te vullen en als men niet gewend is om met deze vrijheid om te gaan dan is het lastig om de hulpmiddelen effectief in te zetten. De beleidsmakers blijken dus – om diverse redenen – moeite te hebben om effectief gebruik te maken van de bedrijfsvoeringsinstrumenten van het “act-gedeelte”. Dat men elders binnen Defensie weldegelijk effectief in het act-gedeelte” kan zijn, bewijst de Marechaussee. De Marechaussee bewijst dat zij met behulp van het INK-model effectief een veranderproces kunnen inzetten.

Als men defensiebreed veranderingen wil doorvoeren die in de werking blijven bekliven, dient men zich meer te richten op de handvatten die een managementmodel als het INK hen kan bieden. Gezien de huidige – bureaucratische - werkwijze zal een dergelijke omslag in het verandermanagement een “cultuurschok” teweeg kunnen brengen.

Uit het lopende bezwaaronderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat men - defensiebreed - de laatste jaren niet in staat is om veranderingen met blijvend resultaat te realiseren. Het hulpmiddel dat men gebruikt om een verandering te bewerkstelligen is ondergeschikt aan de manier *waarop* men hier invulling aan geeft. Bij Defensie zou men meer aandacht mogen besteden aan de invulling van de hulpmiddelen. Laat bijvoorbeeld werknemers *de noodzaak voelen* in plaats van *“hen het te laten ondergaan”*. Dit draagt bij aan de bewustwording waardoor veranderingen met – blijvend – gewenst resultaat gerealiseerd kunnen worden.

### **Werkhypothese 2 - COSO is niet toepasbaar op organisaties uit de publieke sector**

Doordat het COSO-model is ontwikkeld naar aanleiding van boekhoudschandalen en fraudegevallen in de private sector, gaat men er regelmatig automatisch vanuit dat dit model niet toepasbaar is op de publieke sector. Het model is bovendien ontwikkeld door een comité dat bestaat uit private organisaties. Grootste punt van kritiek is dat het model niet op de publieke sector geënt lijkt te zijn. De private sector streeft naar (financiële) waardemaximalisatie terwijl de publieke sector het maatschappelijke belang dient. Twee (hoofd)doelen die “mijlenver” uit elkaar liggen.

Ondanks de bedenkingen wordt het COSO-model bij Defensie gebruikt als sturingsinstrument en met name de baselines – op het gebied van financieel beheer, materieelbeheer en sturing en beheersing - zijn een product van dit model die gebruikt worden.

Baselines zijn handvatten om te bepalen welke zwakke aspecten van de bedrijfsvoering verbeterd kunnen worden en welke risico's hiermee loopt. Op het gebied van het behalen, bepalen en vergelijken van financiële winst – dan wel creëren van waarde - voor de stakeholders is het COSO-model voor Defensie niet geschikt.

De overige aspecten - en dan met name het risicomanagement - zijn echter wel geschikt voor een publieke organisatie als Defensie.

Het gaat echter om de invulling van het model. De instrumenten dienen als hulpmiddel gebruikt te worden om het (hoofd)doel te bereiken en niet als doel op zich zoals bij Defensie regelmatig voorkomt. Het invullen van de baselines worden te vaak gezien als doel op zich en niet als hulpmiddel om de bedrijfsvoering op orde te krijgen en te houden.

Door een hulpmiddel als doel te gebruiken, is het uitermate lastig om de diepere oorzaak van een probleem te herkennen en weg te nemen. Met de baselines kun je slechts de symptomen van een risico zichtbaar maken. Het is echter van belang dat na deze symptoomherkenning een nadere analyse plaatsvindt om de kern van het probleem aan te kunnen pakken.

Aan de invulling voor het nemen beheersmaatregelen besteedt het COSO-model weinig aandacht. Er worden geen concrete handvatten gegeven hoe de besluitvorming voor het nemen van beheersmaatregelen plaats zou moeten vinden. Dit is waarschijnlijk één van de redenen waarom er weinig aandacht wordt besteed aan het proces voor de besluitvorming. De kritiek is veelal dat er bij Defensie weinig ruimte is voor “soft controls” tijdens dit proces.

Het COSO-model is – met uitzondering van het hulpmiddel met betrekking tot het creëren van waarde – wel toepasbaar bij een publieke organisatie als Defensie mits tijdens de uitvoering niet uit het oog wordt verloren dat het hulpmiddel niet als doel gezien mag worden.

### **Conclusie**

Binnen de publieke sector is vaak kritiek op het COSO-model omdat dit model zich teveel concentreert op de private sector. Het gedeelte van het COSO-model dat het “act-gedeelte” beschrijft – waar ik mij tijdens dit onderzoek op heb gericht - is mijns inziens wel degelijk toepasbaar op een publieke organisatie als Defensie. Het gaat erom hoe de organisatie met het model omgaat. Het COSO-model geeft de gebruikers veel vrijheid bij het invullen van het “act-gedeelte”. Bij Defensie heerst echter de cultuur dat men risico’s wil wegnemen door “alles in regelgeving en aanwijzingen vast te leggen”. Een “onbeschreven blad” geeft een bepaalde vrijheid voor beleidsmakers en uitvoerders waar men blijkbaar geen raad mee weet en men geen “nieuwe en/of gewaagde” acties durft te ondernemen. Het verschil is dat men zich in de private sector richt op waardevermeerdering en in de publieke sector zich richt op “overheidstaken”. Dit hoeft echter geen belemmering te zijn want bij een juiste invulling kan het COSO-model ook van waarde zijn voor een organisatie in de publieke sector.

### **Werkhypothese 3 - Het INK-model is effectiever dan het COSO-model voor een grote organisatie omdat hierin meer aandacht wordt gegeven aan de “soft controls”**

In tegenstelling tot het COSO-model worden er in het INK-model wel concrete handvatten gegeven voor het nemen van beheersmaatregelen. Het is daarbij van belang dat een veranderingsproces zorgvuldig verloopt. Bij een kleinere organisatie verloopt dit proces makkelijker omdat de situatie overzichtelijker is. Bij een grotere organisatie zal dit lastiger zijn. Communicatieproblemen, verschillende (tegengestelde) belangen en cultuur zijn elementen die er voor kunnen zorgen dat het proces niet goed verloopt als het doel van het proces niet goed bewaakt worden. Het goed gebruiken van de hulpmiddelen is hierbij een kritische succesfactor.

Bij de bezochte onderdelen van de KMAR laat men zien dat het draagvlak bij een veranderingsproces groter is geworden doordat de implementatie heeft plaatsgevonden met behulp van instrumenten van het INK.

Voor een grote organisatie als Defensie is het dus raadzaam om concrete handvatten te gebruiken zoals vermeldt in het INK. Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat de medewerkers van Defensie behoefte hebben aan handvatten bij een – voor hen – nieuw proces.

Het gedeelte waarin het INK het besluitvormingsproces beschrijft zou van toegevoegde waarde kunnen zijn aangezien Defensie een “zoekende” organisatie is door alle (ingrijpende) veranderingen die de organisatie heeft doorgemaakt in de laatste jaren. Om het tijdens een veranderingsproces – in een grote organisatie - de maximale efficiency en effectiviteit te behalen is het van belang dat het proces zorgvuldig verloopt. In dat geval is het “noodzakelijk” om meer aandacht te geven aan “soft control-elementen” aangezien uit het empirisch onderzoek blijkt dat hier behoefte aan is.

### **Conclusie**

In het INK-model worden meer handvatten gegeven om concrete invulling te geven aan “soft controls” dan in het COSO-model. De effectiviteit wordt echter bepaald door de manier waarop de organisatie invulling geeft aan de hulpmiddelen want de invulling bepaalt in grote mate de effectiviteit en efficiency. De wijze van invulling wordt bepaald door verschillende factoren zoals cultuur en omvang van de organisatie. Hoewel cultuur moeilijk te meten is, kan men er vanuit gaan dat de omvang medebepalend is voor de cultuur van een organisatie. Door de grootte van Defensie zijn er veel communicatielijnen en dit is mede de oorzaak dat de communicatie niet altijd vlekkeloos verloopt.

Om veranderingen effectief door te kunnen voeren, is draagvlak een belangrijke randvoorwaarde. Communicatie is bij het creëren van draagvlak een belangrijk instrument. Bij kleinere organisaties loopt de communicatie via korte lijnen (onder andere door de “koffieautomaatgesprekken”) terwijl de communicatie bij grote organisaties grotendeels via nota’s, aanwijzingen, etc, verloopt. Het behoeft geen betoog dat de kans op een breder draagvlak bij kleinere organisaties groter is.

Het is daarom van belang dat men bij een grote organisatie voldoende aandacht besteedt aan de communicatie om zo een breed draagvlak te creëren. Om effectief veranderingen door te voeren in een grote organisatie (als Defensie) waarbij door onvoldoende communicatie en een grote “hang naar regels” niet altijd een breed draagvlak bestaat, zijn de concrete “soft controls” uit het INK-model effectiever dan de handvatten die het COSO-model biedt.

#### **Werkhypothese 4 – Medewerkers van de werkvloer moeten meer betrokken worden bij besluitvormingsprocessen.**

Nagenoeg alle respondenten zijn het er over eens dat de werkvloer, onder duidelijke voorwaarden, meer betrokken moet worden bij de besluitvormingsprocessen. In de praktijk blijkt echter dat de medewerkers van het 3<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup> en/of 5<sup>e</sup> niveau nog steeds niet bij de besluitvormingsprocessen betrokken worden. De uiteindelijke beslissing dient uiteraard door de beleidsverantwoordelijken genomen te worden. De manier waarop de werkvloer betrokken wordt, is een kritische succesfactor. Zowel het INK-model als het COSO-model ziet het belang van het besluitvormingsproces in. Het INK-model gaat hier echter concreter op in en binnen een bureaucratische organisatie dat gewend is om zo dicht mogelijk bij de richtlijnen en modellen te blijven, lijkt het erop dat dit model een goed handvat zou kunnen zijn om de bedrijfsvoering te verbeteren. Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat de beleidsmakers geen goed beeld hebben van wat er op de werkvloer gebeurt aangezien zij niet de tijd en moeite nemen om op “werkbezoek” te gaan op de werkvloer. De werkvloer betrekken bij het besluitvormingsproces lijkt in de praktijk dus niet een proces dat zonder moeite opgezet kan worden. Dat het betrekken van de medewerkers van de werkvloer een meerwaarde heeft tijdens het besluitvormingsproces, lijkt niet ter discussie te staan. Tijdens het onderzoek hebben meerdere respondenten aangegeven dat het echter wel belangrijk is dat de randvoorwaarden voor iedereen duidelijk moeten zijn en de communicatie open en eerlijk moet zijn. Zo werd aangegeven dat bij de medewerkers van de werkvloer nooit een te hoog verwachtingspatroon gecreëerd mag worden want de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden blijven uiteindelijk wel bij de beleidsmakers liggen.

De organisatie bevindt zich nu echter in een turbulente periode die wordt veroorzaakt door een aantal ingrijpende veranderingen. De invoering van het nieuwe besturingsmodel (en het daarbij “wegsnijden” van veel kwantiteit en kwaliteit onder het personeel), de vredesmissies, de implementatie van een ERP en de diverse verhuizingen dragen niet bij aan ideale randvoorwaarden tijdens een besluitvormingsproces waarbij verschillende actoren een (nog zoekende) rol hebben. Bovendien hanteert Defensie onder de militairen een systeem van “job-rotation” waarbij het uitgangspunt is dat een militair om de drie jaar van functie verandert.

#### **Conclusie**

De managementmodellen stimuleren - door het bieden van (in meerdere of mindere mate) handvatten – om de werkvloer bij het besluitvormingsproces te betrekken. Daarnaast blijkt uit empirisch onderzoek dat er ook behoefte bestaat om de “werkvloer” meer bij het besluitvormingsproces te betrekken. In de praktijk gebeurt dit echter bijna niet (of in ieder geval veel te weinig volgens een ruime meerderheid van de vijftien respondenten). Gezien de huidige omstandigheden (cultuur van de organisatie, huidige ingrijpende veranderingen, etc) zijn er wel extra hindernissen te nemen om een dergelijk besluitvormingsproces te implementeren. Het kost echter meer moeite dan dat de organisatie zich in een stabiele situatie zou bevinden maar wellicht is het bezwaaronderzoek een ideale gelegenheid om een andere vorm van besluitvormingsprocessen binnen Defensie in te voeren.

Dat een dergelijke aanpak vruchten af kan werpen, bewijst de Algemene Rekenkamer: Zij hebben wel de moeite genomen om te kijken en te luisteren wat er op de werkvloer gebeurt. Op deze manier heeft Defensie “werkvloer informatie” van de Algemene Rekenkamer ontvangen dat afkomstig was van de werkvloer van het Ministerie van Defensie. Op zich lijkt dit geen probleem maar uit het empirisch onderzoek is gebleken dat dit geen incidenten zijn en dat Defensie met een beetje moeite dezelfde (detail)informatie had kunnen verkrijgen.

Aan de hand van de resultaten uit het onderzoek kan ik de werkhypothese niet falsificeren. De positieve invloed van de kennis van de werkvloer wordt door niemand ontkend. Bovendien blijkt dat veel medewerkers op de werkvloer zich betrokken voelen bij de organisatie maar wel serieus genomen wil worden. Door de praktijkkennis bij de besluitvorming te betrekken, wordt de kans om een probleem bij “de wortel” aan te pakken groter. Door de betrokkenheid en de praktijkkennis zal de kans dat een verbeteractie in de praktijk beter blijft beklipen, ook groter worden.



### **Werkhypothese 5 - Wet- en regelgeving binnen het Ministerie van Defensie is niet altijd afgestemd op de praktijk maar wordt de praktijk afgestemd op de wet- en regelgeving**

Bij het bepalen van beheersmaatregelen en bij het gebruik van de baselines is de wet- en regelgeving bepalend. Indien blijkt dat de regelgeving de praktische uitvoerbaarheid belemmert, wordt in een groot aantal gevallen de regelgeving niet aangepast maar moet de uitvoering zich schikken in de regelgeving. Het komt regelmatig voor dat processen “juridisch worden dichtgetimmerd” met regelgeving omdat dit de medewerkers een vorm van zekerheid biedt. Tijdens het empirisch onderzoek is naar voren gekomen dat het bij Defensie regelmatig voorkomt dat men beheersmaatregelen voorschrijft zonder dat men weet of deze maatregelen het gewenste effect zullen hebben. Het nemen van beheersmaatregelen is in veel gevallen voor de verantwoordelijken echter wel een “alibi” dat zij initiatief hebben genomen om de problemen op te lossen. Het hulpmiddel (beheersmaatregelen ter verbetering) wordt in dit geval dan ook als doel (het opstellen van beheersmaatregel om slechts aan je verplichtingen te voldoen) gezien. Dit wordt in de hand gewerkt doordat men geneigd is om te kijken of er verbeteracties zijn opgestart in plaats van elkaar aan te spreken op het eindresultaat.

In de praktijk blijkt het regelmatig voor te komen dat regelgeving onnodig belemmerend werkt. Het is dan echter niet vanzelfsprekend dat de regelgeving wordt aangepast om de belemmering op de werkvloer weg te nemen.

### **Conclusie**

“Wie schrijft, die blijft” is een bekend gezegde en ook bij Defensie blijkt dat in een aantal gevallen opgeld te doen. De macht van het schrijven ligt bij de beleidsmakers. Waar het – kort door de bocht – op neer komt is dat de beleidsmakers het beleid (of beheersmaatregelen) beschrijven en de werkvloer dit dient uit voeren. Wanneer deze maatregelen in de praktijk belemmerend blijken te zijn, wordt dit ook niet vanuit de werkvloer gezien (volgens een respondent in een enkel geval zelfs niet als dit ten goede zou komen van de veiligheid) maar wordt eerst gekeken wat er allemaal “schriftelijk is vastgelegd”. Bovendien wordt niet altijd teruggekoppeld wat de beweegreden is van deze strategie wat weer veel onbegrip oplevert bij de werkvloer. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat niet altijd duidelijk is welke risico's bepaalde beheersmaatregelen moeten afdekken. Men vraagt zich ook regelmatig af of er niet te veel overbodige beheersmaatregelen zijn en dat het middel (beheersmaatregelen) meer “schade aanricht” dan de kwaal (een eventueel risico).

In een aantal gevallen komt het voor dat kritieken op de wet- en regelgeving vanuit de werkvloer de beleidsmakers bereiken. Hier wordt – vanuit de optiek van de werkvloer – te weinig gehoor aan gegeven. Aanpassing van de regelgeving betekent vaak meer vrijheid voor de uitvoerders en meer vrijheid voor de uitvoerders zien de beleidsmakers als meer risico voor de organisatie. Om de vrijheden zo ver mogelijk van de wettelijke kaders te houden, wordt de regelgeving vaak strikter dan noodzakelijk toegepast. Omdat men zo min mogelijk risico wil lopen, houdt men vast aan de regelgeving. Hierdoor komt het voor dat de werkvloer onnodig wordt beperkt in de uitvoerende taken omdat zij zich moeten schikken in de regelgeving in plaats van dat de regelgeving wordt aangepast aan de uitvoering waardoor men de werkvloer de vrijheid ontnemt om tot een (praktisch) effectievere werkwijze te komen. Paradoxaal is dat men bij Defensie juist risico's loopt door teveel beheersmaatregelen te nemen terwijl deze beheersmaatregelen bedoeld zijn om risico's weg te nemen.

### **Werkhypothese 6 - Het Ministerie van Defensie moet meer gebruikmaken van de “soft controls” die een managementmodel - in dit geval het INK - benoemt**

Uit zowel de theorie als het empirisch onderzoek blijkt dat het een meerwaarde kan zijn als een organisatie gebruikt maakt van “soft controls”. Bij Defensie gebeurt dit echter zelden terwijl uit meerdere bronnen blijkt dat hier wel behoefte aan is. Aan de hoeveelheid veranderingen binnen Defensie, lijkt men te kunnen concluderen dat men geen bezwaar heeft tegen veranderingsprocessen. Hoewel stilstand achteruitgang is, kan een overdaad aan veranderingen schaden. Defensie richt zich voornamelijk in “wat” men wil veranderen. De manier waarop men verandert (“hoe”) lijkt van ondergeschikt belang. Defensie heeft een eeuwenoude cultuur en vanuit deze “militaire” cultuur is men gewend om bevelen uit te delen (en te ontvangen) waarbij de ontvanger wordt geacht de opdracht zonder vragen te stellen uit te voeren (“uitvoeren, mars”). De tijden veranderen echter. Defensie heeft de ambitie om het personeelsbestand een afspiegeling te laten zijn van de maatschappij. Daarbij horen - onder andere - ook de eigenschappen als zelfstandigheid, de kritiek, de mondigheid van de burgers en andere maatschappelijke ontwikkelingen. Dit houdt in dat Defensie hier

ook rekening mee moet houden tijdens de besluitvormingsprocessen. Hardere beheersmaatregelen (“het over de schutting gooien van regelgeving”) moet ingeruild worden voor zachte beheersmaatregelen (“meer gericht op gedrag van management en personeel”) ter bevordering van de efficiency en effectiviteit.

### **Conclusie**

Het INK-model biedt een organisatie handvatten om op basis van “soft controls” succesvol te vernieuwen en te verbeteren, Uit het onderzoek blijkt dat de werknemers van de organisatie steeds meer de behoefte krijgen om op deze manier te veranderen (verbeteren en vernieuwen).

Jarenlang probeert Defensie op een “bureaucratische” manier te veranderen en dat blijkt dus niet effectief te zijn. Verbeteringen en vernieuwingen blijken niet in de werking te bekliven en door steeds op dezelfde manier te willen veranderen, worden ogenschijnlijk steeds dezelfde fouten gemaakt. Uit het onderzoek blijkt ook dat werknemers zich betrokken voelen bij de organisatie. Een aantal van de respondenten bleek niet alleen opbouwend kritisch naar de organisatie te kijken maar bleek ook goede alternatieven aan te dragen als oplossingsrichting voor de problemen. Voorbeelden hiervan zijn suggesties om gebruik te maken van de theorieën van Belbin en de Caluwé bij het besluitvormingsproces. Als ik daar zelf de theorie van Kotter aan toe zou mogen voegen dan heeft Defensie – in combinatie met het INK-model – mijns inziens voldoende aangrijpingspunten om een succesvolle veranderstrategie toe te passen.

### **Ten slotte**

Een aantal van de bovenstaande werkhypothesen heb ik kunnen falsificeren. Hierdoor (maar zeker ook door het niet kunnen falsificeren van de andere werkhypothesen) waren de werkhypothesen waardevol omdat ik de achtergronden van de werkhypothesen heb kunnen onderzoeken en van veel processen kunnen verklaren waarom deze op een bepaalde manier worden uitgevoerd en waarom modellen op een bepaalde manier worden gebruikt.

Aan de hand van al het voorgaande, trek ik in het volgende hoofdstuk een aantal conclusies en doe ik aanbevelingen waarvan ik van mening ben dat deze de organisatie verder kunnen helpen om de bedrijfsvoering ordelijker te laten verlopen.

## 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### *Inleiding*

Tijdens dit onderzoek heb ik een beter inzicht gekregen in hoe de beheersmaatregelen tot stand komen die betrekking hebben op de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie.

Wat me tijdens het empirisch onderzoek het meest is opgevallen is de loyaliteit van de werknemers naar de Defensieorganisatie. Alle respondenten zagen zwakke punten in de bedrijfsvoering van Defensie, velen waren behoorlijk kritisch maar bij alle respondenten kwam de kritiek voort uit loyaliteit naar de organisatie. Aan het begrip “kritiek” wordt veelal een negatieve lading meegegeven maar dit was dus niet het geval bij mijn respondenten.

Ze waren niet alleen kritisch maar hadden ook bijna allemaal alternatieven voor een oplossing voor de problemen die zij aandroegen. Voor geen enkele werknemer was de kritiek aanleiding om zijn/haar “heil bij een andere werkgever te zoeken”. Zij zijn veelal langere periode in dienst bij Defensie en dragen liever een “klein steentje” bij aan de verbetering van de bedrijfsvoering dan zich op de arbeidsmarkt te begeven.

Het doel van mijn onderzoek was om op zowel theoretische als praktische basis handvatten te vinden als oplossingsrichting voor de problemen die momenteel spelen in de bedrijfsvoering van Defensie. Zoals veel van mijn respondenten, heb ik ook de hoop en intentie om een “klein steentje” bij te dragen aan de verbetering van de bedrijfsvoering van Defensie want ook mijn kritische houding komt voort uit loyaliteit. Wellicht dat de uitkomsten uit mijn onderzoek kunnen helpen bij de verbetering van de bedrijfsvoering.

Defensie is een omvangrijke organisatie met niet geringe problemen in de sturing en beheersing van de bedrijfsvoering. Voordat de Algemene Rekenkamer besluit een bezwaaronderzoek uit te voeren, moet al een langere periode veel en dezelfde onvolkomenheden geconstateerd zijn in de bedrijfsvoering.

Onder meer de grootte van de organisatie, de complexiteit van de omgeving waarin Defensie zich bevindt, de structuur, de cultuur en historie maken het oplossen van een aanzienlijk probleem bij Defensie een enorme opgave. Een oplossing bestaat – mijns inziens – dan ook niet uit één enkelvoudig antwoord.

Voor een grote en complexe organisatie als Defensie is het niet verwonderlijk dat tijdens een empirisch onderzoek uiteenlopende invalshoeken worden belicht.

### *Centrale vraagstelling*

Met behulp van de antwoorden op de werkhypothesen uit het vorige hoofdstuk kan ik nu antwoord geven op de centrale vraagstelling:

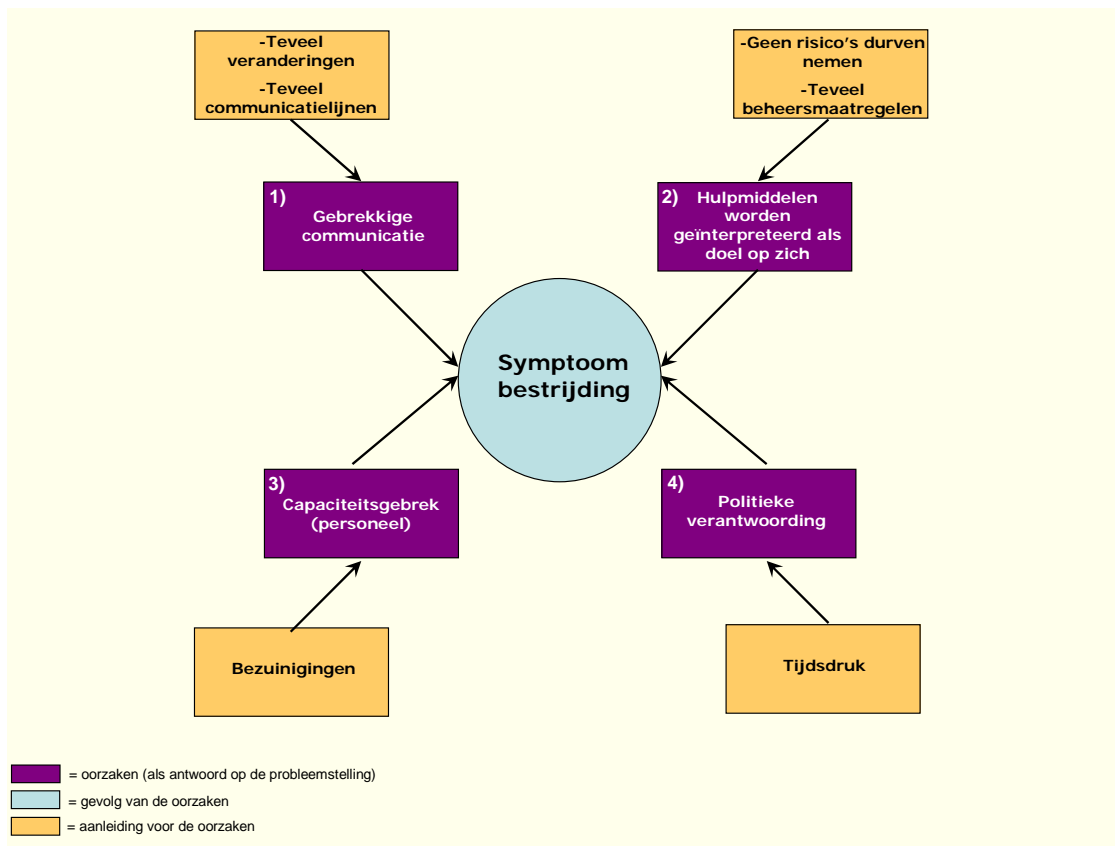
*In hoeverre vormen de beheersmaatregelen en verbeterplannen van het Ministerie van Defensie een adequate aanpak voor het oplossen van problemen op het terrein van de bedrijfsvoering en hoe valt dit te verklaren?*

### *De oorzaken*

Zoals ik eerder aangaf, lag het in de lijn der verwachting dat een complex probleem bij een complexe organisatie als Defensie wordt veroorzaakt door meerdere elementen. De huidige aanpak – ter verbetering van de bedrijfsvoering – blijkt in ieder geval niet adequaat te werken, getuige het bezwaaronderzoek van de AR. Tijdens mijn onderzoek heb ik volgende vier oorzaken gevonden die er voor zorgen dat men bij Defensie niet in staat is, om de problemen op het terrein van bedrijfsvoering, structureel op te lossen.

- Gebrekkige communicatie
- Hulpmiddelen worden geïnterpreteerd als doel op zich
- Capaciteitsgebrek (personeel)
- Politieke verantwoording

Schematisch weergegeven ziet mijn conclusie er als volgt uit:



In de paarse blokken staan de vier hoofdoorzaken als antwoord op mijn centrale vraagstelling. In de lichtoranje blokken geef ik aan welke factoren de oorzaken teweegbrengen. De vier hoofdzaken – hieronder verder uitgewerkt – hebben tot gevolg dat de kans groot is dat Defensie de symptomen van een probleem bestrijdt in plaats van tot de kern van het probleem door te dringen. Als de oorzaak van een probleem wordt weggenomen kan men structureel een probleem oplossen. Bij symptoombestrijding loopt men een risico dat men de verkeerde beheersmaatregelen neemt en het probleem niet wordt opgelost omdat de oorzaak niet wordt weggenomen. Er wordt teveel aan het toeval overgelaten. De (ogenschijnlijk goede) beheersmaatregelen leiden dan niet tot de oplossing van het probleem en blijken achteraf dan niet in de werking te beklijven.

### 1) Gebrekkige communicatie

Gedurende het onderzoek is meerdere keren gebleken dat de communicatie binnen Defensie niet altijd optimaal is. De oorzaken voor de gebrekkige communicatie kan grofweg in twee hoofdoorzaken worden verdeeld. Enerzijds verloopt de communicatie over veel “lijnen” en anderzijds wordt momenteel een aantal ingrijpende veranderingen doorgevoerd.

#### *Te veel communicatielijnen*

De communicatie tussen de verschillende niveaus verloopt niet altijd vlekkeloos. Deze gebrekkige communicatie leidt bij Defensie regelmatig tot wederzijds onbegrip. Het verleden heeft bewezen dat het opleggen van beheersmaatregelen via schriftelijke aanwijzingen en het opstellen van nota's om veranderingen door te voeren niet de meest effectieve wijze van communiceren is.

Als de aanwijzingen en nota's al op de juiste plaats van bestemming aankomen, is het nog maar de vraag of de ontvangers de inhoud van de aanwijzingen en nota's tot zich nemen en de strekking van het verhaal begrijpen. Uitvoerende afdelingen stellen vaak de eigen (dagelijkse) prioriteiten en zonder de achterliggende gedachte van de aanwijzingen en nota's te kennen, verliezen de aanwijzingen en nota's draagvlak bij de ontvangers. Van oudsher is het niet gebruikelijk dat medewerkers van de verschillende niveaus contact met elkaar hebben zonder dat daar vooraf de commandant/directeur is

ingelicht (en toestemming voor heeft gegeven). Hoe verder de niveaus van elkaar verwijderd zijn, des te moeilijker is het om met elkaar in contact te treden want bij elk tussenliggend niveau is er een leidinggevende die met argusogen de contacten tussen het niveau boven hem en het niveau onder hem in de gaten zullen houden.

Binnen de niveaus blijken de communicatielijnen korter en is de communicatie (daardoor?) beter.

### *Veranderingen*

Defensie is een organisatie die zich momenteel in een periode van veel ingrijpende veranderingsprocessen bevindt. Onder andere een nieuw besturingsmodel, de vele (fysieke) verhuizingen en de implementatie van een nieuw ERP zorgen er voor dat de organisatie flink in beweging is. Daarnaast worden militairen geacht om elke drie jaar van functie te veranderen en zorgen ook de vredesmissies er voor dat de organisatie volop in beweging is.

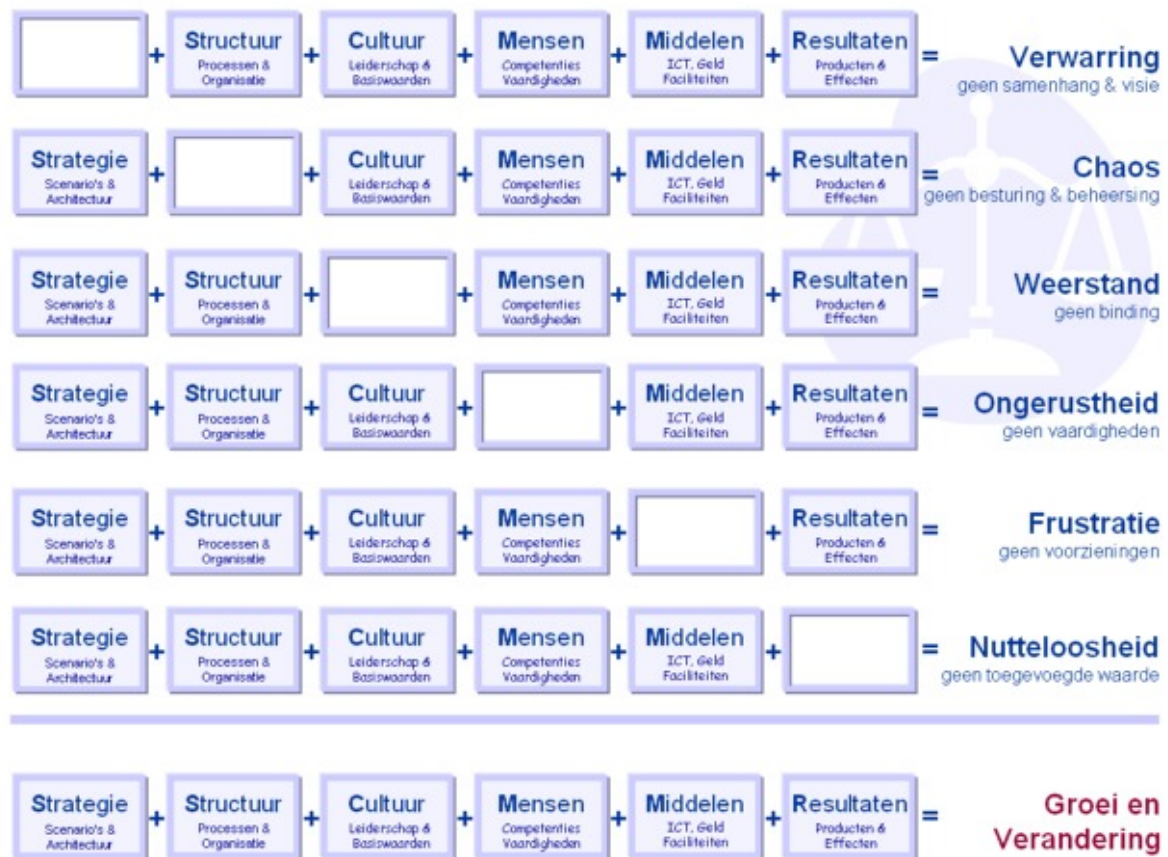
“Stilstand is achteruitgang” en dus moet een organisatie vooruitgang boeken. Dit brengt uiteraard veranderingen met zich mee maar ik ben van mening dat het aantal ingrijpende veranderingen te veel van het goede is. Een organisatie kan niet continu blijven veranderen: het heeft ook tijd nodig om volwassen te worden. In paragraaf 2.3 heb ik aangegeven dat de organisatiestructuur uit een zestal bouwstenen bestaat:

- Strategie (waarde en ontwikkeling)
- Structuur (processen en organisatie)
- Cultuur (leiderschap en basiswaarden)
- Mensen (competentieontwikkeling)
- Middelen (ICT, Geld, Faciliteiten)
- Resultaten (producten en effecten)

In teveel van deze bouwstenen is Defensie ingrijpende veranderingen aan het doorvoeren wat een negatieve invloed op de stabiliteit van de organisatie heeft. Om bij de metafoor van bouwstenen te blijven: Het cement dat zich tussen de bouwstenen bevindt, moet de kans krijgen om te harden. Is het cement nog nat (en zwak) en men gaat gewoon door met bouwen dat bestaat de kans dat de muur bezwijkt.

Al deze veranderingen zorgen er voor dat de werknemers van de verschillende defensieonderdelen elkaar niet meer zo makkelijk kunnen vinden als dat zij voorheen gewend waren.

Nieuwenhuis (2003) laat in onderstaand overzicht zien welke problemen zich voor *kunnen* doen als één van de bouwstenen ontbreekt. Het moge duidelijk zijn dat bij het ontbreken van meer dan één bouwsteen de problemen zullen toenemen.



### Aanbeveling

Binnen Defensie is het (nog) niet gebruikelijk dat de verschillende – hiërarchische – niveaus contact met elkaar op nemen bij besluitvormingsprocessen. Doordat meerdere partijen betrokken worden in het besluitvormingsproces kunnen meerdere belangen behartigd worden (of in ieder geval ook meerdere belangen gehoord worden). Dit leidt tot meer draagvlak en meer draagvlak bij besluitvormingsprocessen leidt indirect tot effectievere uitvoering van het beleid.

Een eerste stap voor interactiviteit bij het besluitvormingsproces kan zijn om vrijblijvend eens een keer bij elkaar “in de keuken” te kijken. Indien men beter op de hoogte is van de elkaanders “dagelijkse gang van zaken”, kunnen aanwijzingen en nota’s beter op de praktijk worden afgestemd en zullen de uitvoerders waarschijnlijk ook beter begrijpen met welke achterliggende gedachten bepaalde aanwijzingen en nota’s zijn opgesteld.

Het uitvoeren van deze aanbeveling vergt een investering in tijd en zal een “cultuuromslag” veroorzaken maar op de lange termijn verdient deze investering zich ruimschoots terug omdat de wijze van communiceren tot een efficiëntere en effectievere uitvoering leidt.

De Algemene Rekenkamer heeft laten zien – door op onderzoek uit te gaan op de werkvloer bij Defensie – dat op die werkvloer veel praktijkkennis aanwezig is en dat informatie die zij bezitten van waarde kan zijn tijdens het besluitvormingsproces op de hogere niveaus.

Op het gebied van veranderingen moet Defensie keuzes maken. Niet teveel veranderingen tegelijkertijd in te veel verschillende bouwstenen zou als leidraad moeten gelden. Geef de organisatie vervolgens de tijd om volwassen te worden voordat men andere ingrijpende veranderingen doorvoert. Daarnaast moet Defensie meer aandacht besteden aan de manier waarop ze veranderen. De theorieën van Kotter en het INK geven hier uitstekende concrete richtlijnen voor. Het is daarnaast raadzaam om een externe verandermanager in te huren.

Een externe veranderingsadviseur kan een bijdrage leveren om de organisatie op een andere manier te laten veranderen dan dat de organisatie al decennia gewend is. Defensiepersoneel is snel geneigd om te veranderen op de manier waarop een bureaucratische organisatie dit gewend is terwijl het

efficiënter en effectiever is om te veranderen op de manier van een organisatie die men "wenst" zijn. Van "A" naar "B" op de manier van "B". Wil men van een bureaucratie naar een New Public Management 21 dan moet men dat doen zoals een NPM-organisatie dit zou doen en niet als een bureaucratie omdat de valkuil voor de organisatie is dat men in oude fouten vervalt tijdens het veranderingsproces. Wierdsma en Swieringa (2002) noemen deze manier van veranderen "trekken".

Ook zou Defensie meer aandacht kunnen besteden aan een effectievere samenstelling van overlegorganen die verantwoordelijk zijn voor het besluitvormingsproces. De theorieën van Belbin en de Caluwé bieden hierbij goede handvatten. Met name met behulp van de theorie van Belbin zou Defensie meer aandacht kunnen besteden aan de samenstelling van de verschillende beraden die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming. In de meeste besluitvormingsorganen participeren mensen met een "gelijkwaardig" niveau. Commandanten en (hoofd)directeuren van verschillende afdelingen moeten gezamenlijk besluiten nemen. Bij de dagelijkse leiding die de commandanten en (hoofd)directeuren hebben over hun eigen onderdeel/directie wordt van hen een "voorzittersrol" verwacht. Deze rol (competentie) nemen ze waarschijnlijk ook mee tijdens de bijeenkomsten van de besluitvormingsorganen zodat het niet ondenkbaar is dat in een dergelijk orgaan een onevenredig groot aantal "voorzitters" deelneemt. Deze onbalans gaat ten koste van de effectiviteit van de besluitvorming. Defensie moet zich in ieder geval afvragen of het aantal beraden en de samenstelling hiervan wel de meest effectieve is.

## 2) Hulpmiddelen worden geïnterpreteerd als doel op zich.

Uit het empirisch onderzoek is naar voren gekomen dat Defensie in de bedrijfsvoering bijna niet wordt afgerekend op het uiteindelijke resultaat maar dat de focus meer ligt op de manier waarop men het resultaat tracht te bereiken. Deze wijze van doelbereiking dient vastgelegd te worden in SMART-geformuleerde indicatoren en dienen als hulpmiddel om een hoofddoel te bereiken. Bij Defensie worden deze hulpmiddelen veelal als een doel gezien. (zie ook paragraaf 2.7 bijverschijnselen van metingen: punt 5 van zeven negatieve effecten: *"prestatiemeting verdrijft de professionele habitus"*) omdat men op deze hulpmiddelen wordt afgerekend. Om het resultaat dan niet aan het toeval over te laten, worden veel – theoretisch – beheersmaatregelen genomen. Omdat de indicatoren als doel worden gezien wordt een probleem als "opgelost" bestempeld als de "target" is gehaald. Een gedegen onderzoek naar een oorzaak van het probleem wordt niet gedaan en dus richt men zich te veel op de symptomen van het probleem. Men kan dus ook moeilijk bepalen welk effect de genomen beheersmaatregelen hebben (gehad).

Bovendien wordt nooit proactief onderzoek gedaan naar het nut en de noodzaak van alle bestaande beheersmaatregelen en dus is het niet onwaarschijnlijk dat een groot aantal beheersmaatregelen wordt genomen om de "bijverschijnselen" van eerder genomen beheersmaatregelen weg te nemen.

Men is niet gewend om risico's te nemen en daarom dient elk risico afgedekt te worden want voor bijna elk risico een beheersmaatregel treffen, is de manier waarop men bij Defensie met onzekerheden in de bedrijfsvoering omgaat. Defensie is een militaire organisatie die in de praktijk direct reageert op signalen van een risico. In een uitzendgebied heeft men tijdens vredesmissies veelal niet de tijd om een gedegen oorzaakanalyse uit te voeren bij acuut dreigend gevaar. Tijdens vredesmissies werkt dit in de praktijk uitstekend; risico's moeten zo snel mogelijk geëlimineerd worden. Men heeft in de bedrijfsvoering de neiging om hetzelfde te doen: Men signaleert en reageert. Een indicator is een verschijnsel dat "iets" aangeeft. Het zou een signaal voor nader onderzoek moeten zijn. Bij Defensie wordt een indicator beschouwd als een signaal om direct actie te ondernemen.

Tijdens mijn onderzoek ben ik meerdere tegenstellingen tegengekomen voor de aanpak van een probleem. Hieronder een overzicht van de conclusies, gebaseerd op een artikel van Lane<sup>22</sup>

Lane gebruikte de kolommen om de verschillen aan te geven tussen publieke benadering en marktbenadering. Voor dit onderzoek heb ik het model aangepast om de verschillen in aanpak aan te

---

<sup>21</sup> NPM is een vorm van management in de publieke sector waarbij men ervan uit gaat dat de overheid efficiënter kan werken door gebruik te maken van dezelfde bedrijfsvoeringstechnieken die men in de private sector gebruikt.

<sup>22</sup> J.E. Lane, Will public management drive out public administration?, in: *Asian Journal of Public Administration*, vol 16, nr 2, 1994, p.144

geven. In de eerste grijze kolom staan kenmerken voor probleemoplossing door het wegnemen van de oorzaak. In de tweede grijze kolom staan de kenmerken voor symptoombestrijding.

	"oorzaakoplossing "	symptoombestrijding
oplossing	- Creatief	- Instrumenten (negatieve bureaucratie)
informatie	- Werkvloer	- Vergaderingen
uitgangspunt	- Resultaten	- Regels
strategie	- Efficiëntie	- Behoorlijkheid
beheersing	- Leiderschap	- Verantwoording
doel	- Effectiviteit	- Rechtmatigheid
werkwijze	- Innovatief - Krachtig	- Zorgvuldigheid - Automatisch
behoefte	- Vraaggericht - Oplossing voor de werkvloer (interne sturing)	- Vermogengericht - Oplossing gericht op (externe) verantwoording

Aangezien het – door allerlei oorzaken – in de praktijk moeilijk is om aan de (te) grote hoeveelheid eigen voorschriften te voldoen, is het voor de toezichthouders als de AR en ADD erg "makkelijk om een aantekening" te maken. Aantekeningen worden genoteerd wanneer een toezichthouder constateert dat er verschillen zijn tussen de daadwerkelijke uitvoering en de uitvoering zoals deze volgens de voorschriften uitgevoerd dienen te worden. Een oordeel van onordelijk beheer is vaak al snel het gevolg. Met het verminderen van de beheersmaatregelen wordt echter niet direct het beheer verbeterd. Het geeft wellicht een realistischer beeld van de werkelijkheid. Indirect zou het tot verbetering kunnen leiden wanneer de capaciteit die momenteel in de "onnodige" beheersmaatregelen wordt gestopt, gebruikt kan worden in andere processen.

### Aanbeveling

Eén van mijn aanbevelingen is om een onderzoek te doen naar de huidige beheersmaatregelen. Uitgangspunt zou moeten zijn: *"Welk risico lopen we wanneer we geen specifieke Defensieregelgeving maken maar ons conformeren aan de interdepartementale regelgeving?"*

Defensie zou het zichzelf een stuk makkelijker kunnen maken als veel beheersmaatregelen niet met de "kaasschaaf" worden gereduceerd maar met een "hakbijl".

Daarnaast dient Defensie frequenter oorzaak analyses uit te voeren wanneer een probleem wordt geconstateerd. Uiteraard dient niet elk probleem aan diepgaand onderzoek onderworpen te worden maar een eenvoudig analysemodel zoals in paragraaf 3.3 onder "Risk Assessment" is weergegeven, kan een handig hulpmiddel zijn. Risico's met een hoge waarschijnlijkheid en een grote impact verdienen een andere aanpak dan risico's met een lage waarschijnlijkheid en een kleine impact.

Defensie moet daarbij leren om bepaalde risico's te accepteren en te beheersen en niet altijd de intentie hebben om alle risico's te elimineren. Dit belemmert het "zelflerend vermogen" en daarmee de ontwikkeling naar volwassenheid van de organisatie. Door te veel regelgeving worden de werknemers beperkt in hun vrijheid terwijl een organisatie een bepaalde speelruimte nodig heeft om te kunnen groeien. Om dit duidelijk te maken wordt wel eens een metafoor uit de dierenwereld gebruikt: *"Als je een goudvis in een groter aquarium plaatst, groeit hij"*. Zo is het ook met de ontwikkeling van werknemers (en daarmee de ontwikkeling van de organisatie).

Bij de oorzaak analyse adviseer ik om de kennis van de "werkvloer" actief (als "meewerkend voorwerp" en niet als "lijdend voorwerp") te laten participeren. Met andere woorden; praat ook met de werkvloermedewerkers en niet alleen over de werkvloermedewerkers. Ten slotte zou men de verantwoordelijken meer moeten kunnen afrekenen/aanspreken op resultaten en minder op het proces bij nemen van beheersmaatregelen.

### 3) Capaciteitsgebrek (personeel)

Door bezuinigingen die voortvloeien uit de vorige kabinetsperiode is bij Defensie veel kwaliteit (goed opgeleide en ervaren medewerkers) en kwantiteit (duizenden banen zijn geschrapt) verloren gegaan. Met name op de "werkvloer" is veel capaciteit verloren gegaan. Defensie blijft echter een



professionele organisatie met professionals in dienst die hun werk doen met professioneel materieel. Defensie heeft echter ook te maken met omgevingsfactoren en randvoorwaarden die de organisatie voortdurend beperkingen oplegt. Doordat Nederland zich niet ontrekt aan de verantwoordelijkheden die zij als NAVO-lid heeft, neemt Nederland regelmatig deel aan meerdere vredesmissies (tegelijkertijd). Deze missies vergen steeds meer personele en financiële capaciteit terwijl deze middelen steeds schaarser worden.

Defensie wil echter vasthouden aan dezelfde (operationele) ambities en kan blijkbaar niet altijd voldoen aan het verwachtingspatroon dat Defensie van zichzelf heeft maar ook het verwachtingspatroon dat de "buitenwereld" van Defensie heeft. De uitspraak van één van de respondenten: *"Defensie kan alles; behalve "nee" zeggen"* is hier typerend voor. Doordat het ambitieniveau hetzelfde is gebleven en de capaciteit is gereduceerd, is de werkdruk verhoogd. Hetzelfde werk moet met minder personele capaciteit worden volbracht.

Hierdoor moeten werknemers prioriteit geven aan de belangrijkste werkzaamheden en daarbij worden aspecten als "interactieve besluitvorming" laag op de prioriteitenlijst gezet. Van de beleidsmakers mag verwacht worden dat zij het initiatief tot "interactieve besluitvorming" nemen maar door het gebrek aan capaciteit kan men geen voldoende aandacht geven aan het besluitvormingsproces. Als gevolg hiervan worden beheersmaatregelen "ad hoc" genomen zonder dat de actoren van de verschillende niveaus niet altijd de gewenste interactiviteit hebben gehad, terwijl de intentie hiertoe niet altijd ontbreekt. Door het gebrek aan capaciteit voor interactieve besluitvorming krijgt men op het hogere niveau geen goed beeld van de problemen op de werkvloer waardoor de kans op symptoombestrijding toeneemt.

### Aanbeveling

Veel bezuinigingen worden ingegeven door financiële taakstellingen en het reduceren van het aantal ambtenaren. Daarbij ligt de nadruk dus helaas niet op efficiency en effectiviteit van de uitvoering van de taken. (Blijkbaar worden dus niet alleen bij Defensie middelen als doel geïnterpreteerd.)

Indien men blijft bezuinigen op Defensie (in het bijzonder en de overheid in het algemeen) dan moet men het ambitieniveau van Defensie aanpassen.

Een betere optie lijkt mij echter om de omgeving te overtuigen dat Defensie dat zowel de bedrijfsvoering als de operaties leiden onder de aanhoudende taakstellingen. In landen als bijvoorbeeld Australië is de Defensiebegroting gekoppeld aan het Bruto Nationaal Product (BNP)<sup>23</sup>. In Nederland stijgt het BNP jaarlijks maar heeft het Defensiebudget een dalende lijn ingezet waardoor het relatieve verschil met andere landen steeds groter wordt. Ik pleit er dan ook voor om het Defensiebudget te koppelen aan het BNP waardoor Defensie de gewenste kwaliteit kan blijven leveren.

De volkvertegenwoordigers maken bepaalde keuzes voor Defensie om een bijdrage te leveren aan het "stabiliseren van diverse onrustige situaties in de wereld" en dan lijkt een koppeling van het Defensiebudget aan het BNP (net zoals men bij het budget voor ontwikkelingssamenwerking hanteert) ook niet vreemd. Er zijn uiteraard andere mogelijkheden om het budget te verhogen en daarmee het ambitieniveau waar te maken. In het kort komt het er op neer dat men *of* het Defensiebudget moet verhogen *of* het ambitieniveau verlagen of een combinatie van beide om de gestelde doelen te blijven behalen. Een van de twee variabelen zal in ieder geval aangepast moeten worden want je kunt niet heel lang volhouden om met dezelfde middelen steeds meer te doen of met steeds minder middelen hetzelfde te blijven doen.

## 4) Politieke verantwoording

Defensie is als publieke organisatie verantwoording verschuldigd (via "de politiek") aan het volk. Bij calamiteiten (bijvoorbeeld als er een grote hoeveelheid wapens zoek is geraakt) kan een Minister "met spoed" naar de Tweede Kamer geroepen worden om een verklaring af te leggen. De Kamer zal in een aantal gevallen directe maatregelen eisen. In voorkomend geval is het dus niet mogelijk zijn om eerst een diepgravend en gedegen besluitvormingsproces op te starten waar ook de werkvloer betrokken zou moeten worden. De verantwoording naar de politiek is de enige oorzaak – als antwoord op de

---

<sup>23</sup> BNP = inkomen van alle mensen in land A + lonen van mensen die hun loon in land B verdienen maar in land A wonen +/- het inkomen van de mensen die het verdienen in land A, maar in een ander land wonen.

hoofdvraag – waar geen directe aanbeveling voor te schrijven is omdat de tijdsdruk vanuit de politiek als een gegeven beschouwd moet worden.

Politieke verantwoording heeft echter ook een keerzijde. Defensie is teveel gericht op de externe verantwoording. Schriftelijke managementinformatie dat bottom-up wordt samengesteld, wordt op elk niveau een “beetje bijgeschaafd” (window dressing) en als het “boven” komt, zijn alle scherpe kantjes eraf gehaald en lijkt alles in orde. (zie ook paragraaf 2.7 bijverschijnselen van metingen: punt 2 van zeven negatieve effecten: “Prestatiemeting versterkt de interne bureaucratie”.)

*“Afdelingen die zich bezighouden met de prestatiemeting van de eigen organisatie, “kunnen” de gegevens zo “kneden” dat uit de metingen blijkt dat op papier de organisatie uitstekend functioneert terwijl daar in de praktijk niets van blijkt”.*

Men raakt pas in “paniek” als het “kalf al verdrongen is” (= reactief gedrag) en de externe partijen om uitleg vragen terwijl het voor de interne bedrijfsvoering enorm waardevol is om de “interne verantwoording” te allen tijde op orde te hebben. Een goed voorbeeld is het lopende bezwaaronderzoek. De onvolkomenheden waarnaar de AR onderzoek doet, bestaan al meerdere jaren maar nu een bezwaar dreigt, trekt Defensie “alles uit de kast” om dit te voorkomen.

### Aanbeveling

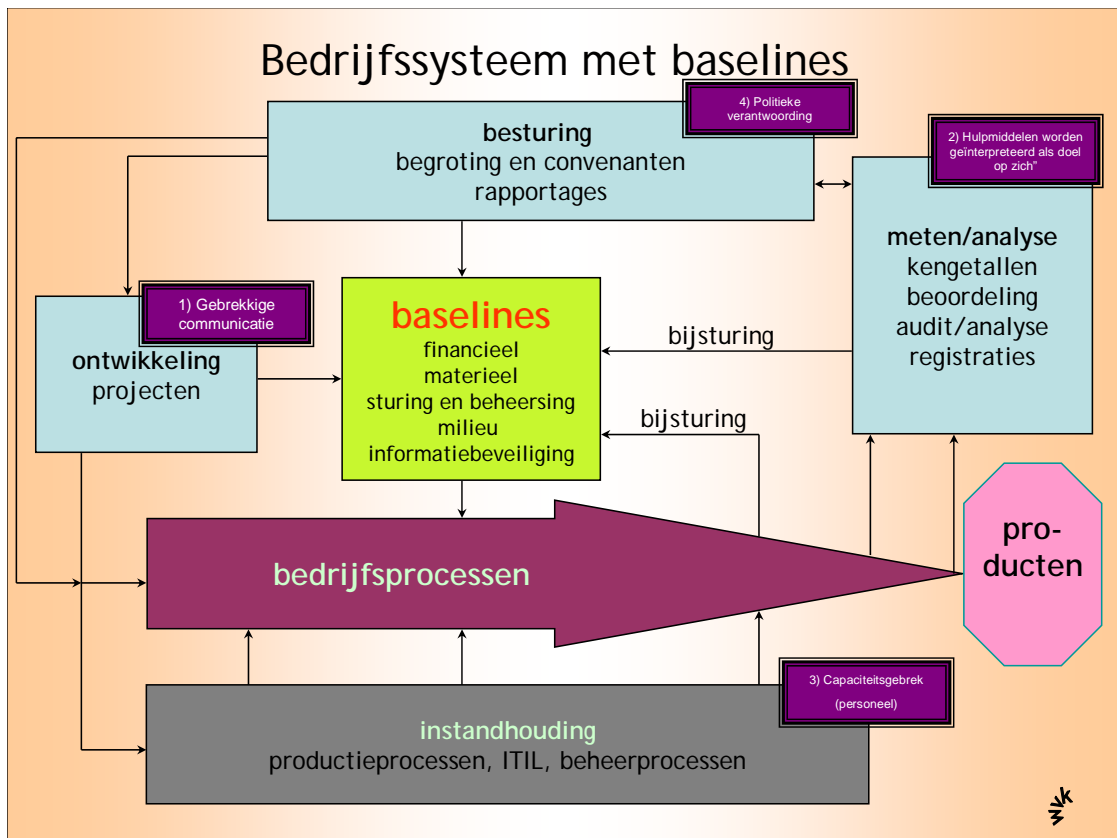
Ik adviseer Defensie om bij de verantwoording zich niet alleen te richten op de externe verantwoording – naar bijvoorbeeld de Tweede Kamer – maar Defensie moet ook naar zichzelf verantwoording af willen leggen ten behoeve van de interne beheersing. Binnen de organisatie is heel veel sturingsinformatie te vinden die waardevol is voor de interne bedrijfsvoering. Het is echter de kunst om de juiste informatie op de juiste plaats te krijgen en op het juiste moment te krijgen. Defensie moet proactiever handelen en niet meer wachten tot het “kalf” is verdrongen dan zal een bezwaaronderzoek in de toekomst voorkomen kunnen worden. Men moet bij Defensie bewust worden dat een ordelijk financieel- en materieelbeheer ten goede komt van Defensieorganisatie en haar medewerkers. Men moet zich bij Defensie bewust worden dat het voor jezelf (net als in de huishoudelijke privé-situatie) prettig is als je financiële huishouding goed georganiseerd is en dat je zuinig met je spullen omgaat en het prettig is dat je weet waar je spullen zich bevinden. Een dergelijke proactieve houding zou in de toekomst veel problemen kunnen voorkomen omdat Defensie dan eerder onvolkomenheden kan herkennen en oplossen.

## 6.1 Vertaling naar de processen in een bedrijfssysteem

Om aan te tonen hoe de vier oorzaken zich verhouden in de bedrijfsprocessen, maak ik gebruik van een schema van processen in een bedrijfssysteem<sup>24</sup>. Alles draait om de paarse pijl met de bedrijfsprocessen: dit is het primaire proces. Per organisatie(onderdeel) kan de inhoud van het hoofdproces dus verschillen. De overige processen zijn ter ondersteuning van het primaire proces. Beheersmaatregelen in dit hoofdproces zullen tot direct effect op het resultaat leiden. Beheersmaatregelen in de overige processen zullen tot indirecte verbeteringen kunnen leiden en symptoombestrijding in de hand werken. De vier benoemde oorzaken kunnen dan ook in de “overige processen” ingedeeld kunnen worden ter bevestiging van mijn conclusies dat deze oorzaken indirecte effecten (symptoombestrijding) op het resultaat hebben. In het schema heb ik met de paarse rechthoeken aangegeven in welke gedeelte van het bedrijfssysteem zich de vier hoofdoorzaken van symptoombestrijding bevinden.

Oorzaak	Proces
1) Gebrekkige communicatie	Ontwikkeling
2) Hulpmiddelen worden geïnterpreteerd als doel op zich”	Metten/analyseproces
3) Capaciteitsgebrek (personeel)	Instandhouding
4) Politieke verantwoording	Besturing

<sup>24</sup> Dit schema is ontworpen door Drs. W.J.H. van Kinschot (beleidsadviseur Directie Beleidscontrol, HDFC, Ministerie van Defensie). Het schema geeft een bedrijfssysteem weer dat gebruikmaakt van baselines.



### De toekomst

Op strategisch gebied is Defensie momenteel druk doende met het project "Verkenningen". Deze verkenningen richten zich op mogelijke scenario's – op basis van langer termijnverwachtingen – waarin de Nederlandse krijgsmacht een rol zou kunnen spelen zodat Defensie ruim van tevoren kan "voorsorteren" indien de scenario's zich voor gaan doen. Dat het kabinet hier waarde aan hecht, tonen zij door maar liefst vijf ministeries (Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Justitie en Financiën) te betrekken bij dit project. Ook in de toekomst krijgt Defensie dus te maken met een bepaalde dynamiek waarbij het besluitvormingsproces een belangrijk rol inneemt. In het primaire proces zal Defensie de komende jaren niet veel veranderen. Er moet in de (nabije) toekomst dus één en ander veranderen in de invulling van de processen om structureel van een bezwaaronderzoek van de AR bespaard te blijven. Ik ben er tijdens mijn onderzoek van overtuigd geraakt dat de resultaten uit mijn onderzoek Defensie verder kan helpen bij het structureel verbeteren van de bedrijfsvoering en zo beter uitgerust is voor de toekomst.

Het komende anderhalf jaar zal met betrekking tot de bedrijfsvoering de nadruk liggen op het bezwaaronderzoek. In maart 2009 neemt de AR – naar aanleiding van de resultaten uit het bezwaaronderzoek – een besluit om al dan niet bezwaar te maken op het gebied van financieel beheer bij Defensie. Precies een jaar later doet de AR hetzelfde m.b.t. het materieelbeheer. Ik hoop dat men tijdens dit lopende bezwaaronderzoek zich niet zal focussen op het voorkomen van een bezwaar maar dat men zich ten doel stelt om een structureel ordelijk beheer te hebben. Indien Defensie de juiste aanpak weet te vinden, behoort tot de mogelijkheden want de handvatten ter verbetering van de bedrijfsvoering zijn aanwezig zoals ik tijdens mijn onderzoek ben tegengekomen. Met de kennis en vaardigheden die ik tijdens de gehele studie Bestuurskunde heb opgedaan, hoop ik mijn steentje bij te dragen aan de verbetering van de bedrijfsvoering van Defensie want Defensie is en blijft een fantastische organisatie om voor te mogen werken.

-0-0-0-0-0-

## BIJLAGE A LITERATUUR

### Literatuurlijst

- Ahaus, C.T.B. en F.J. Diepman, *Balanced Scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit*, Kluwer, Apeldoorn, 1998.
- Anthony, R. N. *Framework for analysis*. Management Services (March-April): 18-24. Reprinted in Rosen, L. S. 1974. *Topics in Managerial Accounting*, 2nd edition. McGraw-Hill Ryerson Limited: 31-42. 1964.
- Baker, T.L., *Doing Social Research*, Boston, 1999.
- Belbin, R. Meredith, *Teamrollen op het werk*, Academic Service, Schoonhoven, 1993.
- Boonstra, J.J., *Lopen over water, over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren*, Amsterdam, 2000.
- Bruijn, J.A. de, *Prestatiemeting in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Caluwé, L. de en H. Vermaak, *Leren veranderen: een handboek voor de veranderkundige*, Samson, Alphen aan den Rijn 1999.
- Caluwé, L. de, *Veranderen moet je leren*, Delwel, Den Haag, / Twijnstra Gudde, Amersfoort, 1997.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO -, *Internal Control Integrated Framework, => Evaluation Tools*, New Jersey, 1992.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO -, *Internal Control Integrated Framework, => Addendum*, New Jersey, 1994.
- Deming, W. Edwards, *Out of the crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.
- Dunn, W.N. , *Public Policy Analysis, An Introduction, Third Edition*, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2004.
- Galbraith, J.R., *Designing Complex Organizations*, Addison-Wesley, Reading, MA., 1973.
- Hakvoort, J.L.M., *Methoden en Technieken van bestuurskundig onderzoek*, Eburon, Delft, 1995.
- Hakvoort, J.L.M. en H.L. Klaassen, *Bedrijfsvoeringstechnieken*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2004.
- Hill, M.J., *The public Policy Process, fourth edition*, Pearson Longman, Harlow Essex, 2005.

- Kickert, W.J.M., *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993.
- Kickert, W.J.M., *Verhalen van verandering*, Elsevier, Den Haag, 2000.
- Koppenjan, J. en E.H. Klijn, *Managing uncertainties in networks*, Routledge, London, 2004.
- Kotter, J.P., *Leading changes (Leiderschap bij verandering)*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, USA, 1996.
- Loon van, R. *Het geheim van de leider, Zoektocht naar essentie*, Koninklijke van Gorcum b.v., Assen, 2006.
- Nieuwenhof van den, R, *de taal van verandering, veranderen in dialoog*, Scriptum management, Schiedam, 2005.
- Nieuwenhuis, M.A., *The Art of Management*, ISBN 90-806665-1-3, Apeldoorn, 2003.
- Popper, K.R., *The logic of scientific discovery*, Harper & Row, New York, 1968.
- Ringeling, A.B., *Het imago van de overheid*, VUGA, Den Haag, 1993.
- Stone, D., *Policy Paradox, The Art of Political Decision Making*, W.W. Stone, Revised Edition, New York, 2002.
- Swieringa, J. en Wierdsma A.F.M., *Op weg naar een lerende organisatie : over het leren en opleiden van organisaties*, Wolters Noordhoff, Groningen, 1990.
- Thiel, S. van, *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*, Coutinho, Bussum, 2007.
- Vandendriessche, F., *De input-outputmanager*, Lannoo, Tiel, 1996.
- Wierdsma A.F.M en Swieringa, J., *Lerend organiseren : als meer van hetzelfde niet helpt*, Stenfert Kroese, Groningen, 2002.
- Wit, B. de en R. Meyer en K. Breed, *Strategisch management van publieke organisaties, de overheid in paradoxen*, Lemma, Utrecht, 2000.

### Geraadpleegde websites

- [123management.nl](http://123management.nl)
- <http://bptrends.com>
- [www.coso.org](http://www.coso.org)
- <http://bptrends.com>
- [www.ink.nl](http://www.ink.nl)
- [www.managementstart.nl](http://www.managementstart.nl)
- [www.mindf.nl](http://www.mindf.nl)
- [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)
- [www.overheidsmanagement.nl](http://www.overheidsmanagement.nl)
- [www.parlement.com](http://www.parlement.com)

- [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)
- intranet Ministerie van Defensie

## **Overige documenten**

### Algemene Rekenkamer

Algemene Rekenkamer, *Rapport bij het Jaarverslag 2006, Ministerie van Defensie*, vergaderjaar 2006-2007, 31 031 X, nr 2.

### Minister van Defensie

- Brochure Ministerie van Defensie, *Een kennismaking met de Bestuursstaf*, Maart 2005
- Defensie, *Besturen bij Defensie*, Den Haag, 2006.
- Defensie, *Besturingsmodel Defensie*, Den Haag, 31 oktober 2003.
- Defensie, *Masterplan Samson versie 5.0*, Den Haag 2004.
- HDFC-aanwijzing 76 "Management Control" 2007.

### Instituut Nederlands Kwaliteitsmodel

- Introductie van de filosofie, inhoud en toepassing van het INK-managementmodel, 2004
- Handreiking , verbeteren en vernieuwen, 2004

## BIJLAGE B AFKORTINGENLIJST

### AFKORTINGENLIJST

AR	-	Algemene Rekenkamer
ABV	-	Afdeling Bedrijfsvoering
ADD	-	Audit Dienst Defensie
APV	-	Algemene Politieke Beschouwingen
BNP	-	Bruto Nationaal Product
BPB	-	Beleid, Planning- en Begroting
BS	-	Bestuursstaf
CBD	-	Centraal Betaalkantoor Defensie
CDC	-	Commando DienstenCentra
CDS	-	Commandant der Strijdkrachten
CLAS	-	Commando Landstrijdkrachten
CLSK	-	Commando Luchtkrachten
COSO	-	Committee Of Sponsoring Organizations
CW	-	Comptabiliteitswet
CZSK	-	Commando Zeestrijdkrachten
DMC	-	Directie Management Control
DMO	-	Defensie Materieel Organisatie
DP(&)C	-	Directie Planning en Control
DTO	-	Defensie Telematica Organisatie
EFQM	-	European Foundation Quality Management
ERM	-	Enterprise Risk Management Framework
ERP	-	Enterprise Resource Planning
HAFIR	-	Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid
HDFC	-	Hoofddirectie Financiën en Control
INK	-	Instituut Nederlands Kwaliteitsmodel
IODAD	-	Interdepartementaal Overleg Departementale Audit Diensten
KMAR	-	Koninklijke Marechaussee
MinFin	-	Ministerie van Financiën
NPM	-	New Public Management
OIB	-	Onderzoek Interne Beheersing
PDCA	-	Plan-Do-Check-Act
(P)SG	-	(Plaatsvervangend) Secretaris-Generaal
RJV	-	Rapport bij het jaarverslag
SMART	-	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
VBTB	-	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VN	-	Verenigde Naties

## BIJLAGE C RESPONDENTEN EN VRAGENLIJST

Respondentenlijst empirisch onderzoek		
Onderdeel/afdeling	Naam	Functie
Bewindslieden	- Dhr. Drs. J.G. de Vries	- Staatssecretaris van het Ministerie van Defensie
Algemene Rekenkamer	- Mevr. Drs. K.R.M. Rentenaar RA	- Projectleider
Audit Dienst Defensie	- Dhr. W.A.M. van Hooijdonk RE RO EMIA	- Teamleider cluster audit jaarverslag en audit beheer
Afdeling Onderzoek Interne Beheersing	- Dhr. Drs. P.A. Speijker RA - Tlnt H.J. van Gelderen bc	- Hoofd afdeling OIB HDFC/DMC - Stafofficier 1 <sup>e</sup> medewerker OIB
Ministerie Financiën	- Dhr Drs. B.A.H. Muller	- Inspecteur/ DG Rijksbegroting / IRF
Hoofddirectie Financiën en Control	- Dhr M.F. van Velzen	- Senior beleidsmedewerker HDFC/DBC/ABAR
Afdeling Bedrijfsvoering	- Mevr. Drs. D.J.J. van Emmerik RA RO	- Hoofd afdeling bedrijfsvoering HDFC/DMC
Directie Planning en Control	- Kolonel M.J.H. Bastin  - Dhr M.J.H. Meeuwisse  - Dhr Drs. R. van Ommen  - Dhr E.G.P. Berfelo	- Hoofd afdeling Management Control CLAS/Staf CLAS/ DPC  - Hoofd afdeling Financiële processen en gegevensbeheer CZSK/Stafgroep DPC/FC  - Senior beleidsmedewerker KMAR/ STAF CKMAR / DPC / MC en BV  - Hoofd afdeling Financial Control / CDC / DPC
Defensieonderdeel	- Mevr. E. Vermeulen  - Luitenant-kolonel Drs. V.B. Egbers  - Aoo W.A.C. van Mierlo	- Hoofd Sectie Vorderingen CDC/ CBD  - Brigadecommandant KMAR/ district Schiphol / brigade Politie en beveiliging  - Commandant van de bevoorradingsgroep beheersgroep CLAS/ 11 LMB bevoorradingscompagnie

### Vragenlijst interviews

#### Vragen aan de uitvoerders

- Wordt u betrokken bij het maken van regelgeving/werkinstructies?
- Hoe wordt u op de hoogte gebracht van nieuwe en/of verandering in regelgeving?
- Kunt u voorbeelden geven van regelgeving die in de praktijk niet blijkt te werken?
- Wat weet u (inhoudelijk) van de verbeterplannen van uw defensieonderdeel?
- Wat is uw rol in de verbeterplannen van uw defensieonderdeel?
- Wat is, naar uw mening, de reden dat de verbeterplannen in de praktijk niet blijken te bekliven?
- Is er een mogelijkheid om aan te geven wat er, naar uw mening, fout gaat?



- Welke vervolgacties worden hierop genomen?
- Hoe verloopt de communicatie tussen beleid en uitvoering?

### **Vragen aan toezichthouders/beleidsmakers**

- Bent u bekend met de managementmodellen COSO en INK?
- Zijn dergelijke modellen wel bruikbaar voor een aparte organisatie als Defensie?
- Wat vindt u van de kritieken dat de toezichthouders en beleidsmakers geen rekening houden met de praktische uitvoerbaarheid van beleid?
- Worden, naar uw mening, voldoende mensen uit de praktijk bij de besluitvorming betrokken? (Zowel bij een bevestiging als ontkenning doorvragen naar efficiency en effectiviteit.)
- Hoe verloopt de communicatie tussen beleid en uitvoering?
- Welke factoren spelen een rol bij de besluitvorming?
- Welke zwakke plekken ziet u in de bedrijfsvoering van Defensie?
- Wat is uw mening over het verandermanagement binnen Defensie?

## **BIJLAGE D BEGRIPPENLIJST<sup>25</sup>**

### **Accountantsrapport/auditrapport**

Schriftelijk verslag van een accountant/auditor over de bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar: (a) de totstandkoming van de *bedrijfsvoeringsinformatie* en de *beleidsinformatie* van een departement, (b) het *financieel beheer* en het *materieelbeheer* van een departement en (c) de *financiële informatie* in het jaarverslag van een departement (dan wel in het jaarverslag van het Rijk).

### **Accountantsverklaring**

Schriftelijke mededeling van een accountant van een departementale auditdienst waarin een oordeel wordt gegeven over het getrouwe beeld van de in het jaarverslag opgenomen jaarrekening met de daarbij behorende financiële toelichtingen en over de in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen rapportage over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering.

De accountantsverklaring geeft ook aan of het jaarverslag is opgesteld overeenkomstig de daarvoor geldende verslaggevingsvoorschriften en of de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële informatie niet-strijdig is met de financiële informatie.

Wanneer een accountant in het jaarverslag fouten en onzekerheden constateert die het getrouwe beeld van de financiële informatie in het jaarverslag of het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf aantasten, geeft hij geen goedkeurende accountantsverklaring. Wanneer een accountant niet vast kan stellen of de financiële informatie in het jaarverslag een getrouw beeld geeft, kan hij een verklaring van oordeelonthouding geven.

### **Bedrijfsvoering**

Onder de bedrijfsvoering vallen alle processen die ervoor zorgen dat een ministerie kan functioneren: het financieel beheer en het materieelbeheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

### **Bedrijfsvoeringsparagraaf/bedrijfsvoeringsinformatie**

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag van een ministerie verantwoordt de minister zich over (a) de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven), (b) de totstandkoming van de beleidsinformatie, (c) het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer en (d) de overige aspecten van de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf heeft het karakter van een uitzonderingsrapportage: de minister meldt alleen fouten en onzekerheden in de begrotingsuitvoering die de tolerantiegrenzen overschrijden.

### **Bezwaar**

De Algemene Rekenkamer kan bezwaar maken wanneer een minister in strijd met de regels geld heeft uitgegeven of (niet) heeft ontvangen. We kunnen ook bezwaar maken wanneer een minister onvolkomenheden in het financieel beheer en materieelbeheer van zijn departement heeft laten voortbestaan. We doen dit niet snel. We brengen de minister eerst op de hoogte van ons voornemen om bezwaar te maken en we overleggen met hem. Pas als dat niet tot verbeteringen leidt, komt de bezwaarprocedure in beeld. De bezwaarprocedure is bedoeld als signaal dat maatregelen dringend nodig zijn. De bezwaarprocedure is wettelijk geregeld in de artikelen 88 en 89 van de *Comptabiliteitswet 2001*.

---

<sup>25</sup> Uit het Rapport bij het Jaarverslag 2006 van Defensie

### **Bezwaaronderzoek**

Voordat de Algemene Rekenkamer besluit om *bezwaar* te maken, doet zij nader onderzoek naar het betreffende probleem. Dergelijk onderzoek heet een bezwaaronderzoek. De bevindingen uit dit onderzoek dienen als mogelijke onderbouwing van het bezwaar. Op grond van de resultaten van dit onderzoek neemt de Algemene Rekenkamer een besluit over het al dan niet maken van bezwaar.

### **Comptabiliteitswet 2001**

De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) regelt de financiële gang van zaken binnen ministeries en tussen de ministers en het parlement. De CW 2001 schrijft ook de taken van de Algemene Rekenkamer voor. Deze wet draagt ons onder meer op om jaarlijks te onderzoeken of de jaarverslagen van de ministeries voldoen aan een aantal nader omschreven eisen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 X, nr. 2 57

### **Controleerbaar**

Het financieel beheer is controleerbaar als de beheershandelingen duidelijk zijn vastgelegd, opdat de organisatie goed kan functioneren en opdat audits efficiënt kunnen worden uitgevoerd.

### **Controletoren**

Het stelsel van control (sturing en beheersing van beleids- en beheersprocessen), controle (verificatie) en (budgetair) toezicht binnen het Rijk.

### **Departementale auditdienst(DAD) => Bij Defensie is dit Auditdienst Defensie (ADD)**

De DAD is een onderdeel van het ministerie dat onder meer belast is met de controle van het departementale jaarverslag, het onderzoek naar het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de ten behoeve daarvan bijgehouden administraties en het onderzoek naar de totstandkoming van de *niet-financiële informatie*. De DAD voert daarmee een wettelijke taak uit. De Algemene Rekenkamer beschouwt de DAD als een interne accountant, die relatief onafhankelijk functioneert. Een waarborg voor deze relatieve onafhankelijkheid vormt het feit dat de taak en de plaats van de DAD wettelijk geregeld zijn. De plaats, direct onder de secretarisgeneraal, waarborgt de onafhankelijkheid ten opzichte van de te controleren afdelingen en diensten van het ministerie. Daarbij kan de DAD rechtstreeks aan de minister rapporteren.

### **Financieel beheer**

Het financieel beheer van een ministerie omvat het geheel van beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing en beheersing van, alsmede de verantwoording over, de financiële transacties en de saldi waarvoor de minister (mede)verantwoordelijkheid draagt. Deze begripsomschrijving is gebaseerd op de *Comptabiliteitswet 2001*.

### **Fouten**

Fouten zijn afwijkingen van de criteria *rechtmatigheid* en *deugdelijke weergave*. We spreken van een *fout* als bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten onrechtmatig zijn (de minister heeft het geld niet uitgegeven of ontvangen volgens de daarvoor geldende wetten en regels) of ondeugdelijk zijn weergegeven (de minister heeft de financiële informatie niet juist of volledig verantwoord).

### **Jaarverslag**

Het jaarverslag bestaat uit verantwoordingsinformatie over: (a) *beleidsinformatie*: het door het departement gevoerde beleid; (b) *financiële informatie*: de *verplichtingen*, *uitgaven* en *ontvangsten* van het departement en voor zover van toepassing de *baten*, *lasten*, *kapitaaluitgaven*, *kapitaalontvangsten* en *balansposten* van de onder een ministerie vallende *baten-lastendiensten*; (c) *bedrijfsvoeringsinformatie*: het gevoerde *financieel beheer* en *materieelbeheer* (*bedrijfsvoeringsinformatie*).

## **Materieelbeheer**

Het materieelbeheer van een ministerie behelst de zorg voor alle niet-geldelijke zaken, vanaf het moment van ontvangst tot aan het moment van afstoting.

## **Onvolkomenheid/ernstige onvolkomenheid**

De Algemene Rekenkamer spreekt van een «onvolkomenheid» wanneer sprake is van een overschrijding van de kwalitatieve *tolerantiegrenzen* die zij hanteert bij de beoordeling van de bedrijfsvoering van een departement. Of een onvolkomenheid als «ernstig» wordt gekwalificeerd hangt af van de frequentie van voorkomen en de zwaarte van de onvolkomenheid.

## **Ordelijk**

Het financieel beheer is ordelijk als het is opgezet volgens adequate, in de administratieve organisatie vastgelegde, procedureregels en functioneert in overeenstemming met die procedureregels.

## **Operationele doelstelling**

Operationele doelstellingen zijn een nadere uitwerking van de algemene beleidsdoelstelling die bij een *beleidsartikel* hoort.

## **Planning- & controlcyclus**

Het geheel van afspraken en maatregelen, inclusief het tijdschema, dat moet leiden tot een beheerste bedrijfsvoering, waaronder opstelling en uitvoering van de begroting.

## **Potentieel bezwaargeval**

*Onvolkomenheden* in het *financieel beheer* of *fouten* en *onzekerheden* in de *financiële informatie* in het *jaarverslag* die de kwalitatieve of kwantitatieve *tolerantiegrenzen* van de Algemene Rekenkamer overschrijden.

## **Rechtmatigheid**

Norm waaraan het *financieel beheer*, het *materieelbeheer* en de daartoe bijgehouden administraties, alsmede de *financiële informatie* in het jaarverslag moeten voldoen. Voor de financiële informatie houdt dit in dat zij tot stand is gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere van toepassing zijnde wetten en wettelijke regelingen.

## **Review**

Voor haar oordelen over het jaarverslag maakt de Algemene Rekenkamer zo veel mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de *departementale auditdienst (DAD)*. Om te bepalen of ze de bevindingen van de DAD kan overnemen beoordeelt zij de controlewerkzaamheden die door de DAD zijn uitgevoerd. Dit wordt «review» genoemd.

## **Risicoanalyses**

De Algemene Rekenkamer onderzoekt niet alle processen en geldstromen tot in detail, maar maakt daarbij gebruik van risicoanalyses. Dat betekent dat zij haar onderzoeksinspanningen vooral richt op die onderdelen, processen of geldstromen waar essentiële knelpunten of risico's zijn geïdentificeerd.

## **Slotwet/slotwetmutaties**

De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus, waarmee de geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de uiteindelijke realisaties. De slotwet wordt gelijk met het jaarverslag aangeboden aan de Tweede Kamer.

## **Verantwoordingsdag**

Ieder jaar worden op de derde woensdag van mei de departementale en niet-departementale *jaarverslagen* en het Financieel jaarverslag Rijk gepubliceerd. Met het

jaarverslag leggen ministers verantwoording af over het door hen gevoerde (financiële) beleid en de bedrijfsvoering in het voorgaande jaar. Deze dag wordt dan ook wel «Verantwoordingsdag» genoemd.

De Algemene Rekenkamer publiceert op Verantwoordingsdag de resultaten van haar jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek in de rapporten bij de jaarverslagen en het rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk: *Rijk verantwoord*.

### **Verplichtingen**

Een juridische verbintenis die ontstaat op grond van een verdrag, een wet, een koninklijk besluit, een ministeriële regeling, een beschikking, een verbintenis of een op een controleerbare wijze vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen en die tot uitgaven leidt of kan leiden.