

Zelfbeheer binnen het NLC

Modern management voor de onderhoudsbedrijven?

Eén van de opvallendste ontwikkelingen van de laatste jaren op het gebied van overheidsmanagement is de opkomst van het fenomeen „zelfbeheer”. Deze conceptie komt in hoofdlijnen neer op een verschuiving van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar lagere managementniveaus. Ook binnen Defensie staat zelfbeheer in de belangstelling. Toen in 1987 binnen de rijksoverheid een aantal „proeftuinen” voor zelfbeheer werd ingericht, was Defensie dan ook van de partij. Het Marine Elektronisch en Optisch Bedrijf (MEOB) en de beleidssector van het Directoraat Generaal Materieel (DGM) werden de proeftuinen van het ministerie van defensie.

De ervaringen met de proeven zijn positief te noemen, waardoor uit vele andere delen van Defensie de vraag wordt gesteld of ook daar kan worden overgegaan tot invoering van zelfbeheer en, zo ja, hoe de invulling van zelfbeheer in die specifieke situatie eruit dient te zien. Dit artikel heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de beantwoording van die vragen voor het Nationaal Logistiek Commando (NLC) van de Koninklijke landmacht (KL).

De probleemstelling kan als volgt worden verwoord:

Onderzoek de eisen en randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om binnen het Nationaal Logistiek Commando de conceptie van zelfbeheer als besturingssysteem voor de onderhoudsbedrijven te kunnen toepassen.

Hiertoe zal worden ingegaan op de relevantste aspecten van zelfbeheer, nl.: organisatiestructuur, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, budgettering en organisatiecultuur. Vervolgens zal het NLC aan de hand van deze vier aspecten worden belicht, waarna de NLC-situatie per aspect zal worden vergeleken met de gewenste situatie bij invoering van zelfbeheer. Ten slotte volgen enkele conclusies.

Zelfbeheer

Organisatiestructuur

Bij invoering van zelfbeheer is het van groot belang dat de zelfbeherende organisatiedelen een goed af te bakenen takenpakket hebben en dat het management zowel in beleids- als in de beheersfeer een groot aantal bevoegdheden krijgt. Dit houdt concreet in dat:

- de organisatie stoelt op onderscheiding naar produkt(groep)en/diensten/markten;
- beleidsvoorbereiding en -uitvoering op een zelfde beleidsterrein in één organisatiedeel zijn samengebracht;
- het middelenbeheer (financiën, personeel, organisatie) sterk is gedecentraliseerd naar decentrale afdelingen.

Een divisieachtige structuur lijkt hiervoor de geschikte configuratie te zijn. De belangrijkste ontwerpparameter van deze structuur is de onderscheiding van de divisies naar produkt of markt.

Elke van deze divisies heeft haar eigen functionele en middelenafdelingen. Deze splitsing (en duplicering) van werkzaamheden houdt wellicht een inefficiëntie in maar beperkt de onderlinge afhankelijkheid tussen de divisies tot een minimum.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In de relatie tussen het zelfbeherende en het naasthogere management dienen bevoegdheden zo sterk mogelijk te worden gedelegeerd. Door deze delegatie en mandaatverlening krijgt het zelfbeherende management een directe verantwoordelijkheid voor het beheer van het toegewezen organisatiedeel. Deze verantwoordelijkheid kan slechts op aanvaardbare wijze worden ingevuld als het

zelfbeherende management hiervoor ook de middelen krijgt. In dit verband dient te worden gedacht aan plaatsing van deskundigheid ten aanzien van de Plofah-functies¹ binnen het zelfbeherende organisatiedeel. Uiteraard dient daarbij de efficiëntie niet uit het oog te worden verloren.

De eindverantwoordelijkheid blijft op het hogere managementniveau, dat daarom gerechtigd is aan de zelfbeherende organisatiedelen verantwoordings- en informatieplicht op te leggen. In een op delegatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden gebaseerde managementconceptie als zelfbeheer past echter geen omvangrijke en gedetailleerde informatiebehoefte. Een „ruim” geformuleerd informatiebeleid, waarin globale beleidskaders en de absoluut noodzakelijke randvoorwaarden zijn vastgelegd, is binnen de zelfbeheerconceptie op zijn plaats. Het is in dit kader wellicht beter te spreken van een informatierandvoorwaardenbeleid.

Personeel

Binnen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden op personeelsgebied kan onderscheid worden gemaakt tussen personeelsbeleid in engere zin (zaken als werven, selecteren, belonen, begeleiden en opleiden) en formatiebeleid (de vertaling van beleid in formaties en de beheersing van deze formaties naar aantallen en rangniveaus).

De bevoegdheden op het gebied van het personeelsbeleid in engere zin zijn door het ministerie van binnenlandse zaken grotendeels gedelegeerd aan de diverse departementen. Bij zelfbeheer dient de leiding van een departement die bevoegdheden verder te delegeren naar de zelfbeherende managers.

Ten aanzien van het formatiebeleid dient de zelfbeherende manager de bevoegdheid te hebben binnen zijn budget en binnen de voor functiewaardering overeengekomen normen zelf zijn formatie vast te stellen.

Informatie

Binnen zijn budget en binnen het informatierandvoorwaardenbeleid van het hogere managementniveau dient de zelfbeherende manager de bevoegdheid te hebben de informatievoorziening naar eigen inzicht in te richten. Ook de bevoegd-

heid hierbij deskundigen in te schakelen dient te worden gedelegeerd, waarbij in principe geen interne of externe winkelnering aanwezig mag zijn.

Organisatie

Het inrichten en vaststellen van de organisatie heeft raakvlakken met het hiervoor genoemde formatiebeleid. De bevoegdheden op dit vlak dienen aan de zelfbeherende manager te worden gedelegeerd, waarna eventuele sturing m.b.v. een budget kan plaatsvinden. Ook t.a.v. de inrichting van de organisatie dient de zelfbeherende manager de bevoegdheid te hebben (externe) deskundigen te raadplegen.

Financiën

Toepassing van de zelfbeheerconceptie vereist financiële flexibiliteit. Hierbij dient te worden gedacht aan:

- overboekingen tussen personeels- en materieelartikelen;
- overboekingen tussen begrotingsjaren;
- de aanwending van additionele middelen.

Zonder deze financiële flexibiliteit is de „vrijheid” die de zelfbeherende manager door invoering van zelfbeheer krijgt een wassen neus. Binnen de huidige wet- en regelgeving is de voor invoering van zelfbeheer vereiste financiële flexibiliteit niet mogelijk. Deze wet- en regelgeving is echter in beweging. De operatie „Comptabel bestel”, die o.a. de wet- en regelgeving zal doorlichten, is enkele jaren geleden in gang gezet en vordert gestaag. Deze ontwikkeling is zeer gunstig te noemen voor de toepassingsmogelijkheden van de zelfbeheerconceptie.

Aanschaffingen en huisvesting

Het op dit vlak vigerende principe van de gedwongen winkelnering (de verplichting van andere overheidsorganen diensten en/of produkten te betrekken) is strijdig met de beginselen van zelfbeheer. De zelfbeherende manager dient vrij te zijn in de keuze van een leverancier. Indien het doel van de gedwongen winkelnering, nl. bundeling van kennis, schaalvoordelen, kortom: verhoging van de efficiëntie, zou zijn behaald, zouden de „aanbiedende” overheidsorganen geen problemen hebben met het loslaten van het principe. Zij zouden kunnen concurreren met de marktsector.

¹ Functies op het gebied van personeel, informatie, organisatie, financiën, aanschaffingen en huisvesting.

De gedwongen winkelnering is echter in hoge mate contraproductief geworden waardoor het loslaten van dit principe verstrekkende gevolgen kan hebben voor de aanbiedende overheidsorganen.

Budgettering

Een centrale plaats in de bestuurlijke informatie wordt bij zelfbeheer ingenomen door het budgetteringssysteem. Budgetten zijn gekwantificeerde plannen, opgesteld voor een bepaalde periode en taakstellend gemaakt voor een bepaald individu. Budgetten kunnen ook worden omschreven als taakstellende begrotingen. De verantwoordelijke manager (budgethouder) kan worden aangesproken op de over- of onderschrijding van zijn budget. Dit betekent dat budgettering gepaard kan gaan met een beoordelings- en sanctiestelsel. Budgetten kunnen van allerlei aard zijn. Het kan kostenposten of investeringen betreffen, maar ook margeafspraken of produktieaantallen. De essentie van budgettering is dat men zich vastlegt op een bepaalde prestatie.

In welke vorm de budgettering in concrete situaties dient te worden gegoten zal in de praktijk per geval moeten worden gezien. Hierbij kunnen echter vier basissituaties worden onderscheiden, resulterend in vier budgetgrondvormen. Criteria bij deze onderscheiding zijn de mate waarin de output van de dienst of afdeling is te definiëren en de mate waarin de activiteiten te identificeren (homogeen) zijn. De vier budgetgrondvormen zijn het output-, het activiteiten-, het opdrachten- en het inputbudget. De samenhang tussen de twee criteria en de vier budgetgrondvormen is schematisch weergegeven in tabel 1; de indeling is niet absoluut, vermenging van budgetten is mogelijk.

Outputbudget (produkten $\times$ kosten)

Bij het outputbudget staan de prestaties (de output) centraal. Outputbudgettering is bedrijfseco-

nomisch gezien de ideaalste vorm. De normering van het budget richt zich op de te leveren prestaties en de toewijzing van de middelen kan door een kostprijscalculatie worden onderbouwd. Outputbudgettering is over het algemeen mogelijk bij bedrijfsmatige activiteiten als een kantine of een reproafdeling.

Activiteitenbudget (activiteiten $\times$ kosten per eenheid)

Bij het activiteitenbudget staan de activiteiten centraal, de prestaties zijn niet ondubbelzinnig vast te stellen. Dit budgettype kan voorkomen indien een abstract doel moet worden bereikt door een aantal activiteiten te ontplooiën. De omvang van het budget wordt vastgesteld aan de hand van de kosten van de activiteiten. De activiteiten die moeten worden verricht staan vast, de resultaten echter niet.

Opdrachtenbudget (taakopdracht $\times$ kosten)

De heterogeniteit van de output kan een outputbudgettering in de weg staan. De omvang van de produktie kan dan moeilijk in volume-eenheden worden gekwantificeerd. Bovendien bestaan voor min of meer unieke eenheden nauwelijks kostenstandaarden. Het budget wordt dan aan een concrete opdracht gekoppeld. Dit budgettype kan met name worden toegepast op onderzoeksactiviteiten.

Inputbudget (kostensoorten)

Een budget dat uitsluitend de beschikbare middelen autoriseert kan een inputbudget worden genoemd. Dit omvat slechts een globale taakomschrijving en een middelenbedrag. Hierdoor kan het budget niet taakstellend worden genoemd en het draagt niet of nauwelijks bij aan de bestuurlijke doelstelling van budgettering.

Hoewel de hier beschreven budgettypen slechts grondvormen zijn, en een contract maatwerk is, dient bij toepassing van zelfbeheer zo mogelijk naar outputbudgettering te worden gestreefd. Voorts zal ook moeten worden gewerkt aan het ontwikkelen van kengetallen. Daarmee kunnen met name de kwaliteit en de efficiëntie van de produktie in objectieve eenheden worden vastgesteld. Dat opent de weg naar een betere beheersing. $\triangleright$

Tab. 1 De vier budgetgrondvormen

		OUTPUT TE IDENTIFICEREN?	
		ja	nee
ACTIVITEITEN HOMOGEEN?	ja	1 output- budget	2 activiteiten- budget
	nee	3 opdrachten- budget	4 input- budget

Organisatiecultuur

Het begrip organisatiecultuur wordt te pas en te onpas gehanteerd voor het benoemen van verschijnselen in een organisatie die niet logisch zijn te verklaren of eenvoudigweg niet worden begrepen. Het begrip kwam in het begin van de jaren '80 (opnieuw) in zwang door het boek *In search of excellence* waaruit bleek dat excellerende Amerikaanse ondernemingen niet zozeer uitblonden door de „harde” kanten van management, maar vooral door de „zachte” kanten, waarin de organisatiecultuur het centrale element is. De cultuur van een organisatie kan worden omschreven als de collectieve mentale programmering van de leden van, en de belanghebbenden bij, een organisatie. Iedere organisatiecultuur is uniek. Op basis van de dimensies machtspreiding en samenwerkingsgraad kunnen echter toch vier cultuurtypen worden onderscheiden (zie tabel 2).

Machtscultuur

In deze cultuur is macht de belangrijkste invloedsbasis. In veel gevallen zijn één of meer machtsbron(nen) te onderkennen die via formele of informele lijnen invloed uitoefenen op andere leden van de organisatie. In een machtscultuur hebben regels en procedures weinig betekenis. Er wordt gewerkt op basis van de wensen en besluiten van de machtsbron(nen). De machtscultuur kan bv. worden aangetroffen in een familiebedrijf.

Rolcultuur

In de rolcultuur nemen regels en procedures een belangrijke plaats in. De organisatie is gebaseerd op rationeel en ordelijk handelen. Bovendien wordt veel waarde gehecht aan degelijk en voorstelbaar gedrag. Een „correcte” reactie wordt soms meer op prijs gesteld dan een effectief antwoord. Omdat veranderingen in deze sfeer al snel argwanend worden bekeken, is een rolcultuur in de regel niet erg veranderingsgezind. Het stereotipe voorbeeld is een bureaucratie.

Taakcultuur

Het derde type, de taakcultuur, is op werk of project georiënteerd. Invloed wordt in een taakcultuur alleen geaccepteerd als die is gebaseerd op expertise. Positie en macht zijn in dit verband van ondergeschikt belang. In deze cultuur is het berei-

ken van het gestelde doel het hoogste goed. Procedures en regels worden zonder meer terzijde geschoven als de uitvoering van de taak dat vereist. Hierdoor is de organisatie zeer flexibel en er kan snel op veranderingen in de omgeving worden ingespeeld. Projectorganisaties vertonen vaak trekken van een taakcultuur.

Personencultuur

In tegenstelling tot de andere typen staan in de personencultuur de behoeften van de organisatieleden centraal. De organisatie is slechts een instrument waarmee de leden hun persoonlijke doelstellingen trachten te bereiken. Sommige van deze organisaties bestaan daarom slechts kort. Kenmerken van de personencultuur kunnen worden teruggevonden in maatschappen van „professionals”.

Tab. 2 De cultuurtypen

		SAMENWERKINGSGRAAD	
		laag	hoog
MACHTS- SPREIDING	laag	rol- cultuur	machts- cultuur
	hoog	personen- cultuur	taak- cultuur

Zelfbeheer vereist een cultuur waarin de realisatie van doelstellingen in relatie tot het budget voorop staat. Begrippen als „resultaatverantwoordelijkheid” en „outputgerichtheid” dienen door alle leden van de organisatie te worden geïntegreerd in de dagelijkse taakuitoefening. Deze cultuur is te karakteriseren als een taakcultuur.

Het Nationaal Logistiek Commando

Organisatiestructuur

In vreedstijd is het NLC opgebouwd uit 25 eenheden en een staf. De onderhoudstaak van het NLC vormt voor 9 eenheden de hoofdtak. Hiervan zullen 2 eenheden (566 Munitiewerkplaats en 637 Intendancewerkplaats) i.v.m. hun afwijkende karakter buiten beschouwing worden gelaten. De resterende eenheden (de zg. cluster-A-bedrijven) en hun hoofdtaken zijn (zie het schema):

569 *Herstellwerkplaats*, 3e- en 4e-echelonsonder-

houd aan wielvoertuigen en klein-kaliberwapens in de drie zuidelijke provincies;

570 *Herstelwerkplaats*, 3e- en 4e-echelonsonderhoud aan wielvoertuigen en klein-kaliberwapens in geheel Nederland m.u.v. de drie zuidelijke provincies;

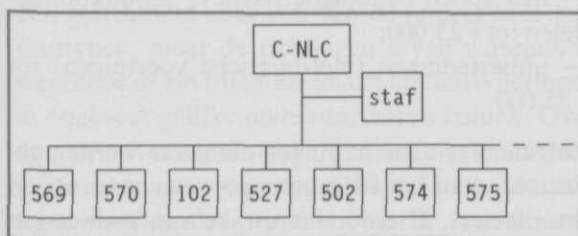
102 *Herstelwerkplaats*, 3e- en 4e-echelonsonderhoud aan rupsvoertuigen en geschut in geheel Nederland;

527 *Elektronische Centrale Werkplaats*, 3e- t/m 5e-echelonsonderhoud aan elektronisch materieel;

502 *Herstelwerkplaats*, 5e-echelonsonderhoud aan geniematerieel;

574 *Tankwerkplaats*, 5e-echelonsonderhoud aan rupsvoertuigen;

575 *Centrale Werkplaats*, 5e-echelonsonderhoud aan wielvoertuigen.



Uit het bovenstaande blijkt dat de onderhoudscapaciteit binnen het NLC in de eerste plaats is ingericht naar onderhoudsniveau (de echelonnering). Binnen de onderhoudsniveaus zijn de eenheden produktgericht ingedeeld, met een enkele geografische scheiding (tussen 569 en 570).

De staf-NLC is ingedeeld in secties volgens de in militaire kringen gebruikelijke G1- t/m G4-indeling. Verder zijn er een sectie burgerpersoneel en een sectie controller. De staf-NLC wordt geleid door de chef-staf die nog een kleine eigen staf (de CSgp) heeft waarin een afdeling voorlichting, een afdeling kwaliteitszorg en een afdeling plannen zijn opgenomen.

Binnen het NLC speelt de staf een belangrijke rol in de coördinatie tussen C-NLC en de bedrijven. Hij voert ook zelfstandig een aantal gedelegeerde taken uit waardoor het beleid binnen het NLC voor een aanzienlijk deel door staf-NLC wordt vormgegeven.

Teneinde het onderhoudsproces in de nationale sector (NS) efficiënter en effectiever te maken wordt het proces op dit moment geherstructureerd. Dit reorganisatieproject, HONS (herstructureren onderhoud in de nationale sector) ge-

naamd, heeft grote consequenties voor het NLC. Eén van de belangrijkste aspecten van HONS is dat de tot nu toe in de NS onderscheiden onderhoudsechelons zullen worden geïntegreerd, voor zover dit gezien de operationele taakstelling van een eenheid mogelijk is. Dit geïntegreerde onderhoud zal worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van C-NLC. In de nieuwe onderhoudsorganisatie wordt de NS verdeeld in drie regio's, zuid, oost en west. Het onderhoud binnen een regio zal worden uitgevoerd door een hersteleenheid, bestaande uit een regiostaf, een regiohoofdwerkplaats met dependances en verscheidene regiowerkplaatsen met dependances.

De hersteleenheden verrichten geïntegreerd onderhoud aan zowel wielvoertuigen, rupsvoertuigen als elektronisch materieel. De produktgerichte indeling van de huidige NLC-onderhoudsorganisatie verdwijnt hierdoor en maakt plaats voor een duidelijke geografisch gerichte indeling; deze is echter niet absoluut. Behalve de drie regiohersteleenheden worden drie specialistische hersteleenheden gevormd voor het hoogste echelon (met name modificatief) onderhoud. Deze specialistische hersteleenheden worden wel produktgericht ingedeeld.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In deze paragraaf zal de huidige verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen staf NLC en de onderhoudsbedrijven worden geschetst.

Personeel

Binnen het NLC zijn de bevoegdheden t.a.v. het personeelsbeleid in engere zin voor burgerpersoneel (tot en met BBRA-schaal 11) d.m.v. delegatiebeschikkingen doorgedelegeerd aan de ondercommandanten. Voor de uitvoering van de bevoegdheden is een personeelsconsulent in de organisatie van de onderhoudsbedrijven opgenomen. Ten aanzien van het militaire personeel berusten veel bevoegdheden bij de directie personeel (DPKL). C-NLC heeft geen beslissingsbevoegdheid inzake overplaatsing, bevordering, enz. van militair personeel en kan op dit gebied dus ook geen bevoegdheden delegeren. Binnen Defensie berust de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de rangniveaus van burger- en van militair

personeel bij de landmachtstaf. Op dit gebied heeft geen doordelegatie plaatsgevonden.

Informatie

Bij de informatievoorziening wordt binnen het NLC onderscheid gemaakt tussen kleinschalige automatisering (KSA) en overige systemen (in de praktijk: alles wat groter is dan een „stand alone” personal computer of tekstverwerker). Voor KSA krijgt het NLC een bedrag toegewezen, waarbij echter formeel niet over budgettering kan worden gesproken. NLC kan binnen het toegewezen bedrag voorstellen doen aan de landmachtstaf die formeel budgethouder is. De landmachtstaf toetst de voorstellen aan de randvoorwaarden betreffende apparatuur en programmatuur en aan de beschikbaarheid van de middelen. Binnen het NLC is het voor KSA beschikbare bedrag niet verder toebedeeld aan de bedrijven. Ten aanzien van de overige systemen kan het NLC voorstellen doen aan de directie economisch beheer (DEBKL); de behoefte aan een informatiesysteem kan echter ook van bovenaf komen. Het uiteindelijke voorstel (in de vorm van een legerplan) heeft goedkeuring van de legeraad. Realisering van het voorstel kan vervolgens worden opgedragen aan DEBKL of DMKL. NLC staat hierbij „aan de zijlijn”.

Organisatie

Binnen Defensie is de formele organisatie van een eenheid vastgelegd in een organisatietafel-autorisiestaat (OTAS). Binnen de KL ligt de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van OTAS'en bij de landmachtstaf (LAS). Een commandant van een NLC-bedrijf kan wijzigingen van de OTAS voorstellen. Deze voorstellen worden door staf NLC van een advies voorzien, waarna de LAS uiteindelijk beslist.

Financiën

Binnen Defensie dienen de onderhoudsbedrijven hun financiële administratie in te richten volgens aanwijzing nr 15 van het directoraat-generaal economie en financiën (DGEF). Deze aanwijzing betreft niet de begrotingsadministratie², maar de wijze waarop kosten aan kostendragers dienen te

worden toegerekend. Voorts worden ook aanwijzingen voor de jaarverslaggeving door de bedrijven gegeven. De aanwijzing schrijft voor de toerekening van kosten aan kostendragers de productiecentramethode voor. De indirecte kosten worden als opslag over het directe man-uurtarief verrekend.

Aanschaffingen

De bevoegdheid tot het zelfstandig doen van aanschaffingen is slechts in beperkte mate aan de NLC-bedrijven gedelegeerd. De delegaties betreffen:

- kantoorbenodigdheden;
- kleine infrastructurele aanpassingen;
- actieve produktiemiddelen tot f 1000;
- met spoed benodigde passieve produktiemiddelen tot f 25.000;
- uitbestedingen (niet-tactische voertuigen) tot f 25.000.

Zelfstandige aanschaffingen dienen te worden gedaan bij door het Rijksinkoopbureau aangewezen leveranciers. Hierdoor is sprake van gedwongen (externe) winkelnering.

Huisvesting

De beslissingsbevoegdheid t.a.v. de huisvesting van de NLC-bedrijven is niet gedelegeerd aan C-NLC, waardoor ook geen doordelegatie kan plaatsvinden. Voor de huisvesting is er ook sprake van gedwongen winkelnering aan de dienst gebouwen, werken en terreinen (DGW&T) die verbouwingen, uitbreidingen en nieuwbouw coördineert en aanbesteedt.

Budgettering

Binnen het NLC vindt budgettering slechts op zeer beperkte schaal plaats. De onderhoudsbedrijven zijn gebudgetteerd voor:

- dienstopleidingen burgerpersoneel;
- differentiatie in beloning van burgerpersoneel;
- inzet van uitzendkrachten;
- kantoorbenodigdheden;
- kleine infrastructurele aanpassingen.

De oorzaken van de zeer beperkte budgetten liggen veelal buiten het NLC. Binnen het NLC worden budgetten in het algemeen direct doorgebud-

² Betalingen en de daarmee samenhangende begrotingsadministratie worden uitgevoerd door een „rekenplichtige” die bij de KL niet in de organisatie van een bedrijf is opgenomen.

getteerd aan de bedrijven (m.u.v. het semibudget voor kleinschalige automatisering).

Organisatiecultuur

Bij dit aspect kan binnen het NLC onderscheid worden gemaakt tussen de cultuur binnen de bedrijven en de cultuur binnen staf-NLC. Teneinde een beeld van deze culturen te krijgen is op beperkte schaal onderzoek gedaan naar de cultuur binnen een bedrijf, 570 Herstelwerkplaats, en binnen staf-NLC. Dat onderzoek bestond uit o.a. het invullen van een vragenlijst waaruit een bepaalde gerichtheid van de cultuur kan worden afgeleid.

Binnen 570 Herstelwerkplaats blijkt over de huidige organisatiecultuur verschillend te worden gedacht. De individuele uitkomsten vertonen veelal een gerichtheid naar één van de onderkende cultuurtypen, maar de richtingen ervan verschillen, waardoor in het totaalbeeld alle cultuurtyperingen in ongeveer gelijke mate naar voren komen. Over de gewenste organisatiecultuur bestaat echter een grote mate van overeenstemming. De taakcultuur komt daarbij als „winnaar” uit de bus. Hieruit blijkt dat 570 rijp is voor minder bureaucratie en meer resultaatmanagement.

Uit de uitkomsten van het cultuuronderzoek binnen staf-NLC blijkt dat de huidige organisatiecultuur in betrekkelijk geringe mate afwijkt van de gewenste situatie. De huidige organisatiecultuur wordt als „redelijk goed” ervaren. Uit de uitkomsten blijkt bovendien dat in de gewenste organisatiecultuur naast de taakcultuur ook de rolcultuur prominent aanwezig is.

Confrontatie en evaluatie

Organisatiestructuur

De organisatie van het NLC vertoont diverse kenmerken van de divisiestructuur. De (gedeeltelijk) zelfstandige organisatie van de bedrijven is in dit verband illustratief. Deze zelfstandigheid zal bij invoering van zelfbeheer sterk verder toenemen.

Deze ontwikkeling dient te worden versterkt door een vermindering van de invloed van staf-NLC. De rol van de staf dient te veranderen van een (functioneel) sturend orgaan naar een adviserend

orgaan. Een dergelijke adviesrol dient ter ondersteuning van zowel C-NLC als de bedrijven. Het geven van sturing is echter voorbehouden aan „de lijn”. Het is niet onwaarschijnlijk dat staf-NLC door deze veranderende rol in omvang zal kunnen afnemen. Om adequaat tegenspel te kunnen bieden aan de bedrijven dient de kwaliteit echter hoog te zijn.

De organisatie van de NLC-bedrijven is op zich toereikend voor de invoering van zelfbeheer. De uitoefening van bepaalde (nieuwe) bevoegdheden in het kader van zelfbeheer kan echter wel organisatorische veranderingen tot gevolg hebben.

Het HONS-project heeft een positieve uitwerking op de mogelijkheden voor zelfbeheer binnen het NLC. Er zijn diverse argumenten te geven voor een koppeling van de invoering van zelfbeheer bij de NLC-onderhoudsbedrijven aan de invoering van de nieuwe onderhoudsstructuur in het kader van het HONS-project, te weten:

- door het HONS-project ontstaan grotere onderhoudsbedrijven waardoor een betere basis ontstaat voor de toedeling van kwalitatieve en kwantitatieve middelen aan de bedrijven;
- de taakstelling van de onderhoudsbedrijven verandert door het HONS-project waardoor een regiohersteleenheid verantwoordelijk kan worden gesteld voor het totale materiële onderhoud in haar klantenkring;
- door de integratie van onderhoudsechelons komen de verantwoordelijkheden duidelijker te liggen;
- door de vele wisselingen in de personele samenstelling van de bedrijven als gevolg van het HONS-project zal de organisatiecultuur van de bedrijven in beweging komen; het is daarom aanbevelenswaard d.m.v. een cultuurprogramma „alle neuzen weer dezelfde kant op te laten wijzen” (hierbij kan de cultuur wellicht richting taakgerichtheid worden omgebogen);
- het HONS-project is een grote reorganisatie; het is aan te bevelen andere veranderingen hierbij mee te nemen of voorlopig niet te realiseren om de organisatie na HONS tot rust te laten komen.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In deze paragraaf zal worden beschreven welke uitbreiding van verantwoordelijkheden en be-

voegdheden voorwaarde is voor een succesvolle invoering van de zelfbeheerconceptie binnen het NLC.

Personeel

De bestaande delegatie van bevoegdheden t.a.v. het personeelsbeleid in engere zin voor burgerpersoneel behoeft bij invoering van zelfbeheer geen wijziging.

Ten aanzien van het militaire personeel dienen de commandanten van de bedrijven meer bevoegdheden te krijgen. Het carrière- en loopbaanbeleid van de KL dient hierbij echter als randvoorwaarde gehandhaafd te blijven, waardoor de mogelijkheden voor uitbreiding van de bevoegdheden beperkt zijn. Een mogelijkheid is wellicht de commandanten instemmingsbevoegdheid bij plaatsingen en overplaatsingen van het beroepspersoneel te verlenen.

Voor de bij invoering van zelfbeheer te delegeren bevoegdheden ten aanzien van het formatiebeleid kan de delegatie bij het MEOB (één van de zelfbeheerproeftuinen binnen Defensie) als voorbeeld dienen. Deze delegatie houdt in dat de commandant van een bedrijf bevoegd is tot het vaststellen en aanpassen van de formatie (qua aantal, rekening houdend met een eventueel opgelegd plafond) voor zover aanpassing geen structurele uitgavenverhoging tot gevolg heeft. De uitoefening van deze bevoegdheid bij de bedrijven zal niet tot personeelsuitbreiding behoeven te leiden omdat een groot deel van het (voorbereidende) werk nu reeds bij de bedrijven wordt uitgevoerd.

Informatie

Op het vlak van de informatievoorziening kan in eerste instantie ook aansluiting worden gezocht bij de bevoegdheden van directeur MEOB. Dit houdt in dat de commandanten van de bedrijven bevoegdheden krijgen voor:

- de zelfstandige aanschaf van hard- en software voor KSA-toepassingen, binnen de door C-NLC gestelde randvoorwaarden;
- het beheer en onderhoud van KSA-toepassingen;
- het inschakelen van externe deskundigen.

In tweede instantie dient C-NLC meer bevoegdheden te krijgen t.a.v. de overige systemen. In dit verband dient te worden gedacht aan het opheffen

van de gedwongen winkelnering bij de DEBKL. Deze bevoegdheden laten zich naar alle waarschijnlijkheid niet delegeren aan de bedrijven omdat een niet-KSA-toepassing (dus een wat groter systeem) veelal boven het niveau van het enkele bedrijf zal uitgroeien.

Organisatie

Bij invoering van zelfbeheer dient de commandant van een bedrijf de bevoegdheid te krijgen zijn organisatie zelfstandig in te richten. Beperkingen m.b.t. de verhouding burgerpersoneel/militair personeel kunnen wellicht komen te vervallen als er criteria komen voor de indeling van functies in burger- resp. militaire functies. Uiteraard dient daarbij de oorlogstaak van het bedrijf onaangetast te blijven.

Financiën

De commandant van een bedrijf dient, binnen de grenzen van het aan hem toegekende totale middeledenbedrag, de bevoegdheid tot het voeren van een zelfstandig financieel beheer te krijgen. Hij dient dan bevoegd te zijn tot het zelfstandig aangaan van verplichtingen en tot het verrichten van betalingen ten laste van het toegekende middelenbedrag. Salarisbetalingen, betalingen in buitenlandse valuta en betalingen voortvloeiende uit centraal afgesloten internationale overeenkomsten kunnen hiervan om praktische redenen worden uitgesloten. Voor de uitoefening van deze bevoegdheden zal het wellicht noodzakelijk zijn dat de bedrijven een eigen begrotingsadministratie (al dan niet gekoppeld aan de functie van rekenplichtige) gaan voeren. In hoeverre deze administratie aan de bestaande budget- en bedrijfsadministraties kan worden gekoppeld dient nader te worden uitgewerkt.

Aanschaffingen en huisvesting

De huidige bevoegdheden van de commandanten van NLC-bedrijven op het vlak van aanschaffingen en huisvesting zijn voor invoering van zelfbeheer niet toereikend. De bevoegdheden dienen te worden uitgebreid naar model van de bevoegdheden van directeur MEOB, waarbij de financiële grens van de bevoegdheden (f 100.000 bij het MEOB) op de specifieke situatie van het desbetreffende bedrijf kan worden afgestemd.

De gedwongen winkelnering bij door het RIB

goedgekeurde leveranciers wordt overigens in de praktijk niet als hinderlijk ervaren. Dit in tegenstelling tot de binding aan de DGW&T, zodat deze dient te vervallen.

De vereiste uitbreiding van bevoegdheden op het vlak van aanschaffingen en huisvesting zal naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een kwantitatieve en kwalitatieve verzwaring van de verwervingsfunctie bij de bedrijven.

Budgettering

Eén van de pijlers van de zelfbeheerconceptie is het budgetteringssysteem. Invoering van zelfbeheer binnen het NLC zonder een aanzienlijke uitbreiding van de budgettering naar de bedrijven is ondenkbaar.

In een managementcontract moet in principe een taakstellende budgettering voor de gehele bedrijfsvoering plaatsvinden. Voor deze taakstelling dient bij opstelling van het contract te worden gezocht naar relevante outputindicatoren. In de NLC-situatie kan voor de, na HONS ontstane, regiohersteleenheden de materiële inzetbaarheid van de klantenkring wellicht als outputindicator fungeren. Voor de specialistische werkplaatsen kan het taakstellende budget de vorm hebben van een overeengekomen werkpakket.

De taakstellende budgettering gaat gepaard met een overeengekomen middelenbedrag. De relatie tussen de gebudgetteerde output of activiteiten en het middelenbedrag kan van de zijde van het hogere management bestaan uit geaggregeerde ratio's (bv. 1% inzetbaarheid van 100 wielvoertuigen kost per jaar f 10 mln). Het zelfbeherende be-

drijf beschikt over meer gedetailleerde kosteninformatie en kan m.b.v. de kostenplaatsenmethode de kostprijs van de taakstelling berekenen. De uiteindelijke hoogte van het middelenbedrag is de uitkomst van het (contract)onderhandelingsproces. Het middelenbedrag kan eventueel zijn gesplitst in een bedrag voor personele en een bedrag voor materiële uitgaven mits verschuivingen tussen de categorieën (beperkt) zijn toegestaan.

Organisatiecultuur

De zelfbeheerconceptie vereist een organisatiecultuur die als een taakcultuur is te typeren. Het binnen het NLC uitgevoerde cultuuronderzoek toont aan dat in de huidige cultuur van zowel staf-NLC als 570 Herstelwerkplaats de rolcultuur overheerst. Invoering van zelfbeheer binnen het NLC zal daarom gepaard moeten gaan met een cultuurbeïnvloedingsprogramma. De ervaringen bij o.a. het MEOB leren dat het belang van een goede introductie van de zelfbeheerconceptie, als onderdeel van het cultuurbeïnvloedingsprogramma, niet kan worden onderschat.

Andere onderdelen van het programma zouden de houding en uitstraling van de leiding en de criteria voor het toekennen van flexibele beloningen kunnen zijn. Een „incentives”-regeling zoals het MEOB die kent kan, mits op goede wijze toegepast, een positief effect hebben.

De resultaten van het cultuuronderzoek tonen voorts aan dat er een discrepantie bestaat tussen de (gewenste) organisatiecultuur van staf-NLC en

Literatuur

- Eindrapport* Interdepartementale begeleidingsgroep zelfbeheer. Den Haag (1988).
- L. Koopmans en A. H. E. M. Wellink — *Overheidsfinanciën*. Stenfert Kroese, Leiden (1983).
- W. Lemstra e.a. — *Zelfbeheer en contractmanagement*. Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des Lands, Groningen (1986).
- T. J. Peters en R. H. Waterman — *In search of excellence*. Harper & Row, New York (1982).
- J. H. R. van der Poel — *Budgetteren. Zelfbeheer binnen de Overheid en de gezondheidszorg; de praktijk van een nieuw en actueel managementconcept*. Studiecentrum v. bedrijf en overheid, Eindhoven (1987).
- G. J. E. M. Sanders en J. A. Neuijen — *Bedrijfscultuur:*

- diagnose en beïnvloeding*. Kon. van Gorcum, Assen (1988).
- Zelfbeheer bij Defensie; op een breed front naar meer decentraal beheer*. Werkgr. contractmanagement/zelfbeheer. Min. v. Defensie, Den Haag (1988).
- Zelfbeheer I*. Werkgr. verbetering bedrijfsvoering van de overheid. SDU, Den Haag (1983).
- Zelfbeheer II; een departementaal budgetteringssysteem*. Werkgr. verbetering bedrijfsvoering van de overheid. SDU, Den Haag (1983).
- Kompas voor zelfbeheer; een nieuwe kans voor de bedrijfsvoering in de rijksdienst*. Werkgr. Zelfbeheer II. SDU, Den Haag (1985).
- R. Zunderdorp en L. Smook — *Zelfbeheer; ontmanteling van de democratie. Openbare uitgaven* (1988)(4).

van 570 Herstelwerkplaats. De gewenste cultuur van 570 Herstelwerkplaats is in hoge mate taakgericht. Cultuurbeïnvloeding, met als doel een ombuiging richting taakcultuur te bewerkstelligen, heeft in deze situatie een grote kans van slagen omdat de organisatie „wel wil”.

De gewenste cultuur van staf-NLC is behalve taak- ook in aanzienlijke mate rolgericht. Cultuurbeïnvloeding zal in deze situatie een moeizaam proces worden en wellicht alleen kans van slagen hebben als zij gepaard gaat met een sterke externe druk.

Eindconclusies

Uit de vergelijking tussen zelfbeheerconceptie en de situatie binnen het NLC kan worden geconcludeerd dat toepassing van zelfbeheer als besturingssysteem voor de onderhoudsbedrijven in principe mogelijk is. De invoering van zelfbeheer dient gepaard te gaan met de volgende activiteiten.

A Een uitbreiding van de delegatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de commandanten van de desbetreffende bedrijven. Over deze delegatie dient voor C-NLC overeenstemming te worden bereikt met de functionele staven (DPKL, DMKL, DEBKL en DGW&T).

B Een toedeling van personele middelen aan de desbetreffende bedrijven voor de invulling van deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

C Ontwikkeling en invoering van een taakstellend budgetteringssysteem en een hierop afgestemd informatiesysteem.

D Omvorming van de organisatiecultuur binnen het gehele NLC tot een meer taakgerichte cultuur.

E Aanpassing van de rol van staf-NLC.

Uit de beschouwing van de huidige situatie binnen het NLC is bovendien naar voren gekomen dat het HONS-project een positieve uitwerking heeft op de mogelijkheden voor zelfbeheer binnen het NLC. De uitvoering van zelfbeheer als besturingssysteem dient daarom bij voorkeur te worden gekoppeld aan de invoering van het HONS-project.



U bent lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap,

tevens actief dienend officier van KL of KLu, en u gaat de dienst verlaten?

Meldt u dat dan s.v.p. even aan de ledenadministratie (Karel Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk), dan wordt ervoor gezorgd dat u de Militaire Spectator blijft ontvangen!