



UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter
Beoefening van de Krijgswetenschap

Secretaris: J. Hardenbol
Seringenlaan 25, 7313 CH Apeldoorn

Ledenadministratie:
K. Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk

HOOFDREDACTEUR

T. de Kruljf
generaal-majoor der genie b.d.
p/a Inst. Defensie Leergangen MPC 58B
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag
Telefoon (015) 215 27 00

ADJ. HOOFDREDACTEUR

D. Starink
commodore Koninklijke Luchtmacht

REDACTEUREN

ir. J.W. van Bommel
kolonel van de technische staf

prof. J.M.J. Bosch
brigade-generaal der cavalerie

drs. P.H. Kamphuis
hoofd Sectie Militaire Geschiedenis KL

F.H. Meulman
luitenant-kolonel Koninklijke Luchtmacht

drs. G.J.C. Roozendaal
brigade-generaal van de militair psychologische en sociologische dienst

BUREAUREDACTIE/PRODUKTIE

mw. M.H.C. de Nijs
Brasserskade 227a, 2289 PA Rijswijk
Telefoon (015) 215 27 67

ABONNEMENTEN

f 40,-, (studenten f 25,-) buitenland
f 50,- per jaar. Losse nummers f 4,-

ADVERTENTIES

Giethoorn-NND
Postbus 41, 7940 AA Meppel
Telefoon (0522) 26 66 66
i.s.m. CET Reclame & Publiciteit
Rogge 19, 5521 RX Eersel
Commerciële zaken: A.H.C. Thijssen
Telefoon (0497) 51 67 89

NADRUK VERBODEN

JAARGANG 165 NUMMER 1 1996



MILITAIRE SPECTATOR

2 Editoriaal:
Gelijke behandeling van krijgsmachtdelen?

4 Mededelingen

5 dr. H.L. Zwitzer:
Tweehonderd jaar moderne militaire administratie

9 drs. E.J. de Bakker:
De economie van het Verbeterd Economisch Beheer

20 R. de Graaf:
Verrekenen tussen resultaatverantwoordelijke eenheden

29 ing. J. van den Berg:
De visie van de KL op de controller. Van financiële naar operationele controller

35 dr. S. Duindam:
Classificatie en selectie van vrijwilligers. Een economische analyse

41 B.H.W. Wolbers:
Geïntegreerde gegevensverwerking in de jaren '90. Koninklijke Landmacht implementatie middenlaag (KLIM)

46 Meningen van anderen:
Ethiek in het militaire beroep

47 Antwoord op meningen van anderen:
Ethiek in het militaire beroep

BIBLIOTHEEK K.M.A.
Postbus 90.154
MPC 15F
4800 RG Breda

JRG 165 1-96 MILITAIRE SPECTATOR

1

Gelijke behandeling van krijgsmachtdelen?

Nadat de Ministerraad een maand eerder akkoord was gegaan met de bouw van twee luchtverdedigings- en commandofregaten, tekende de staatssecretaris van defensie begin juli 1995 het contract, waarmee – aldus het NRC Handelsblad van 4 juli 1995 – een bedrag van 1,68 miljard gulden is gemoeid (met zogenaamde walreserveden is het bedrag meer dan 1,7 miljard). Dat deze laatste gebeurtenis nauwelijks de pers haalde, zou kunnen worden verklaard door de in deze tijd oplopende spanning rond Srebrenica, maar ook aan het genoemde, eerdere, kabinetsbesluit is weinig aandacht besteed. De kranten gaven voornamelijk de feitelijke mededeling weer, zonder een inhoudelijke beschouwing over de noodzaak van deze investering. Het feit dat de nieuwe schepen aanzienlijk groter zullen zijn (1500 ton waterverplaatsing meer) dan de schepen die zij zullen vervangen (Hr. Ms. Tromp en De Ruyter), vormde geen reden voor commentaar. De simpele verklaring dat de modulaire bouw dit veroorzaakt, was kennelijk afdoende. Deze betrekkelijk laconieke benadering is des te meer opmerkelijk, omdat de huidige samenstelling van de vloot in feite nog steeds is gebaseerd op de taken, die uitgangspunt vormden voor het vlootplan uit 1950 van staatssecretaris Moorman. Hieraan had de NAVO toen geen behoefte, want aanvankelijk was deze organisatie niet bereid „de marine-uitgaven te tellen bij de

¹J.W.L. Brouwer – „staatssecretaris H.C.W. Moorman en de toekomst van de Marine 1949-1951” *Marineblad* 101(1991)70-77.

Nederlandse bondgenootschappelijke bijdrage¹. In de duidelijke tegenstelling tot deze simpele goedkeuring van een groot project, stonden de discussies bij de aanschaf van de gevechtshelikopters in het voorjaar van 1995. Zowel het parlement als de pers hebben maanden en zelfs jaren gediscussieerd over de behoefte, de benodigde aantallen, de typekeuze enz. Daarbij werden aanduidingen gebruikt als „paradepaardje” en „luchtkastelen”. Het met de aankoop van gevechtshelikopters gemoeide bedrag is weliswaar van een vergelijkbare grootte, maar toch altijd nog 200 miljoen gulden minder dan nodig is voor de bouw van de fregatten.

Deze geheel verschillende behandeling van twee grote projecten door zowel de volksvertegenwoordiging als de media, wekt op zijn minst verwondering. Beslissingen over en goedkeuring van grote projecten behoren niet eerder te worden genomen dan nadat uitgebreide bespreking heeft plaatsgevonden, waarbij de behoefte getoetst, de taken, de wijze van inzet en de benodigde aantallen en de kosten zijn verklaard. In het voorkomend geval zullen de resultaten van OR-studies dat moeten ondersteunen. Dit is destijds o.m. gebeurd bij de bepaling van de omvang van het aantal benodigde tanks en anti-tankwapens.

Voor deze verschillende behandeling van de krijgsmachtdelen is een verklaring nodig. Zonder compleet te zijn, zouden als redenen kunnen worden genoemd, het imago van de afzonderlijke krijgsmachtdelen, de wijze waarop deze zich presenteren en de kennis (al dan niet vermeend) van de krijgsmachtdelen bij beslissers en commentatoren. In dit verband kan niet worden ontkennd, dat vele bij de KM in gebruik zijnde namen in positieve zin bekend zijn uit de vaderlandse geschiedenis. Dit is bij de KL en ook bij de KLu minder het geval: De Ruyter, Evertsen en Van Speijk zijn bij de bevolking nu eenmaal bekender dan Koot, Hojel, Trip van Zoudtland, Mulder en Wallaardt Sacré. De KL kan zijn voertuigen nog zo mooi groen schilderen, maar de oefenterreinen zijn stoffig of modderig; voertuigen en bemanningen worden dus vuil en smerig. Daarentegen kan m.n. de KM door middel van mooie foto's van schepen op zee de indruk geven schoon en milieuvriendelijk te zijn. Zowel de KM als de KLu maken gebruik van de modernste technologie, toch – althans zo lijkt het – kan de KLu niet op eenzelfde sympathie en meegaandheid rekenen. Ook in de KL worden moderne technieken toegepast, maar daarnaast

komt binnen dit krijgsmachtdeel ook veel „ambachtelijk” werk voor: mogelijk spreekt dit toch minder aan.

Ondanks pogingen elders oefengebieden te vinden, maken zowel de KL als de KLu veel lawaai in en boven Nederland. De KM kan met zijn lawaai daarentegen uitwijken naar zee. Eventuele problemen aan boord kunnen eerst na terugkeer van een reis, thuis uit de doeken worden gedaan, terwijl zowel de KL- als de KLu-militair 's avonds zijn verhaal thuis in geuren en kleuren kan vertellen. Bovendien zorgen de media er wel voor dramatische gebeurtenissen te velde, vaak live, op de buis te brengen. Anders gezegd, het KL- of KLu-verhaal ligt direct op straat, terwijl bij de KM in ieder geval enige bezinning mogelijk is.

Veel beslissers en commentatoren hebben – zo mag worden aangenomen – eerder een militaire functie vervuld als beroeps of als dienstplichtige; in het laatste geval voor het merendeel bij de KL. Dat krijgsmachtdeel is bij hen dus het bekendst, zodat erover gemakkelijker kan worden gesproken en geschreven, dan over de andere.

Zonder met de hiervoor gemaakte opmerkingen volledig te zijn geweest, lijkt de oorzaak m.n. te moeten worden gezocht in de beeldvorming van de krijgsmachtdelen en de wijze waarop deze zich presenteren richting publiek, media en politiek. Daarbij moet echter niet worden geprobeerd het stof, de modder en het lawaai te verdoezelen. De aanwezigheid echter van m.n. de KL op locaties in het land – ook na de reorganisatie – zal en moet worden benut om een positief imago op en uit te bouwen. Goede contacten met de lokale en regionale bevolking, correct en voorkomend optreden en waar nodig (en mogelijk) verlenen van steun, zijn daarbij essentieel. Hierdoor kan tevens worden voorkomen, dat de beroeps-KL van de bevolking vervreemd en als een vreemd lichaam geïsoleerd van de omgeving in de kazernes aanwezig is. Het is daarom wenselijk dat de KL in *alle* provincies aanwezig is en blijft. In die provincies waar geen kazernes meer zijn, zal de KL dus moeten zorgen op andere wijze zichtbaar te blijven. Voor de KLu

geldt het vorenstaande evenzo, maar hier bieden de huidige en voorgenomen concentraties helaas wat minder mogelijkheden (om het goed of fout te doen).

Naast het verkrijgen van brede steun en sympathie onder de bevolking zullen de krijgsmachtdelen ook de aandacht moeten richten op de beslissers en op degenen die de beslissers (kunnen) beïnvloeden. Met deze laatste moet in de eerste plaats worden gedacht aan de media, maar daarnaast zijn er vele anderen die in de opinievorming een steentje kunnen bijdragen. Niet in de laatste plaats zijn dit oud-militairen en m.n. hen die regelmatig, als een soort „*opinion-leaders*”, hun visie geven in de schrijvende pers of voor radio en televisie. Goede contacten en tijdige informatieverstrekking kan hier veel misverstanden helpen voorkomen.

Wil deze benadering blijvend resultaat opleveren, dan is het ongewenst met een massaal publiciteitsoffensief te starten: een subtiele aanpak lijkt meer mogelijkheden te bieden. Lobbyen is hiervoor het juiste woord, al heeft het in Nederland een negatieve lading gekregen. Deze wijze van benadering van de civiele omgeving is niet uitsluitend een zaak van de leiding van een krijgsmachtdeel, van de commandant van een vliegbasis of legerplaats, maar dient op alle niveaus plaats te vinden, waar dit soort contacten (kunnen) worden gelegd. Het moet een vast gegeven zijn, niet alleen bij publiciteitstrekkende gebeurtenissen, maar ook bij de planning van alle activiteiten, te bepalen hoe de externe publiciteit zal plaatsvinden.

Ten slotte, vermoedelijk is nog niet iedere militair doordrongen van de noodzaak van goede externe contacten, of weet hij of zij niet hoe dit aan te pakken. Wil een betere aandacht voor de omgeving ook tot resultaten leiden, dan moet ook in de opleidingen op alle niveaus hieraan ruime aandacht worden besteed. Voor een „*professional*” moet gelden dat hij met de civiele omgeving goed weet om te gaan. De wijze van communicatie met de samenleving mag bij de beoordelingen en plaatsingen niet buiten beschouwing worden gelaten.



Mededelingen

Militaire Administratie

In 1995 was het tweehonderd jaar geleden dat een nationaal geregementeerde administratie voor de krijgsmacht tot stand kwam. Op 1 december jl. heeft het dienstvak van de Militaire Administratie tijdens een symposium hierbij stilgestaan en daarbij vooral ook aandacht geschonken aan het heden en de toekomst van het dienstvak. Ook de Militaire Spectator wil aan deze gebeurtenis aandacht besteden, met gevolg dat deze aflevering voornamelijk bijdragen bevat gericht op financieel-economische zaken en/of bedrijfsvoering. De redactie hoopt dat het dienstvak nog vele jaren een positieve bijdrage zal kunnen leveren aan het functioneren van de krijgsmacht.

Rol Nederlandse krijgsmacht in gewijzigde veiligheidssituatie

De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap houdt op 30 januari een bijeenkomst over bovengenoemd onderwerp. Inleider is mr. drs. F. Bolkestein, voorzitter van de VVD-Tweede Kamerfractie. De lezing vindt plaats op het Instituut Defensie Leergangen, Brasserskade 227a in Rijswijk. Ontvangst: 19.30 uur – aanvang: 20.00 uur. Toegang voor leden van de Vereniging is gratis; overige belangstellenden worden verzocht een bijdrage te leveren van f 5,- (aan de zaal te voldoen). Aanmelden tijdens kantooruren: 015 - 2152700.

U bent actief dienend officier van de KL of KLu, maar u gaat binnenkort de dienst verlaten?

U wilt echter wel graag de Militaire Spectator blijven ontvangen? Dat kan: als lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (contributie f 40,- per jaar; buitenland f 50,-) vindt u hem iedere maand in de bus, en tevens regelmatig het inlegkartern „Mars in Cathedra”. Meldt u als lid bij de ledenadministrateur:

Karel Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk.

MILITAIRE SPECTATOR

Tweehonderd jaar moderne militaire administratie

dr. H.L. Zwitzer - luitenant-kolonel voor bijzondere diensten b.d.

Het woord „modern” in de kop verwijst naar een ingrijpende verandering die het geldelijk beheer binnen het leger op een volledig andere leest schoeide dan voor 1795 het geval was geweest. Het Staatse leger, de armee van de Republiek der Verenigde Nederlanden, telde in 1789 in totaal 673 compagnieën (56 cavalerie, 24 dragonders, 569 infanterie waarvan 382 nationale en 187 vreemde, 20 artillerie en 4 mineurs en sappeurs).¹ Deze compagnieën behoorden niet toe aan de staat, maar waren het eigendom van een officier. Minimaal was dat een kapitein of ritmeester, maar het konden ook officieren van hogere rang zijn. Laatstgenoemden lieten het commando over hun compagnie dan waarnemen door een zogenaamde kapitein-commandant, omdat stijging in de militaire hiërarchie niet betekende dat de betrokken officier zijn compagnie van de hand moest doen.

Het instituut van de compagnies-eigendom, waarvoor in de Duitse literatuur de term „Kompaniewirtschaft” wordt gebruikt, gaat terug tot de veertiende eeuw toen het voetvolk langzamerhand weer de overhand kreeg op het paardenvolk. De toenmalige te paard strijdende ridders vormden een elite van krijgers die hun eigen wapens en uitrusting bekostigden. De infanterie werd gerecrueteerd uit wat eenvoudiger lagen van de bevolking, die slechts zelden over de middelen beschikte gewapend op de plaats van

de werving te verschijnen. De oorsprong van de compagnies-eigendom hangt dus nauw samen met de armoe en onbemiddeldheid van degenen die dienst namen bij het voetvolk. Wie als vorst in die tijd een leger op de been wilde brengen sloot daarvoor, tegen een van te voren overeengekomen som geld, een overeenkomst met een krijgsoverste die de initiële kosten van de werving voorschoot en kapiteins aantrok om het voetvolk, in de letterlijke zin des woords, bijeen te laten trommelen. Wapens en uitrusting voor degenen die zich lieten aanwerven of ronselen werden verstrekt door de kapiteins die de gemaakte kosten, dikwijls met winst, inhielden op de soldij van hun soldaten. Anders gezegd: de compagnie vormde voor de eigenaars een bron van inkomsten. Weliswaar was dat inkomen soms negatief, maar het kon ook enkele duizenden guldens per jaar opbrengen.

Deze situatie was niet uitzonderlijk maar kwam voor in heel Europa. Zij behoorde bij een tijdperk, het *Ancien Régime*, waarin verkoop van ambten in het civiele en verkoop van compagnieën in het militaire, evenals afhankelijkheid van de gunsten van hoger geplaatsten, tot de dagelijkse praktijk behoorden. Aan dit maatschappelijk stelsel zou in Nederland na de Bataafse omwenteling, die zich in januari 1795 na de nederlaag tegen Frankrijk had voltrokken, onder invloed van het achttiende eeuwse Verlichtingsdenken, radicaal een eind worden gemaakt. De voor de staatsfinanciën belangrijkste verandering was dat het beheer van 's lands gelden

een publieke zaak werd. De eigendom van compagnieën of de verkoop van overheidsambten zou voortaan onbestaanbaar worden. Een ieder die gelden uit 's lands schatkist onder zijn beheer had zou daarvan rekening en verantwoording moeten afleggen: een verantwoordingsplicht die niet stopte op het moment dat de kapitein- of ritmeester-eigenaar de uit de overheidskas afkomstige tractements- en soldij-gelden had ontvangen ter uitbetaling aan de officieren, onderofficieren en manschappen. De arm van de Rekenkamer reikte onder het *Ancien Régime* niet ver genoeg om tot op het laagste niveau de rechtmatigheid te kunnen vaststellen van de betalingen die werden gedaan met uit 's lands schatkist afkomstige gelden. Daarin zou nu verandering komen.

Met grote spoed werd onmiddellijk na de Bataafse Revolutie begonnen met het opstellen van een plan voor een nieuw leger. Op 8 juni 1795 werd dat aanvaard en een maand later, op 8 juli, trad het in werking. Wat onderofficieren en manschappen betreft bestond de Bataafse armee voor een groot deel uit voormalige militairen van het Staatse leger, terwijl de officieren voor meer dan de helft daaruit afkomstig waren. De overige officieren hadden niet eerder gediend of waren in 1787 door stadhouder Willem V ontslagen wegens hun patriottische sympathieën.

Een van de belangrijkste verschillen met het Staatse leger was dat de eigendom van de compagnieën werd afgeschaft (de ex-eigenaren ontvingen een schadeloosstelling), en dat er op financieel gebied binnen het leger

¹ Bij alle wapens werd algemeen de benaming „compagnie” gebruikt. Een eskadron telde toen twee compagnieën.

een zodanige gezagsverhouding werd geschapen, die het beheer van door de schatkist verstrekte gelden onderwierp aan een systeem van continue rekenplichtigheid. Anders gezegd: alle uitgaven t.b.v. het leger zouden op hun rechtmatigheid worden gecontroleerd, terwijl wat de ontvangsten betreft zou worden nagegaan of deze wel volledig werden verantwoord.

Om dit te bereiken werden bij alle bataljons en overeenkomstige eenheden Raden van Administratie ingesteld onder voorzitterschap van de commandant. Formeel was de raad de administrateur van het onderdeel en als zodanig rekenplichtig aan het Departement van Oorlog en in laatste instantie aan de Rekenkamer. Als secretaris van de raad trad een in de staf van het bataljon opgenomen kwartiermeester op die in feite de boeken bijhield en de administratie voor de raad voerde. Zijn taak was dus een geheel andere dan die van de kwartiermeesters in het oude leger die met financiën niets van doen hadden, maar moesten zorgen voor de legering en de onderkomens van de soldaten, zowel in de garnizoenen als te velde.

De Raad van Administratie moest alle uit 's lands schatkist ontvangen gelden ter goede rekening, bewaren in een kist voorzien van drie sloten waarvan de voorzitter en een lid uit de raad elk een sleutel onder zich hadden, terwijl de derde sleutel in bezit was van de kwartiermeester. Slechts gedrieën kon dus de geldkist worden geopend. Verantwoordelijk voor de administratie bij de compagnie was de commandant die de eraan verbonden werkzaamheden liet verrichten door een sergeant-majoor of een opperwachtmeester, bij de artillerie bombardier genoemd.

Geen uitgaven en ontvangsten zonder controle

Het hierboven geschetste systeem draaide om het beginsel dat alle uitgaven en ontvangsten waren onderworpen aan controle. Hiervoor waren

speciale functionarissen in het leven geroepen, de commissarissen van oorlog. Deze kunnen worden beschouwd als de moderne opvolgers van de begin achttiende eeuw afgeschafte monstercommissarissen, die destijds moesten controleren of de sterkte van de compagnieën overeenkwam met die op de monsterrol, terwijl de commissarissen van oorlog daarnaast kunnen worden gezien als de voorlopers van de latere controleurs van de militaire administratie.

Zoals de oude Republiek tot 1795 aan de leiband van bondgenoot Engeland had gelopen, zo was na de omwenteling in 1795, toen de bordjes waren verhangen, de regering in Den Haag in een afhankelijke positie ten opzichte van de nieuwe bondgenoot Frankrijk gekomen. De bemoeienissen vanuit Parijs namen hand over hand toe sinds in 1799 Napoleon in Frankrijk aan de macht was, eerst als consul en vanaf 1804 als keizer. In 1806 veranderde Napoleon de Nederlandse staatsvorm en maakte hij zijn broer Lodewijk Napoleon koning van Holland. De nieuwbakken vorst gedroeg zich echter minder als een vazal dan zijn keizerlijke broeder had gewenst, en in 1810 leidde dat tot de inlijving van Nederland bij Frankrijk. De annexatie was van betrekkelijk korte duur en nadat Napoleon door Rusland, Pruisen en Oostenrijk in oktober 1813 bij Leipzig was verslagen, werden de Fransen verdreven en had Nederland een maand later zijn onafhankelijkheid herwonnen. De oudste zoon van de in 1795 naar Engeland uitgeweken stadhouder Willem V, keerde op 30 november 1813 in Nederland terug en aanvaardde begin december 1813 als soeverein-vorst, en vanaf maart 1815 als koning Willem I, de soevereiniteit over Nederland. Van een restauratie en een terugkeer naar de verhoudingen die vóór 1795 golden was echter geen sprake. Alle veranderingen die tussen 1795 en 1813 tot stand waren gekomen en die een breuk betekenden met het *Ancien Régime* werden gehandhaafd. De inrichting van de staat zou, zoals vóór 1795, niet meer zijn gegrond op de privileges en belangen

van enkelingen. De in 1798 ontstane eenheidsstaat was een staatsvorm waar Willem I bepaald niet onwelwillend tegenover stond. Andere belangrijke veranderingen waren de voor het gehele land geldende onderwijs- en belastingwetgeving, de vrijheid van godsdienst, de emancipatie van de joden, de tijdens de inlijving ingevoerde Franse *code civil* en *code pénal*, en in het algemeen al die maatregelen die impulsen gaven maatschappij en staat te moderniseren.

Militaire Administratie sinds 1814

Het zal duidelijk zijn dat ook het in januari 1814 herboren Nederlandse leger de klok niet terugzette en dat op het gebied van het financieel beheer en de verantwoording van 's lands gelden werd voortgebouwd op de in 1795 geformuleerde beginselen. De kwartiermeester bleef de administratie voeren, terwijl de Raden van Administratie, soms onder een andere naam, nog bijna een eeuw lang de jure als rekenplichtige zouden worden beschouwd. In februari 1814 zag een *Provisioneel Reglement op de Monsteringen, de Betaling en Administratie der Landmagt* het licht, dat mede was geïnspireerd op het op 1 januari 1808 onder koning Lodewijk Napoleon ingevoerde *Reglement op de Revuën*, dat op zijn beurt weer steunde op een Frans voorschrift.

De controle op de in het leger bestede gelden en ook die op de kazernering, de militaire hospitalen, de militaire gevangenen, de pakhuizen van aannemers van levensmiddelen, foudrage voor paarden en andere behoeften, was sinds 1815 in handen van een Korps Inspecteurs van de Militaire Administratie, waarvan de leden allen de wapenrok droegen en waren geassimileerd aan militaire rangen. Onder een in oktober 1818 nieuw opgetreden bewindsman op het Departement van Oorlog, de gewezen generaal-majoor A.C.J.G. d'Aubremé, kwam een nieuw, maar nog steeds provisioneel *Reglement van Administratie bij de Landmagt* tot stand. Tegelijkertijd

hief hij het Korps Inspecteurs op, dat hij verving door een aantal zogeheten „agenten van oorlog”, die hij buiten de militaire hiërarchie hield. De voormalige ijzervreter d'Aubremé, die achtereenvolgens in het Franse leger, in de Bataafse armee, en opnieuw na de inlijving, onder Napoleon in het Franse leger had gediend, om vervolgens in oktober 1814, tot genoegen van de soeverein-vorst, weer in Nederlandse dienst te treden, maakte deze agenten rechtsreeks aan zich ondergeschikt. Hiermee hoopte hij te bereiken dat hij een grotere greep zou krijgen op de militaire administratie, zowel op het niveau van de controle als op dat van de uitvoering. Hij ergerde zich aan de kwartiermeesters bij de korpsen die zich volgens hem als een „afzonderlijke autoriteit” beschouwden, en eerder de inspecteur onder wie zij vielen als hun chef zagen, dan de commandant van het korps waarbij zij waren geplaatst. Hieraan wilde hij een eind maken door de kwartiermeesters voor te schrijven dat zij voortaan het uniform dienden te dragen van het wapen waarbij zij dienden. D'Aubremé had echter niet het eeuwige leven, en zijn opvolger prins Frederik, de oudste zoon van koning Willem I, sloeg na zijn aantreden in juli 1826 wat de militaire administratie betreft een geheel andere weg in. Hij vond dat de agenten van oorlog in feite te veel buiten het leger stonden en verving ze daarom door een korps administrateurs. Hij noemde ze echter niet meer inspecteurs van de militaire administratie, maar voerde voor de leden van het korps, om dat meer aanzien te geven, de benaming „militaire intendant” in. Hij prefereerde die aanduiding verre boven die van „agent” omdat, zo schreef hij aan de koning, die term „niet vreemd (is) aan de Militaire Administratie” en „omdat voor soortgelijke functionarissen die benaming ook elders in Europa wordt gebezigd”. Prins Frederik kende de leden van dit korps opnieuw militaire rangen toe, omdat naar zijn oordeel alle functies binnen het leger moesten worden vervuld door personen met een militaire status. Hij was er verder

een voorstander van om de kwartiermeesters en de intendanten te zijner tijd in één korps te verenigen. Behalve dit laatste werden alle overige ideeën van prins Frederik inzake de oprichting van een korps militaire intendanten, neergelegd in een Koninklijk Besluit van 28 juni 1828, dat op 15 juli 1830 in werking trad.

Samenvoeging en scheiding

De bepleite samenvoeging van intendanten en kwartiermeesters, kwam uiteindelijk tot stand in 1850 onder de benaming „Personeel van de Militaire Administratie”. Zolang de intendanten in wezen niets anders waren dan controleurs van de militaire administratie, leverde de samenvoeging geen moeilijkheden op. Die ontstonden in de jaren '70 toen ook in de Nederlandse armee de overtuiging veld won dat de legerverpleging, de algehele verzorging dus van man en paard, vooral in tijd van oorlog op een professionele leest moesten worden geschoeid. De gebreken die er op dat punt bestonden waren aan het licht gekomen, toen in 1870 het Nederlandse leger werd gemobiliseerd na het uitbreken van de Frans-Duitse oorlog in juli van dat jaar. Het uiteindelijk gevolg was dat op de Krijgsschool voor Officieren, de voorloper van de Hogere Krijgsschool, in 1876 een intendantecursus werd ingesteld die toegankelijk was voor officieren van alle wapens en dienstvakken. De cursus had ten doel officieren op te leiden die wat de legerverpleging betreft gelijkwaardig zouden zijn aan de op de Krijgsschool opgeleide staf-officieren. Na voltooiing van de intendantecursus, die al snel werd uitgebreid tot een tweejarige opleiding, werden de afgestudeerden geplaatst als intendant bij het Personeel van de Militaire Administratie, in de praktijk steeds meer dienstvak van de Militaire Administratie genoemd. De gevolgen hiervan waren dat de intendanten langzamerhand met twee petten op liepen. Onder het ene hoofdeksel fungeerden zij als deskundigen

wat de legerverpleging betreft, terwijl zij met de andere pet op als vanouds als controleurs van de militaire administratie optraden. Dit leidde binnen het dienstvak tot spanningen die zover gingen, dat de kwartiermeesters erop aandrongen beide specialismen te scheiden en de intendance in een afzonderlijk dienstvak onder te brengen. Die scheiding kwam tot stand op 31 juli 1918, toen de kwartiermeesters inmiddels al sinds 1913 als zelfstandig comptabele optraden, terwijl tegelijkertijd de collegiale rekenplichtigheid van de Raden van Administratie werd afgeschaft. De intendanten verdwenen uit het dienstvak van de Militaire Administratie, waarvan nu iemand uit de eigen gelederen inspecteur werd. Tegelijk werd de benaming „kwartiermeester” vervangen door die van „officier van administratie”. De hoofdintendant, die tot dusver de leiding had gehad over het dienstvak van de Militaire Administratie, werd met zijn onderhebbende intendanten ondergebracht in een nieuw te vormen dienstvak der Intendance.

Militaire administratie van 1918 tot heden

De bezuinigingen op de defensie-uitgaven die in het begin van de jaren '20 van kracht waren geworden, hadden van het leger een soort skelet gemaakt met een minimum aan beroepspersoneel. In tijden van oorlogsgevaar zou het op sterkte moeten worden gebracht met diensplichtigen reservepersoneel. Voor de opleiding van dienstplichtig kader en reserve-officieren werden bij alle wapens en dienstvakken instituten opgericht waar dit personeel werd opgeleid. Voor de vorming van het administratief personeel verzeen in 1924 in Breda de School voor Verlofs-officieren der Militaire Administratie en de School voor Administratief Verlofskader. In 1927 veranderden die namen in School voor Reserve-Officieren der Militaire Administratie en School voor Dienstplichtige Onderofficieren Administrateur, die achtereenvolgens in 1930 en

1933 van Breda naar respectievelijk Kampen en Middelburg verhuisden. Van het administratief beroepspersoneel werden de officieren sinds 1850 opgeleid in Kampen, eerst bij het Instructie Bataljon en sinds 1869 op de zogeheten Hoofdcursus, waar ook officieren voor de infanterie werden opgeleid. De Hoofdcursus ging in 1923 van Kampen naar Breda en werd in 1928 opgeheven, waarna officieren van administratie voortaan zouden worden opgeleid op de KMA. Onderofficieren-administrateur die sinds 1905 een aparte status hadden gekregen naast de sergeant-majoor-instructeur of opperwachtmeester-instructeur, hadden hun kennis moeten vergaren bij het korps waar zij waren geplaatst, aangevuld met vele uren zelfstudie. In 1905 werd ook de mogelijkheid geopend om zich te bekwamen tot adjudant-onderofficier der militaire administratie die, in tegenstelling tot sma's en owa's, overgingen naar het dienstvak van de Militaire Administratie. Pas na de Tweede Wereldoorlog zouden alle onderofficieren-administrateur daarvan ook deel gaan uitmaken. Tot in de jaren '50 waren de officieren van administratie in de eerste plaats comptabelen in uniform, die voor hun

beheer van 's Rijks gelden in laatste instantie slechts door de Algemene Rekenkamer konden worden gedechargeerd. Het betrachting van zuinigheid was een belangrijk credo, dat met name gold voor de functie van officier van voeding die de korpsadministrateurs veelal ook hadden te vervullen.

Langzamerhand kwam men binnen het dienstvak tot het besef dat de aandacht niet uitsluitend gericht kon blijven op de comptabele taken en de controle daarop. Door de toegenomen noodzaak die controles uit te breiden over andere terreinen dan alleen het geldelijk beheer, groeide het inzicht dat de landmacht moest kunnen beschikken over officieren van administratie die waren toegerust met voldoende bedrijfseconomische kennis. Dit leidde in 1951 tot een meer aan de eisen des tijds afgestemde opleiding tot MA-officier aan de KMA, waarbij in het lesprogramma sociale economie en bedrijfseconomie werden opgenomen. Tegelijkertijd werd met het Nederlands Instituut van Accountants, later Nederlands Instituut van Register Accountants, dat thans zelfs koninklijk is, overeengekomen, dat cadetten van de MA konden worden toegelaten tot het afleggen van door

het Niv(r)a af te nemen examens. Dit had tot gevolg dat het dienstvak na verloop van tijd kon beschikken over geschoolde accountants.

Vanuit het dienstvak is sindsdien herhaaldelijk gewezen op de bedrijfsmatige kant van het militaire métier en in de jaren '70 bepleitten officieren van het dienstvak als eersten om budgettering in te voeren bij operationele eenheden, terwijl tevens pleidooien werden gehouden voor een verbetering van de bedrijfsvoering binnen de landmacht. De in de jaren '50 begonnen ontwikkelingen die ertoe bijdroegen de geesten binnen de landmacht rijp te maken voor een meer bedrijfsmatige aanpak, zijn thans zover gevorderd dat allerlei maatregelen op het gebied van de bedrijfsvoering worden geconcretiseerd. Zo zijn of worden thans binnen de staven van eenheden controllers opgenomen, die participeren in het planningsproces, het kostenverloop controleren en erop toezien dat bij zogeheten resultaatverantwoordelijke eenheden bedrijfseconomische normen worden gehanteerd. Het ziet ernaar uit dat die veranderingen het dienstvak van de Militaire Administratie in de komende jaren een geheel ander aanzien zullen geven. ■



De economie van het Verbeterd Economisch Beheer

drs. E.J. de Bakker* - kapitein-ter-zee van administratie

Zo'n oefening met het hele bataljon in de Oekraïne, dat zou toch echt een buitenkans zijn. Onder totaal andere omstandigheden een beroep doen op creativiteit en doorzettingsvermogen, als het kan met steun van Oekraïense helikopters! Alleen nog even mijn hogere bazen overtuigen, zou de normale reactie zijn geweest van de brigadecommandant. Dit ligt echter nu anders. Als het Verbeterd Economisch Beheer (VEB) is ingevoerd zal en kan hij dit zelf oplossen binnen zijn integraal bedrijfsvoeringsbudget: als hij nu eens het schieten met scherpe TOW raketten zou laten vervallen ...

Achtergrond

Sedert 1993 heeft de krijgsmacht een ambtelijk en politiek vastgesteld bedrijfsvoeringsbeleid. Dit geeft aan hoe besturing en beheersing moeten plaatsvinden. Het bevat twee kernthema's: de sturing van functionele processen moet plaatsmaken voor een integrale sturing van organisatie-eenheden en beheersbevoegdheden (met bijbehorende budgetten) moeten worden gedecentraliseerd.

De bedoeling hiervan is om tot grotere doelmatigheid te komen door verbetering van het kostenbewustzijn. De uitwerking van die thema's heeft plaatsgevonden door de introductie van verzelfstandigingsvormen waarvan de belangrijkste zijn zelfbeheer,

Verbeterd Economisch Beheer zal naar verwachting binnen de gehele krijgsmacht toepassing vinden. Dat heeft tot gevolg dat velen hiermee zullen worden geconfronteerd. De redactie acht het daarom nuttig dat de lezers kennis dragen van de inhoud van dit begrip en de gevolgen voor de organisatie. Naar verwachting zullen, na dit inleidende en tamelijk omvangrijke artikel, nog enige afleveringen volgen over de toepassing bij verzelfstandigde organisaties en de invoering bij de KL en KLu.

economische verzelfstandiging en agentschap. De introductie van dit beleid leidde ertoe dat in de gehele krijgsmacht organisatie-eenheden zichzelf gereed gingen maken voor grotere zelfstandigheid. Lokale administraties werden ontwikkeld om te verrekenen en om de organisatie-eenheden, als waren het zelfstandige ondernemingen, te sturen op financieel resultaat: winst. Administrateurs en controllers werden hiertoe aangetrokken en de eerste rekeningen werden (pro forma) verstuurd aan de klanten. Organisatiedelen die naar zelfbeheer streefden beredeneerden, op grond van de ruimte die dit bedrijfsvoeringsmodel bood, hoe budgetmodellen eruit zouden kunnen zien ter bekostiging van hun middelen of activiteiten.

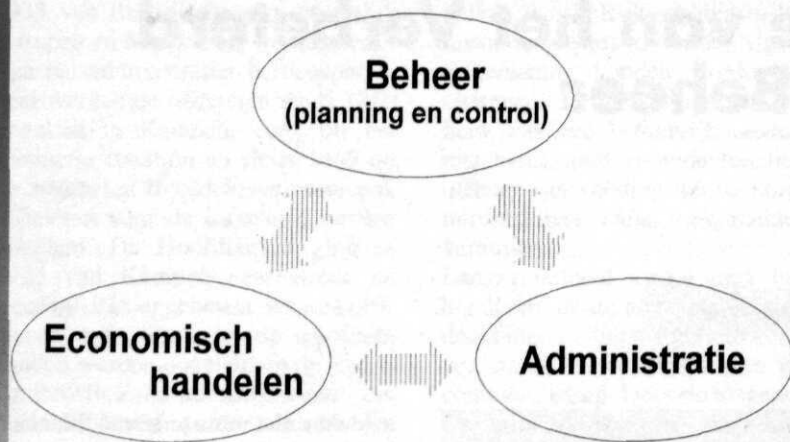
Inmiddels was bij defensie de overtuiging groeiende dat het economisch beheer stroomlijning behoefde om al deze ontwikkelingen in goede banen

te leiden. Het ministerie van financiën had al, via wetwijziging en aanvullende regelgeving, aangegeven hoe agentschappen financieel moesten worden aangestuurd. Het Duyverman Computer Centrum (DCC) werkt sedert 1994 volgens dit bedrijfsvoeringsmodel en met ingang van 1996 zal ook de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (DGW&T) de agentschapsstatus verwerven. Deze agentschappen zullen in dit artikel buiten beschouwing blijven.

In 1994 ontstond de gedachte dat verrekennen binnen een krijgsmachtdeel het economisch beheer niet ten goede zou komen. Bovendien zou dit kunnen leiden tot een aanzienlijke administratieve last. Eind 1994 hebben de directeur-generaal economie en financiën en de directeuren-economisch beheer daarom besloten dat van verrekenen tussen organisatiedelen in een krijgsmachtdeel wordt afgezien. Het doel dat ten grondslag ligt aan het beleid bedrijfsvoering - verbetering van het kostenbewustzijn in de krijgsmacht - werd daarmee echter geenszins verlaten.

Eind 1994 werd in het kader van de *task-force* spoor I geconstateerd dat het bestaande kosteninzicht onvoldoende was om beslissingen ter vergroting van de doelmatigheid op te baseren. De noodzaak het kostenbewustzijn en kosteninzicht te verbeteren was aanleiding de projectgroep Verbeterd Economisch Beheer (VEB) in te stellen. Deze projectgroep had de uitdaging op grond van de doelstelling en uitgangspunten van het bedrijfsvoeringsbeleid, het economisch beheer te verbeteren.

* Met dank aan drs. C.L. Berg, kol H.M. van Lent en kol drs. G.J. Schellekens RA voor hun commentaar op het concept van dit artikel.



Afb. 1 Het onderlinge verband tussen economisch handelen, beheer en administratie

Met name moesten worden uitgewerkt:

- de rol van kosten en kostenbudgettering in de defensieplanning en controlcyclus;
- de toepassing van kosteninformatie in het economisch beheer op korte en lange termijn;
- de globale inrichting van de bestuurlijke informatievoorziening op kostengebied.

Dit artikel gaat in op de achtergronden van het verbeterd economisch beheer en de keuzes die in dit verband door de projectgroep zijn gemaakt. De gedachten die ten grondslag liggen aan het VEB zijn niet plotseling ontstaan, doch hebben sedert de invoering van het bedrijfsvoeringsbeleid vorm gekregen. Hiervoor is onderzoek gedaan en hebben budgetproefnemingen plaatsgevonden. Deze gedachten hebben ook ten grondslag gelegen aan het besluit niet tot verrekenen binnen krijgsmachtdelen over te gaan. Daarom zal ook worden ingegaan op de achtergronden van dit besluit.

In de krijgsmacht is het begrip resultaat verantwoordelijke eenheid (RVE) omarmd om een organisatie-eenheid, zoals een brigade, school,

vliegbasis en defensiebedrijf aan te duiden die beschikt over enige zelfstandigheid in de zin van het beleid bedrijfsvoering. Daarom zal dit begrip verder worden gehanteerd.

Verbeterd Economisch Beheer

De bedrijfsvoering en het over de daartoe benodigde middelen gevoerde beheer moet zodanig zijn, dat de effectieve uitvoering van de taken van de krijgsmacht niet meer kost dan nodig is. Commandanten van RVE'en moeten zodanige afwegingen maken dat het beheer zo economisch mogelijk plaatsvindt. Die afwegingen en de daarop gebaseerde bedrijfsvoeringsbeslissingen vormen het economisch handelen. Het maken van afwegingen vereist dat de commandant beschikt over informatie die o.m. door administraties kan worden geleverd.

Economisch handelen en administratie zijn ondersteunend aan het beheer en zijn van elkaar afhankelijk.¹ De inrichting van de administratie moet zodanig zijn, dat het de voorgestane wijze van beheer mogelijk maakt (denk aan bepaalde vormen van budgetteren). De administratie moet ook de informatie leveren om het economisch handelen te ondersteunen. Op zijn beurt moet de administratie qua vorm worden ingericht volgens bepaalde economische principes. Ook

het beheer heeft, vanwege de noodzakelijke helderheid behoefte aan die principes. Deze onderlinge afhankelijkheid is weergegeven in afb. 1.

Economisch handelen bij de krijgsmacht

Het economisch kostenbegrip

De middelen die de krijgsmacht heeft om haar taken uit te voeren, zoals mensen, wapensystemen en geld, zijn beperkt. Daardoor moeten keuzes worden gemaakt omtrent de aanwending van die middelen. De schaarsheid houdt in dat een beslissing om middelen in een bepaalde richting aan te wenden betekent dat diezelfde middelen niet ter beschikking zijn om iets anders, eveneens nuttig, of wellicht nog nuttiger, te doen. Zie enige voorbeelden hieronder.

- Als een aantal helikopters wordt ingezet voor vervoer van personeel, dan zijn deze niet meer beschikbaar voor een andere opdracht, zoals een verkenningmissie.
- Als een bepaalde sergeant-majoor wordt ingezet voor mijnopruiingsoperaties in Afrika, dan gaat deze capaciteit verloren voor essentiële lessen aan eigen kaderleden in mijnopruiing.
- Als een hoeveelheid geld wordt gebruikt om munitie aan te schaffen, dan verliest dit geld hiermee zijn alternatieve aanwendingsmogelijkheid om bijv. brandstof te kopen.

De consequentie van de keuze, nl. dat iets anders niet kan worden bereikt, zijn de economische kosten. Het (opgegeven) nut van de alternatieve aanwending van de middelen waarvoor niet wordt gekozen (in de voorbeelden het nut van een verkenningmissie, lessen aan eigen kaderleden in mijnenbestrijding en brandstof) is het kostenbegrip dat van belang is om economisch handelen te bereiken. Dit zijn de economische kosten. In het militaire bedrijf is het gebruik van dit economisch kostenbegrip niet vreemd.

Veronderstel² dat één B-52 of twee

¹ Curien en Lesourne p 87.

² Voorbeeld ontleend aan de Rand Corporation (Brickner p 27).

jachtvliegtuigen een brug kunnen vernietigen en dat één B-52 evenveel vernietiging kan realiseren als tien jachtvliegtuigen bij een aanval op een vijandelijke luchtmachtbasis. De economische kosten van het gebruik van de B-52 voor de vernietiging van de brug worden gevormd door het nut van de alternatieve aanwending van dit vliegtuig (de aanval op de vliegbasis). Deze kosten kunnen ook worden uitgedrukt in het aantal jachtvliegtuigen dat vrijvalt (resp. twee of tien). In dit voorbeeld zouden zeker de jachtvliegtuigen worden ingezet bij de vernietiging van de brug. Om de B-52 hiervoor te gebruiken zouden òf de kosten moeten worden verhoogd om een bepaalde mate van vernietiging te bereiken, of het nut worden vermindert dat kan worden bereikt met een gegeven aantal vliegtuigen.

Het administratieve kostenbegrip

Als het gaat om niet militair-operationele zaken en de bedrijfsvoering bij defensie, dan wordt in het algemeen een ander kostenbegrip gehanteerd: het zgn. administratieve kostenbegrip. Hierbij worden te verbruiken middelen in geld gewaardeerd, waarbij de waarde meestal wordt gebaseerd op verrichte of te verrichten uitgaven, zoals te betalen salarissen, materiaalverbruik tegen magazijnprijs en afschrijvingen op investeringen. Begrippen als integrale kostprijs, directe en indirecte kosten, vaste en variabele kosten komen uit dit administratieve

ve kostenbegrip voort. Met name het gebruik van integrale kosten en -kostprijzen wordt in het Beleid Bedrijfsvoering aanbevolen.³ Het gebruik van het administratieve kostenbegrip bij bedrijfsvoeringsbeslissingen bij defensie, leidt in veel gevallen niet tot economisch handelen. Dit komt omdat bij gebruik ervan ook kosten worden meegewogen die niet relevant zijn voor de beslissing. Dit wordt toegelicht in het volgende. Eerst wordt beargumenteerd dat alleen kosten die worden veroorzaakt door de beslissing, relevant zijn voor het economisch handelen. Veelal zijn slechts delen van het administratieve kostenbegrip van belang voor keuzes. Vervolgens wordt aangegeven dat bij schaarste andere kosten, dan die waarin het administratieve kostenbegrip voorziet, nodig zijn voor de keuze.

Causaliteit

Aan het verleden kan niets worden veranderd. Welk alternatief ook bij de keuze wordt betrokken, dat wat is uitgegeven in het verleden is voor alle alternatieven gelijk. Daarom behoeven die kosten niet in de beschouwing te worden genomen; zij zijn *sunk costs*.

Stel dat in 1980 een gebouw is neergezet voor huisvesting van militairen. De administratieve kostencalculatie schrijft voor dat gebouwen moeten worden afgeschreven (in bijv. 30-50 jaar). Door de veranderde omstandigheden is er anno 1995 geen emplot meer voor het gebouw; het heeft echter administratief nog een waarde. Voor economisch handelen is deze waarde evenwel van geen betekenis: het gebouw heeft geen nut meer.⁴ Alleen toekomstige kosten zijn van belang bij het nemen van beslissingen.

Belangrijk voor het bepalen van de omvang van de kosten die in ogen-schouw worden genomen is de horizon van de beslissing. Is het een beslissing die een korte termijn beslaat, dan is slechts een beperkte hoeveelheid kosten (munitie- en brandstofverbruik van operationele eenheden bijv.) alternatief aanwendbaar; de salariskosten voor het be-

roepspersoneel onbepaalde tijd kan men op deze korte termijn niet beïnvloeden en moeten als vast worden gekenmerkt. Is de horizon van de beslissing langer (bijv. 2-3 jaar) dan kunnen meer kosten als alternatief aanwendbaar worden aangenomen. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel de integrale kostprijs van een transportopdracht om munitie te vervoeren door een krijgsmachttransporteenheid is f 100.000,-.⁵ Stel dat dezelfde opdracht door de NS kunnen worden uitgevoerd voor f 80.000,-. Als dit een opdracht is die op korte termijn moet worden verstrekt en de krijgsmachttransporteenheid beschikt over capaciteit, dan is de administratieve kostprijs van f 100.000,- niet de juiste prijs om de afweging op te baseren; immers veel van die kosten betreffen middelen die op die korte termijn niet zullen veranderen (of betreffen *sunk costs* zoals t.g.v. het meenemen van afschrijvingen). Het wèl beslissen om met de NS in zee te gaan zou ertoe leiden dat capaciteit leeg staat bij de transporteenheid (en de salarissen moeten worden doorbetaald) en bovendien dat extra uitgaven moeten worden gemaakt om de NS te betalen. Zou dit een opdracht zijn van structurele aard (de beslissingshorizon bestrijkt meerdere jaren) dan kan worden overwogen om op den duur (want dan zijn meer kosten alternatief aanwendbaar) tot uitbesteding over te gaan. Hiervoor zullen wel aanvullende nauwkeurige kostenberekeningen nodig zijn. Betreft het dus beslissingen die een effect hebben op langere termijn, dan worden administratieve kostenberekeningen belangrijk. Een voorbeeld hiervan is ook de aanschaf van wapensystemen. Een onderbouwde keuze vereist naast weergave van de investeringskosten ook inzicht in de te verwachten exploitatiekosten over de levensduur. Het ontwerp van een wapensysteem legt immers het merendeel van die exploitatiekosten vast.⁶

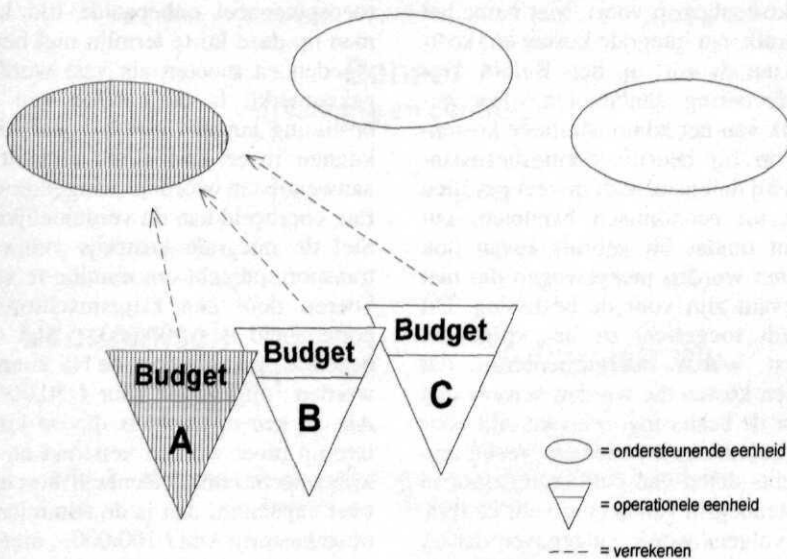
Schaarste en het economisch kostenbegrip

Voor beslissingen zijn dus lang niet alle administratieve kosten relevant.

³ Zo stelt het Bedrijfsvoeringsbeleid Defensie dat scholen, bedrijven en grotere staven een administratie moeten inrichten die integrale kostencalculatie en (financiële) resultaatbepaling mogelijk maakt (p 63/64). Als verrekend wordt dient dit te geschieden tegen de integrale kostprijs (p 67).

⁴ Wat in dit geval natuurlijk wel van belang is, is de verwachte verkoopopbrengst.

⁵ Die integrale kostprijs komt bij de krijgsmacht ongeveer als volgt tot stand: per km wordt berekend hoeveel brandstof en onderhoudsmaterialen nodig zijn. Hierbij wordt opgeteld een fair deel van de vaste kosten van de transporteenheid: salarissen van chauffeurs en transportbureau-medewerkers, afschrijvingen van gebouwen en voertuigen etc. Het hieruit voortvloeiende tarief wordt vermenigvuldigd met het aantal te rijden kilometers vermeld in de opdracht.



Afb. 2 Verrekenen en budgetteren in beeld gebracht

Relevantie hangt af van de beslissing. Er zijn echter ook kosten die geen deel zijn van het administratieve kostenbegrip, doch wel moeten worden meegewogen bij de beslissing. Dat komt doordat schaarste bepaalde economische kosten intern de organisatie kan doen ontstaan. Een eenvoudig voorbeeld kan dit toelichten.

⁶De factor tijd is van invloed op de kosten want guldens die nu ter beschikking staan, zijn in het algemeen meer waard dan guldens die op een later tijdstip ter beschikking komen. Met name bij grotere investeringen kan het belangrijk zijn om hier rekening mee te houden; vooral als de alternatieven op verschillende momenten investeringen vergen. Hier wordt in dit artikel niet verder op ingegaan.

⁷Er zijn wel methoden om prijzen te berekenen die leiden tot een goede coördinatie. Deze methoden zijn mathematisch van aard, zijn ingewikkeld en brengen met zich mee dat in feite bij de oplossing van het prijsvormingsvraagstuk ook de middelentoewijzing plaatsvindt. Zij worden daarom vrijwel nergens toegepast. (Beunemann en Rahders p 209).

⁸Het beleid bedrijfsvoering geeft dus twee allocatiemethoden aan, die gebruikt kunnen worden binnen een krijgsmachtdeel: budget en (intern)marktmechanisme. Bij een budget per RVE wordt centraal vastgelegd wat een RVE moet doen en voor wie (het opdrachtrecht blijft dus centraal). Op grond hiervan wordt een budget verstrekt met de voor de uitvoering van die opdracht benodigde middelen. Bij een interne markt wordt door prijsvorming bepaald wat en voor wie een RVE doet: het opdrachtrecht ligt decentraal bij klant en leverancier.

⁹Eccles p 279.

De krijgsmacht beschikt over een telefonienetwerk. De administratieve kosten daarvan zijn onafhankelijk van het gebruik en vormen vaste kosten. Als er minder telefoongesprekken tussen Den Haag en bijv. Woensdrecht worden gevoerd dan het netwerk aankan, dan zijn de extra kosten van één enkel gesprek nul. Zodra echter de lijn vol raakt en mensen moeten wachten, dan zijn de extra kosten niet nul meer: zij komen overeen met de kosten die in de organisatie ontstaan doordat die mensen moeten wachten. De economische kosten die worden veroorzaakt door het gebruik van een knelpuntfactor (de volledig bezette telefoonlijn) worden gevormd door de kosten die de gebruiker veroorzaakt, doordat schaarse middelen worden gebruikt. Deze economische kosten zijn moeilijk in geld uit te drukken.⁷ Een persoonlijk oordeel zal hier, om tot economisch handelen te komen, noodzakelijk blijven.

Conclusie

Economisch handelen vereist dat gebruik wordt gemaakt van het economisch kostenbegrip. Daar waar middelen een alternatieve aanwendbaarheid missen en/of schaars zijn lopen administratieve en economische kosten uiteen. Het gebrek aan alternatieve aanwendbaarheid doet

zich vooral voor op de korte termijn. Dan ligt capaciteit immers min of meer vast. Daarom is voor korte-termijn-beslissingen, zoals voor de jaarlijkse allocatie van middelen, het administratieve kostenbegrip beperkt bruikbaar. In de meeste gevallen kan worden volstaan met de variabele kosten (materiaalverbruik, munitie, brandstof enz.). Voor de keuzes omtrent het gebruik van schaarse capaciteit is een persoonlijk oordeel over het nut van de (opgegeven) alternatieven noodzakelijk. Voor beslissingen over de langere horizon (beslissingen over de omvang van de capaciteit) zijn meer middelen alternatief aanwendbaar en is het administratieve kostenbegrip beter toepasbaar. Ook hier echter geldt een beperking, omdat de *sunk*-kosten nimmer relevant zijn voor de beslissing.

Beheer bij defensie en economisch handelen

Verrekenen volgens het Beleid Bedrijfsvoering

Het Beleid Bedrijfsvoering stelt voor om de dienstverlening door met name bedrijfsmatige eenheden en scholen te laten verrekenen met de afnemers van die diensten: de operationele eenheden. Wanneer we ons een simpele krijgsmacht voorstellen bestaande uit drie operationele en drie ondersteunende RVE'en (school, bedrijf), dan zal die verrekening betrekking hebben op de onderlinge diensten van de school en het bedrijf. De essentie is dat de afstemming van vraag en aanbod van diensten dan door prijzen op de interne markt tot stand komt. De operationele eenheden krijgen dan een financieel budget, van waaruit de diensten van de ondersteunende RVE'en – geprijsd met de integrale (administratieve) kostprijs – kunnen worden betaald.⁸

Bij overcapaciteit kan verrekening geschieden tegen variabele kostprijzen. Gezien de grote verticale integratie en de verplichte afname van onderlinge diensten die de krijgsmacht kenmerkt, is verrekening tegen kostprijzen op zich een logische keuze.⁹

De theoretische beschouwing onder het volgende kopje laat echter zien dat de toepassing van integrale kostprijzen bij capaciteitschaarste, slechts bij uitzondering leidt tot juiste stuurbeslissingen en optimale besluitvorming. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel de operationele eenheden A, B en C in afb. 2, bieden alledrie wapensystemen ter reparatie aan, waaraan hetzelfde moet worden gerepareerd: operationele eenheid A twee stuks, operationele eenheid B drie stuks en eenheid C vier stuks wapensystemen. Stel vervolgens dat de capaciteit van het reparatiebedrijf slechts reparatie toelaat voor vier stuks, welke moeten dan worden gerepareerd? De integrale administratieve kosten van die reparatie zijn voor alle gelijk en biedt dus niet de relevante beslissingsinformatie omtrent de nuttigheden van de reparatie. Als eenheid A naar ex-Joegoslavië wordt gezonden, is duidelijk dat op andere gronden dan de integrale kostprijs, tot het besluit moet worden gekomen dat eenheid A prioriteit heeft. Het economisch kostenbegrip zou in dit geval wél de juiste stuurinformatie leveren; immers de economische kosten van de reparatie van de niet voor ex-Joegoslavië bestemde wapensystemen, worden gevormd door het uitstel van een operationele missie.

Nu is het natuurlijk mogelijk de eenheden de vrijheid te geven om, zo het defensie-reparatiebedrijf geen capaciteit beschikbaar heeft, buiten de organisatie de noodzakelijke reparaties te laten verrichten. Deze uitbesteding leidt echter tot niet voorziene additionele uitgaven. Omdat ook geld schaars is en evenzeer een knelpunt vormt, is een afweging noodzakelijk tussen de uitbesteding van het onderhoud en de oorspronkelijk voorziene aanwending van de met de reparatie gemoeide hoeveelheid geld. Aan een centrale inmenging en beperking van die vrijheid valt dan niet meer te denken.

Keuzes ten aanzien van verrekenen
Betekent het geschetste probleem nu dat in alle gevallen moet worden

afgezien van verrekenen? Het is moeilijk dit in het algemeen weer te geven. Het is afhankelijk van drie factoren:

– de waarde die wordt gehecht aan de „decentralisatiefilosofie” en de achterliggende motieven, zoals beperking tot kerntaken, vergroting van kostenbewustzijn en de grenzen van centrale sturing;¹⁰

– de risico's die men bereid is te lopen door suboptimale besluitvorming;

– de afweging tussen de kosten van een bureaucratische sturing d.m.v. budgetten versus de kosten van een marktmechanisme.¹¹

Bij agentschappen (DCC en DGW&T) is het duidelijk dat de afweging ten gunste van de decentralisatiefilosofie is uitgevallen. Ten aanzien van de overige ondersteunende RVE'en bij de krijgsmacht is besloten binnen een krijgsmachtdeel niet te verrekenen. De redenen hiervoor liggen in de risico's en de kosten.

Ten aanzien van de risico's.

De risico's die het gevolg zijn van suboptimale besluitvorming hangen af van de omvang van de capaciteit van de ondersteunende eenheden en de zich aldaar voordoende knelpunten als gevolg van een vraag naar diensten die het aanbod overtreft. De omvang van de capaciteit bij de ondersteunende RVE'en is aanzienlijk: bedrijven en scholen hebben veel personeel in vaste dienst en soms ook een aanzienlijke infrastructuur. Een onderzoek uitgevoerd bij de Rijks-werf, 750 Verzorgingscommando, het Depot Mechanisch Vliegtuigmaterieel en Straalmotoren en een logistieke school geeft aan, dat in veel sectoren bij al die RVE'en de vraag naar diensten groter is dan het aanbod. Vooral de factor arbeid blijkt een knelpunt te zijn. Ook ten aanzien van andere productiefactoren (zoals loods-capaciteit voor onderhoud) doen zich knelpunten voor. In zo'n geval heeft sturing d.m.v. de integrale administra-

tieve kostprijs grote risico's: verkeerde suboptimale beslissingen worden genomen. Het alternatief, nl. afstemming van vraag en aanbod in hoeveelheden produkten (zoals gerepareerde tanks) of activiteiten (zoals uren of lesweken) verdient dan de voorkeur. Deze afstemming in tijd en hoeveelheden wordt ook wel planharmonisatie genoemd. De weergave van onderlinge diensten in hoeveelheden schept ook duidelijkheid naar commandanten. Een budget uitgedrukt in geld geeft de suggestie dat dit budget een alternatieve aanwending zou kunnen hebben, bijv. in plaats van onderhoud tanks meer scholing. De beperkte capaciteit biedt die mogelijkheid echter niet.

Ten aanzien van de afweging tussen de kosten van budgettaire aansturing of verrekenen.

Verrekening brengt transactiekosten met zich mee. Klanten moeten zich verzekerd weten van de aanwezigheid van capaciteit voor scholing en onderhoud (die vaak niet elders voorhanden is). Dit vereist contracten tussen klant en leverancier met bijbehorende onderhandelingen. Administraties moeten worden opgezet, facturen verzonden enz. Anderzijds is ook bureaucratische sturing d.m.v. budgetten en regelgeving niet gratis. De verwachting is echter dat in een primair budgettair gestuurde organisatie, de introductie op brede schaal van een instrument als verrekenen door zijn complexiteit aanzienlijke meerkosten met zich zal brengen, zonder een navenante besparing aan bureaucratiekosten.

Het afwijzen van het verrekeninstrument betekent dat op de korte termijn economisch wordt gehandeld en wordt gestreefd naar optimale benutting van beschikbare capaciteit bij ondersteunende RVE'en. Het streven naar een optimale capaciteit bij deze eenheden – zoals beoogd door de doelmatigheidsmaatregelen in spoor 1 – versterkt dit. De rol van administratieve kosten is bij het gebruik van aanwezige capaciteit beperkt: alleen variabele kosten zijn

¹⁰ Watson en Baumler p 470.

¹¹ Douma p 268.

van betekenis. De overige exploitatiekosten zijn op de korte termijn vast. Door middel van planharmonisatie worden vraag naar en aanbod van onderlinge diensten op elkaar afgestemd.

„Budgettaire verrekening“

Met de introductie van het nieuwe Defensie-interservicecommando (Dico) zullen in de toekomst vaker dan nu het geval is, klanten en leveranciers van diensten niet meer tot hetzelfde krijgsmachtdeel behoren. Het oogmerk van de oprichting van dit commando, met daaronder diverse RVE'en, is te komen tot grotere doelmatigheid van de ondersteunende RVE'en. De capaciteit bij deze interservice RVE'en zal niet groter zijn dan strikt noodzakelijk is. De schaarse capaciteit zal moeten worden verdeeld, m.n. door de bevelhebbers binnen de krijgsmachtdelen. Schaarste zal bij verrekenen door middel van administratieve kostprijzen het risico inhouden van suboptimalisatie, omdat bijv. het nut van de diverse vormen van transport niet per definitie worden weerspiegeld door de administratieve kostprijzen. Daarom geschiedt de afstemming van onderlinge leveringen tussen de Dico-leverancier en de (RVE'en van) krijgsmachtdelen door planharmonisatie. Als de dienstverlening van structurele aard is (zoals een jaarlijkse gemiddelde vervoersbehoefte van een krijgsmachtdeel te vervullen door de defensie verkeers- en vervoersorganisatie), dan vindt wel budgettaire verrekening plaats d.m.v. een budgetoverheveling van het integrale bedrijfsvoeringsbudget gemoeid met die werkzaamheden. De motieven voor deze keuze van het VEB waren:

– het kostenbewustzijn bij klanten en leveranciers krijgt hierdoor vorm: de onderlinge diensten hebben wel een prijs en op langere termijn kan een krijgsmachtdeel besluiten tot vermindering of vermeerdereiding van diensten onder gelijktijdige budgetaanpassing;
– economisch gedrag op de korte termijn wordt verkregen door de toepassing van planharmonisatie en hoe-

veelheidsbudgetten voor de klant-RVE'en;
– een omvangrijk verrekencircuit wordt voorkomen.

Doordat ieder jaar bij de begrotingsvoorbereiding voor structurele dienstverlening budget wordt overgeheveld, danwel de budgettaire verrekening wordt aangepast aan de gewijzigde vraag, is dit eigenlijk een mengvorm van verrekenen en budgetteren. Incidentele opdrachten geschieden tegen verrekening van de variabele kosten. Dat moedigt aan om overcapaciteit binnen de krijgsmacht ook te benutten. Het eerder in dit artikel beschreven voorbeeld van de vervoerseheid toont dat.

Kostenbewustzijn en kosteninzicht

Het belangrijkste argument om tot verrekenen te komen was dat het een doelmatigheidsdruk legt op zowel vraag als aanbod. De klant (operationele RVE) vraagt niet meer dan nodig is, omdat hij het geld op alternatieve wijze kan besteden. De leverancier (ondersteunende RVE) wordt gedwongen tot efficiency van het aanbod, omdat zijn klanten hem hierop aanspreken. Bij de beschreven budgettaire verrekening tussen Dico en krijgsmachtdelen is deze druk eveneens, zij het in minder directe mate, aanwezig. Bij de strikt budgettaire aangestuurde ondersteunende RVE'en en alle operationele RVE'en ontbreekt deze. Op andere wijze dan door daadwerkelijke verrekening moet worden bereikt, dat ondersteunende RVE'en efficiënt werken en dat operationele RVE'en kostenbewust omgaan met hun vraag naar ondersteuning.

Allereerst over efficiency.

Efficiency is niet de enige doelstelling bij ondersteunende RVE'en zoals scholen en werkplaatsen. Ook doorlooptijden en (daarmee) flexibiliteit zijn belangrijk. Efficiency kan hiermee conflicteren, daarom moet men voorzichtig zijn efficiency als kortetermijn-doelstelling teveel te benadrukken: optimale benutting van capaciteit behoeft niet samen te gaan met de meest efficiënte inzet.¹² Toch

zal niemand in algemene zin bestrijden dat efficiency moet worden nagestreefd. Het streven van commandanten naar efficiency moet echter op andere manieren worden bereikt: niet als overheersend onderdeel van de dagelijkse sturing van de productie, maar meer als middel om processen binnen de RVE op doelmatige wijze vorm te geven. Dit kan onder meer door periodieke kostenvergelijkingen, hetzij met normen van buiten defensie of door vergelijkingen in de tijd. Met name als marktvergelijkingen mogelijk zijn en als dit ook kan uitmonden, zo een RVE te duur is, in afstoting van taken naar de markt, dan legt dit een permanente druk op een RVE om kostenbewust te zijn.¹³

Vervolgens over kostenbewustzijn van klanten.

Als een defensiebedrijf jaarlijks voor 20 miljoen gulden repareert aan wapensystemen voor een operationele RVE en men maakt dit ook ieder jaar zichtbaar, dan wordt de commandant van die operationele RVE hiermee nog niet kostenbewust. Kostenbewustzijn ontstaat pas als het gedrag van een commandant er ook door wordt beïnvloed. Zijn keuze meer of minder ondersteuning te gebruiken moet daarom consequenties hebben voor hemzelf. Daarom wordt in het VEB voorgesteld regelmatig (bijv. één keer per twee jaar) kosten van operationele RVE'en te analyseren en te vergelijken in de tijd en met andere, vergelijkbare, RVE'en. Wanneer deze analyse deel uitmaakt van de periodieke beoordeling van de com-

¹² Voorbeeld. Een reparatiebedrijf streeft naar volledige bezetting en repareert om efficiency-redden bij voorkeur reservedelen in grote batches. Als òf het bedrijf zo vol is met de te repareren reservedelen dat hierdoor een snel benodigd reservedeel een te lange doorlooptijd heeft, òf als dit reservedeel moet wachten totdat de optimale batchgrootte is bereikt, dan kan dit voor het bedrijf efficiënt zijn, maar is het voor het krijgsmachtdeel als geheel niet effectief: operationele onderdelen moeten wachten op reservedelen. (Zie Theeuwes p 32 en McNair p 14).

¹³ In feite kan dit dus binnen een krijgsmachtdeel op eenzelfde wijze als bij de beschreven budgettaire verrekening leiden tot budgetaanpassing van de ondersteunende RVE.

mandant kan dit aanleiding zijn tot kostenbewust gedrag. Een voorwaarde is wel dat de operationele inzetbaarheid van zo'n eenheid enigszins betrouwbaar wordt weergegeven. Anders kan die beoordeling onverantwoorde bezuinigingen aanmoedigen.

Administratie

Huidige administratie

De krijgsmacht beschikt nu over een financieel administratief systeem met als hart de begrotings- en de uitgaven-beheersingsadministraties. De comptabele administratie registreert de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten, zowel voorgenomen als gerealiseerd. De nadruk ligt op registratie en verantwoording van budgetten op *kostensoortenniveau* (salarissen, dienst-reizen, aankopen van brandstof enz.) en investeringsprojecten. Verder beschikken de krijgsmacht-delen over kosteninformatiesystemen (het KISKM en het EISKL), die gerealiseerde uitgaven zodanig bewerken, dat die informatie verschaffen over *kostenplaatsen* (RVE'en of delen daarvan) voor m.n. de langere-termijn-planningsbeslissingen.

Bovendien, het is in de inleiding al ter sprake gebracht, worden steeds meer RVE'en met financiële bedrijfsadministraties uitgerust. Ze maken kosten en kostprijsberekeningen mogelijk en zijn vaak ook bedoeld om de manager te kunnen afrekenen op het behaalde „financiële resultaat”. De kostprijzen worden gebruikt voor verrekeningen met externen en werden óók opgezet om tot interne verrekeningen te komen bij economische verzelfstandiging. Al deze gehanteerde systemen verwerken financiële informatie. In de literatuur¹⁴ worden voor organisaties drie doeleinden onderkend voor financiële informatie:

- interne routineraportage voor het beheer, zijnde planning en control (uitvoering en evaluatie);
- interne rapportage aan managers

¹⁴ Horngren p 4.

Tabel 1 De huidige administraties

Doel administratie	Comptabele administratie	Kosteninformatiesystemen	Bedrijfsadministratie
routine rapportage planning en uitvoering	budgetten en registratie van: - kostensoorten krijgsmacht-breed - grote investeringsprojecten (materieel)		budgetten en registratie van kostensoorten resp kostenplaatsen intern RVE, soms ook sturing d.m.v. standaard kosten
routine rapportage evaluatie manager	evaluatie budgethouders op over- en onderschrijdingen		verschillenanalyse
ondersteuning lange termijn beslissingen	informatie over ontwikkeling kostensoorten (via verdeel-sleutels verdeeld over plan-ningsseenheden)	registratie per kostenplaats (RVE of deel daarvan) van: - gemaakte uitgaven - kosten voorraadverbruik - kosten onderlinge dienstver-lening	kostprijzen informatie
externe rapportage	begroting en realisatie van de uitgaven		jaarverslag

voor allerhande beslissingen, m.n. op langere termijn;
- externe rapportage.

De comptabele administratie en de financiële bedrijfsadministratie worden voor alledrie de doeleinden gebruikt, zoals blijkt uit tabel 1. De nacalculatorische kosteninformatiesystemen zijn m.n. voor beslissingen die op langere termijn effect hebben. Hoewel de comptabele en financiële bedrijfsadministratie dezelfde doeleinden hebben, mag niet worden geconcludeerd dat ze elkaar volledig overlappen. Allereerst verschilt het niveau waarop de administraties aangrijpen (krijgsmachtbreed of binnen een RVE) maar ook de inhoud komt niet overeen. De comptabele administratie geeft inzicht in voorgenomen of gedane uitgaven, verplichtingen en ontvangsten en de financiële bedrijfsadministratie geeft daarnaast inzicht in administratieve kosten.

Doordat deze administraties gedeeltelijk dezelfde doeleinden hebben is het noodzakelijk om de drie componenten (comptabele administratie, kosteninformatiesystemen en bedrijfsadministraties) van de financiële administratie bij defensie te betrekken bij de beschouwing over de invloed die plannen en control en economisch handelen hebben op de inrichting van de administratie.

Voorgestane beheer en de administratie

Het bedrijfsvoeringsbeleid legt de nadruk op organisatiegewijze sturing:

sturing van RVE'en, in plaats van de functionele sturing van personeel, materieel en operatiën. In het plan-ningsproces van de krijgsmacht is deze organisatiegewijze sturing herkenbaar: zgn. planningseenheden bestaan uit een cluster van RVE'en. Voor een helder beheer stelt het VEB daarom voor de organisatiegewijze sturing ook herkenbaar te laten zijn in de administratie.

Het beleid bedrijfsvoering stelt bovendien dat moet worden gestreefd naar decentralisatie van beheersbevoegdheden en daarmee van budgetten. Dit betekent dat in plaats van centraal beheerde budgetten en het verstrekken van middelen (in natura) aan RVE'en, commandanten financiële budgetten krijgen, met een zekere alternatieve aanwendbaarheid. Zo kunnen ze zelf komen tot een optimale en flexibeler samenstelling van de middelen die nodig zijn voor de uitvoering van de taken. Recente aanpassingen van de comptabiliteitswet maken het daarnaast mogelijk ook in formele zin te werken met integrale bedrijfsvoeringsbudgetten; de personele en materiële exploitatieartikelen worden samengevoegd tot één artikel voor zogeheten apparaatsuitgaven.

Economisch handelen en de administratie

Geconcludeerd is dat voor beslissingen, die betrekking hebben op de korte termijn, een beperkte rol is weggelegd voor administratieve kosten. Voor beslissingen met een langere horizon is het gebruik van (integrale)

administratieve kosten meer geëigend. Bij de beschreven doeleinden van de administratie komt dit onderscheid ook terug. Daar wordt de rapportage aan managers om langere-termijn-beslissingen te ondersteunen als een aparte doelstelling vermeld. Natuurlijk is het zo dat beslissingen, die op langere termijn effect hebben, moeten worden verwerkt in de planning van de krijgsmacht. Deze beslissingen vergen echter, zoals is aange-toond bij de beschrijving van het economisch handelen, andere – daarop toegesneden – informatie. Voor de heldere wijze waarop de administratie het beheer moet ondersteunen, wordt daarom het onderscheid tussen korte en lange termijn t.a.v. het economisch handelen gehanteerd.

– De routinematige rapportage richt zich op de korte-termijn-beslissingen, gezien vanuit een meerjarenperspectief. In feite wordt er voor de korte termijn vanuit gegaan dat een RVE over een bepaalde capaciteit beschikt en dat hij deze zo doelmatig mogelijk moet benutten. De financiële administratie dient inzicht te verschaffen in de variabele kosten.

– De (ad hoc) rapportages om langere-termijn-beslissingen te nemen moeten beslissingen over de omvang van de capaciteit ondersteunen. Hiervoor speelt het administratieve kostenbegrip een belangrijke rol: Op deze termijn zijn immers meer exploitatiekosten variabel en alternatief aanwendbaar.

Doeleinden van de administratie

Nu de invloeden vanuit economisch handelen en de wijze van beheer op de inrichtingsvereisten van de administratie zijn toegelicht, kan worden aangegeven hoe tot de nieuwe inrichting van de financiële administratie is gekomen. Een administratie is in zekere zin een compromis. Vanuit een bepaalde informatieopbouw wordt, door dezelfde informatie in verschillende samenstellingen te presenteren, inhoud gegeven aan de verschillende doelstellingen. Het uitgangspunt bij

die beschouwing is dat een administratie nimmer een doel op zich mag zijn, doch dat het moet bijdragen tot de wijze van beheer waarvoor in de krijgsmacht is gekozen. Eerst zal worden aangegeven welke informatie nodig is voor planning, uitvoering en evaluatie, voor de ondersteuning van langere-termijn-beslissingen en voor externe rapportage. Daarna wordt ingegaan op de samenstelling van de administratie.

Beheer

RVE'en worden bekostigd door middel van een integraal bedrijfsvoeringsbudget. Een budget is de kwantitatieve expressie van een plan en een hulpmiddel bij coördinatie en implementatie van dat plan.¹⁵ Bij de overheid heeft zo'n budget van oudsher een autorisatiefunctie. Met het gebruik van budgettering als instrument voor ondernemingen vanaf ongeveer 1920, ontstonden ook andere functies:

- planning;
- communicatie en coördinatie tussen delen van de organisatie;
- motiveren van decentrale manager om bepaalde doelen te bereiken;
- meten van mate van taakvervulling, waardoor beheersing kan worden uitgevoerd en decentraal management kan worden beoordeeld.

Geen enkel budget kan deze functies tegelijkertijd vervullen, zonder dat dit tot conflicten leidt. Een budget voor bijv. planning, communicatie en coördinatie zal zich dienen te richten op

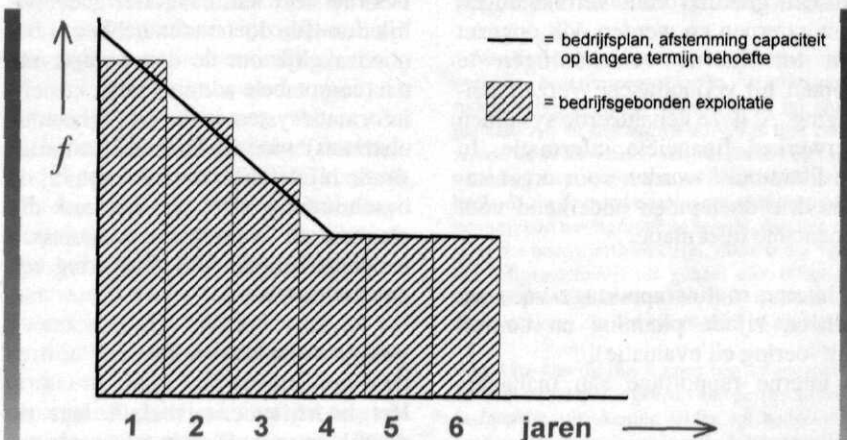
actuele verwachtingen, terwijl een budget dat zich richt op meting en motivering uit zal gaan van normen en standaarden, die bij efficiënte werkwijzen juist kunnen worden bereikt. Een organisatie zal dus een keuze moeten maken. Die zal afhangen van wat de organisatie zal willen bereiken met het instrument van budgettering. In dit artikel wordt verder aangegeven hoe bij het VEB tot een keuze is gekomen.

Planningsfunctie voor budgetten

Budgettering dwingt een bepaalde manier van plannen af. Ten gevolge van de voorgestane wijze van beheer wordt een krijgsmachtdeel comptabel opgedeeld in RVE'en. Deze zijn, in geclusterde vorm, herkenbaar in de defensieplanning als planningseenheden. Voor een helder beheer moet daarom de planning in de administratie worden opgenomen per RVE. Doordat het uitgangspunt voor de korte termijn is dat de commandant een bepaalde capaciteit aan middelen krijgt, moet deze capaciteit tot uitdrukking komen in het budget: hij heeft een financieel budget nodig voor de instandhouding van zijn capaciteit aan middelen.

Voorzover de budgetten voor die middelen in het aangegeven jaar daadwerkelijk tot betaling komen zijn dit uitgaven, zoals bijv. salarissen. Bedrijfsgebonden investeringen, als dit geen wapensystemen betreft, behoren

Afb. 3 Een mogelijk capaciteits- en budgetverloop van een ondersteunende RVE



¹⁵ Horngren p 940.

60k tot het uitgavenbudget. Voorzover deze middelen reeds in het verleden zijn aangeschaft en afkomstig zijn uit voorraden, wordt het budget uitgedrukt in kosten. Hierdoor wordt het tevens mogelijk de jaarlijks begrote aanvullingen van voorraden financieel te onderbouwen met de geplande verbruiken. Behalve een bedrijfsgebonden deel, gebaseerd op de capaciteit die een RVE heeft, wordt hem tevens een budget toegekend op basis van de voorgenomen activiteiten. Deze kunnen van operationele aard zijn (oefen- of vaardagen) of van ondersteunende aard (te verrichten reparaties of te geven opleidingen). De daadwerkelijk door die activiteiten veroorzaakte kosten of uitgaven vormen het activiteitenbudget (munitieverbruik, brandstof, materiaalverbruik).¹⁶ Vanuit de optiek van een goede, op organisatiedelen gerichte planning is het derhalve nodig dat zo'n integraal bedrijfsvoeringsbudget per RVE omvat:

- bedrijfsgebonden investeringen
- bedrijfsgebonden exploitatie
- aan activiteiten gebonden exploitatie

Bij de opstelling van die budgetdelen moet worden beschikt over goede planningsnormen; hierdoor immers is het voor een commandant mogelijk consequenties van veranderingen in activiteiten of bedrijfsgebonden exploitatie te plannen en te beheersen. De capaciteit waarmee de ondersteunende activiteiten worden ontplooid, wordt over meerdere jaren gepland en de daarmee gemoeide kosten en uit-

¹⁶ Het activiteitenbudget is voor ondersteunende RVE'en vaak slechts 10 - 20% van de totale exploitatiekosten- en uitgaven. Voor operationele RVE'en kan dit meer zijn. In absolute zin echter zijn het, ook bij ondersteunende RVE'en aanzienlijke bedragen, die veel kunnen fluctueren. Een voorzichtige schatting is dat jaarlijks voor meer dan een half miljard gulden kan worden aangemerkt als zijnde veroorzaakt door activiteiten.

¹⁷ Horngren p 206.

¹⁸ Deze wijze van beheersing vereist o.m. dat het produkt tastbaar is en kan worden gemeten en gestandaardiseerd. Het is goed toepasbaar bij procesmatige produktie (pakjes boter bijv.) of grote series (zoals auto's). Procesmatige produktie ontbreekt bij defensie en grote series komen niet veel voor.

gaven en voorgenomen investeringen worden eveneens meerjarig begroot. Op grond van langere-termijn-beslissingen over bijv. de omvang van de activiteiten die moeten worden ontplooid, kan de omvang van de capaciteit variëren gedurende de planningsperiode. Hier ligt ook de relatie tussen de lange en korte termijn (zie afb. 3)

Communicatie en coördinatiefunctie van budgetten

Budgetten worden altijd verstrekt door een hoger niveau en vormen daarmee een middel tot communicatie. De krijgsmacht kent een grote mate van onderlinge afhankelijkheid tussen de onderdelen van de organisatie (werkplaatsen en scholen die ondersteunend zijn voor operationele RVE'en). Een budget kan in dat geval aangeven waaruit deze onderlinge afhankelijkheid bestaat. Het budget vervult dan tevens een coördinatie- en communicatiefunctie tussen de delen van de organisatie. Omdat

- voor beslissingen omtrent het gebruik van capaciteit van ondersteunende onderdelen de administratieve kosten geen weergave kunnen zijn van het nut van dat gebruik;
- voor onderlinge leveringen de alternatieve aanwending van middelen ontbreekt;
- van verrekenen intern een krijgsmachtdeel is afgezien, is het vanuit coördinatie- en communicatieoogpunt wenselijk dat de planning en het gebruik van capaciteit van ondersteunende onderdelen door m.n. operationele onderdelen wordt weergegeven in hoeveelheden af te nemen output of in procesmeetcriteria (knelpuntsfactoren), zoals uren onderhoud/opleidingsdagen enz.

Motivatiefunctie van budgettering

In budgetteringsliteratuur wordt gesteld dat verantwoordelijkheden, beheersbaarheid en budgetten hand in hand gaan: geen budgetten voor kosten die niet beheersbaar zijn, want dit komt de motivatie van de commandant niet ten goede. Beheersbaarheid is echter geen absoluut begrip, het is een mate van invloed die iemand heeft over bijv. kosten. Ook bij defen-

sie doet dit zich voor. Budgethouders hebben beschikkingsbevoegdheid; deze bevoegdheid kan echter worden ingeperkt door allerlei maatregelen (zoals regelgeving en voorafgaand toezicht) die de invloed dus feitelijk verdelen. Beïnvloedbaarheid en beheersbaarheid van budgetten zijn vaak moeilijk aan te geven. In de literatuur¹⁷ wordt daarom benadrukt dat beheersbaarheid niet het enige criterium is om budgetten te verdelen. Het budget moet aan diegene in de organisatie worden verstrekt, die de informatie en kennis heeft om te komen tot de meest juiste vaststelling van het budget.

Evaluatie en meting

In het bedrijfsleven worden bij een procesindustrie en grote series produkten de budgetten zo ingericht, dat zij kunnen meten hoe efficiënt de budgethouder omgaat met zijn middelen. Hij kan hiermee zelf sturen en er eventueel op worden beoordeeld. De „produktie” bij de krijgsmacht leent zich niet voor toepassing van deze wijze van beheersing.¹⁸ Daarom ligt bij de krijgsmacht een volledige uitwerking van de metingsfunctie van budgetten niet voor de hand. Financiële beoordeling van commandanten dient in de eerste plaats te zijn gebaseerd op hoe hij zijn budget heeft besteed in het licht van de hem opgedragen taken. Hij moet worden beoordeeld op de mate waarin hij met die middelen de vereiste output heeft behaald en hoe hij zijn knelpuntsfactoren heeft ingezet.

Functies en de budgetkeuze voor defensie

Zoals eerder is aangegeven kan er spanning zijn tussen de functies van budgetten. Ook bij de krijgsmacht doet dit zich voor. De planningsfunctie vereist dat de totale exploitatiekosten en uitgaven moeten worden opgenomen en de motivatie van de commandant vergt dat alleen de beheersbare kosten en uitgaven moeten worden opgenomen. Als bijv. een commandant in zijn personeelsplan 1000 man krijgt toegewezen, dan kan het voor financiële planning noodzakelijk

zijn deze 1000 man in geld uitgedrukt in de financiële planning per RVE zichtbaar te hebben (50 miljoen gulden bijv.). Als hij echter vervolgens geen ruimte (bevoegdheden) krijgt deze 50 miljoen gulden op alternatieve wijze in te zetten (bijv. minder mensen maar van een hogere kwaliteit), dan heeft de opname in een budget uit het oogpunt van de motivatie van de commandant weinig zin.

Om redenen van kosteninzicht en helderheid van de planning, heeft het VEB er toch voor gekozen de totale exploitatiekosten en uitgaven op te nemen in het budget van een RVE. Een budget van een RVE zal dus de volgende elementen omvatten:

- bedrijfsgebonden exploitatieuitgaven (bijv. salarisuitgaven);
- bedrijfsgebonden exploitatiekosten (voorraadonttrekkingen, bijv. huis-houdelijke artikelen);
- activiteitgebonden exploitatieuitgaven (bijv. brandstof als dit rechtstreeks wordt aangekocht);
- activiteitgebonden exploitatiekos-

¹⁹ Gebaseerd op de gedachten uit hoofdstuk 3 en de daaruit voortvloeiende budgetvormen hebben in de krijgsmacht een aantal proefnemingen plaatsgevonden. Allereerst is vanaf 1989 bij de Koninklijke Marine activiteitenbudgettering beproefd ten aanzien van de vloot. Munitie, brandstof, oefentoeelagen en uitbesteed onderhoud van gasturbines werden allens in het budget opgenomen en gerelateerd aan o.m. vaardagen. Inmiddels is deze systematiek uitgegroeid tot een volwaardig deel van de planning en control binnen de marine. Het totale activiteitenbudget omvat meer dan 120 miljoen gulden per jaar. In 1994 zijn proeven genomen met budgetopstellingen bij vier ondersteunende RVE'en (twee scholen en twee bedrijven) en een operationele RVE (het Korps Mariniers). Deze budgetten omvatten de totale exploitatiekosten van de RVE verdeeld in activiteit en bedrijfsgebonden kosten (en uitgaven). Bovendien werd een onderscheid gemaakt binnen de bedrijfsgebonden kosten, nl. naar beheersbaarheid binnen de budgetperiode. Deze proeven waren niet onverdeeld succesvol. Bij de operationele eenheid en de scholen bleek het toepasbaar. Voor de bedrijven bleek dat enerzijds het onderscheid naar beheersbaarheid binnen de bedrijfsgebonden kosten niet goed toepasbaar was en anderzijds dat onvoldoende recht werd gedaan aan de verkrijging van decentrale bevoegdheden. Deze ervaringen hebben mede ten grondslag gelegen aan het budgetmodel volgens het VEB.

ten (bijv. voorraadverbruik van verbruiksgoederen voor reparaties en oefenmunitie);

- bedrijfsgebonden investeringen (bijv. aanschaf machines of infrastructuur).

Bepaalde elementen van zo'n budget zullen in mindere mate beheersbaar zijn. De commandant wordt evenwel in staat gesteld zijn kosten- en uitgavenbudget alternatief aan te wenden, om zodoende de bedrijfsvoering te kunnen optimaliseren, flexibel te kunnen inspelen op kansen en bedreigingen tijdens de uitvoering van zijn managementcontract en om een optimale verhouding tussen kosten en output te bereiken.¹⁹ Het bedrijfsplan en het bijbehorende integrale bedrijfsvoeringsbudget worden door een commandant opgesteld voor een periode van zes jaar. Dit biedt aansluiting op het plannings- en begrotingsproces dat ook zes jaar omvat. Het meerjarenperspectief maakt veranderingen in taken, activiteitenplannen en eventueel de capaciteitsomvang zichtbaar.

Administratie en langere-termijn-beslissingen

Bij het beschrijven van de huidige administratie is aangegeven, dat als doel van een administratie tevens de informatievoorziening voor langere-termijn-beslissingen kan gelden. Deze informatie is afhankelijk van de beslissing die moet worden genomen. Dit komt omdat reikwijdte en horizon van de beslissing bepalen welke administratieve kosten van belang zijn. Als bijv. het effect van een voorgenomen inkrimping van een basisplanningseenheid op de omvang van de ondersteuning van een RVE (bijv. een defensiebedrijf) moet worden onderzocht, dan is een andere samenstelling van de kosteninformatie vereist, vergeleken met de kosteninformatie die nodig is voor de analyse van de efficiency van de ondersteunende RVE. In het algemeen is wel een bepaalde hoeveelheid basisinformatie nodig, op grond waarvan verdere berekeningen kunnen worden gemaakt. Deze basisinformatie bestaat uit de (administratieve) kosten van

de instandhouding van de capaciteit bij operationele en ondersteunende RVE'en. Budgetten en ook de realisatie daarvan geven reeds aan hoeveel middelen de RVE zelf verbruikt. Met name operationele RVE'en maken daarnaast echter gebruik van veel ondersteuning van scholen en bedrijven. Deze onderlinge dienstverlening wordt voor de jaarlijkse besturing in hoeveelheden uitgedrukt. Om totaal kosteninzicht te krijgen voor commandanten, maar ook voor beslissingen op een hoger niveau in de krijgsmacht, moet deze dienstverlening in geld kunnen worden uitgedrukt. De basisinformatie kan vervolgens verder worden bewerkt, waardoor inzicht ontstaat in de kostenstructuur van een RVE. Welke methode daarvoor wordt gehanteerd zal moeten afhangen van de soort beslissing die men daarmee wil laten ondersteunen.

Administratie en externe rapportage

Het is al even ter sprake gebracht dat een aanpassing van de comptabiliteitswet ertoe heeft geleid, dat het onderscheid tussen personele en materiële exploitatie niet meer zo stringent hoeft te worden toegepast. Doordat in het beheer de nadruk komt te liggen op RVE'en en deze indeling ook ten grondslag ligt aan de indeling in planningseenheden, ligt het voor de hand deze indeling, in gecondenseerde vorm, ook te hanteren in de begroting. Hierdoor worden begroting, krijgsmachtplanning en intern beheer op elkaar afgestemd, hetgeen de helderheid van het beheer ten goede komt. In de defensiebegroting voor 1996 is een eerste proeve van een andere presentatie voor het kerndepartement en voor de groep defensie-ondersteuning (GDO) opgenomen. Voorzien is dat met de eerste *supplétoire* begroting voor 1996 het Dico zal worden geïntroduceerd, waarbinnen de daarin opgenomen interservice bedrijven, zichtbaar zullen zijn.

Administratie en doeleinden

Een administratie is een compromis, waarbij zodanige keuzes moeten worden gemaakt omtrent de inrichting,

Tabel 2 De comptabele administratie volgens het VEB

Doel administratie	Comptabele administratie
routine rapportage planning en uitvoering	budgetten en realisatie per RVE voor: - uitgaven - kosten van voorraadverbruik - hoeveelheden onderlinge dienstverlening - registratie van (exploitatie)kostensoorten - budgetten en realisatie van grote investeringsprojecten
routine rapportage evaluatie manager	op realisatie van budgetten (in relatie tot de output)
ondersteuning lange termijn beslissingen	totaal kosteninzicht (incl. toerekening van kosten van ondersteuning), vormt de basis voor verdere bewerking (afhankelijk van de te ondersteunen beslissing)
externe rapportage	op RVE-niveau d.m.v. rapportage van budgetrealisatie en kengetallen; op krijgsmachtdeelniveau d.m.v. begroting

dat de doeleinden zo goed mogelijk worden behaald. Dit is natuurlijk een kosten-baten afweging. Op dit ogenblik zijn krijgsmachtbreed honderden mensen in meerdere of mindere mate betrokken bij de vormen van administratie die in tabel 1 zijn aangegeven. Het streven moet zijn niet meer te administreren dan strikt noodzakelijk wordt gevonden. Daarom is in het VEB besloten de administratie te richten op:

- externe berichtgeving over clusters

²⁰ Maravec en Yoemans p 35 en Steuer p 487.

van RVE'en (de planningseenheden);
- interne berichtgeving per RVE over het beheer zoals hierboven weergegeven;

- basisinformatie over RVE'en of delen daarvan voor langere-termijnbeslissingen.

Kostenberekeningen voor de ondersteuning van lange-termijnbeslissingen maken dus geen deel uit van de administratie. Op grond van de basisinformatie uit de administratie, die totaal kosteninzicht geeft over de RVE'en, kan zonodig met behulp van

spreadsheets, afhankelijk van het doel, tot nadere berekeningen worden gekomen. In de Duitse en Amerikaanse krijgsmacht hanteert men bijv. accountingtechnieken ter analyse van processen binnen organisatie-eenheden met als doel aanzienlijke besparingen te realiseren.²⁰ Ook deze technieken worden door middel van spreadsheetprogramma's uitgevoerd, met behulp van o.m. de comptabele administraties.

Dit houdt in dat naar het inzicht van het Verbeterd Economisch Beheer een simpele administratie voldoende is, zoals weergegeven in tabel 2. Deze comptabele administratie kan bovendien worden gebaseerd op één geautomatiseerd systeem. Belangrijk winstpunt daarvan is dat de consistentie, de integriteit en de betrouwbaarheid van de financiële informatie beter kan worden gewaarborgd.

Besluit

Beheer, economisch handelen en administratie hangen met elkaar samen. In dit artikel is aangegeven hoe zij elkaar beïnvloeden. Dit betekent dat wanneer bijv. in de toekomst het beheer verandert, dit gevolgen heeft voor het economisch handelen en de inrichting van de financiële administratie bij de krijgsmacht. De keuzes die nu zijn aangegeven omtrent budgettering en verrekening, kunnen bij die veranderingen een ander accent krijgen. Het Verbeterd Economisch Beheer is dus geen volledig statisch concept voor economisch handelen en administratie, doch vormt een helder uitgangspunt voor het toekomstig beheer van de krijgsmacht. Het VEB wordt met ingang van 1 januari 1996 bij een tiental voortrekker-RVE'en ingevoerd. Tevens zal het bij de nieuw te vormen interservice-RVE'en onder Dico worden toegepast. In de volgende bijdrage zal worden ingegaan op de implementatie van het VEB en op de consequenties van het VEB voor de diverse verzelfstandigingsvormen voor organisatiedelen die de krijgsmacht thans kent.

Literatuur

- R.E. Brickner - Concepts of Economic Costs in Cost Considerations. *Systems Analysis* door G.H. Fisher, American Elsevier Publishing Company. New York (1971)4-62.
- N. Curien en J. Lesourne - Calcul économique et choix militaires. *Défense Nationale*. Août-septembre (1988)81-98.
- S.W. Douma - Concernhoofdkantoor en business units. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* (1991)(6)267-270.
- R.G. Eccles - *The Transfer Pricing Problem*. D.C. Heath and Company, Lexington Massachusetts (1985).
- G. Beunemann en R. Rahders - Möglichkeiten und Grenzen einer dezentralen Organisation für öffentliche Betriebe. *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis* (1986)(3)201-218.
- C.T. Horngren, G. Foster en S.M. Datar - *Cost Accounting*. Prentice Hall, Englewood Cliffs (1994).
- C.J. McNair - The hidden costs of capacity. *Journal of Cost Management* (spring)(1994).
- Ministerie van Defensie (Stuurgroep Bedrijfsvoering Defensie) - *Beleid Bedrijfsvoering Defensie* (intern rapport) sept(1993).
- Ministerie van Defensie (Projectgroep Verbeterd Economisch Beheer) - *Eindrapportage van de projectgroep VEB* (intern rapport) mrt(1995).
- R.D. Maravec en M.S. Yoemans - Using ABC to support business RE-engineering in the Department of Defense. *Cost Management* (summer)(1992)32-41.
- A. Steuer - Leistung muss sich lohnen. *Truppenpraxis* (1994)(4)486-489.
- J.A.M. Theeuwes - Logistiek management en budgettering. *Bedrijfskunde* 60(1988)(1)31-38.
- D.J.H. Watson en J.W. Baumler - Transfer pricing, a behavioral context. *The Accounting Review* (1979)(7)504-520.

Verrekenen tussen resultaatverantwoordelijke eenheden

R. de Graaf - MBA

„Changing any military's doctrine, however, is like trying to stop a tank armor by throwing marshmallows at it.”

Alvin en Heidi Toffler – *War and Anti-War. Survival at the Dawn of the 21st Century*, 1994.

Een van de targets van de BLS voor 1995 was het ontwikkelen van een „financieel-economisch raamwerk” ter ondersteuning van de „verbetering bedrijfsvoering” binnen de Koninklijke Landmacht. Dit raamwerk dat inmiddels is gepresenteerd, heeft op financieel-economisch gebied een besturingsstructuur geschapen voor de nieuwe KL met zijn „resultaatverantwoordelijke eenheden”. Met de implementatie van het financieel-economisch raamwerk wordt getracht om de verantwoordelijkheid voor uitgaven en kosten, en de bevoegdheid om beslissingen te

¹ En dan met name de managers van de eenheden die geen zuiver publieke goederen of diensten produceren.

² Sceptis is eigenlijk een understatement, aangezien de DEBKl tot nu toe elke vorm van verrekenen binnen de KL weigerde, ook waar dat in alle redelijkheid de beste oplossing was (en steeds weer terugviel op het oude recept van centrale planning). Een voorbeeld hiervan betreft de „nice to have” diensten van de Centrale Werkplaats Instructiemiddelen, waarvoor de materiële uitgaven in de periode 1992-1994 exponentieel toenamen en zich daarna stabiliseerden op het hogere niveau.

³ *Management control* is een onderdeel van de bedrijfskunde. Het betreft het zodanig beïnvloeden van het management en de medewerkers, dat een optimale allocatie van de productiefactoren wordt bereikt, bij het realiseren van de gestelde doelen en het implementeren van de gekozen strategie.

nemen in een logische samenhang te delegeren.

In dit artikel wil ik over de horizon van het financieel-economisch raamwerk heen kijken en wat dieper ingaan op drie bedrijfsvoeringsinstrumenten die in het raamwerk nog onvoldoende tot hun recht komen: verantwoordelijkheidscentra, vrije keuze van toeleveranciers en verrekenen.

Een discussie over deze instrumenten zal zich naar mijn verwachting de komende jaren met regelmaat opnieuw voordoen, en zal dan vooral worden geïnitieerd door de managers van de resultaatverantwoordelijke eenheden¹. Dit omdat ze zich willen kunnen beperken tot de dingen waarin ze goed zijn, maar voldoende invloed willen hebben en houden op de prijs-kwaliteitsverhouding van de voor hun eenheid noodzakelijke input. Maar ook omdat ze (op afstand en op hoofdlijnen) integraal willen worden aangestuurd en beoordeeld.

De discussie zal bovendien worden aangewakkerd door ontwikkelingen in de politiek en het bedrijfsleven: minder overheid, meer marktwerking, uitbesteding van niet-kerntaken, meer concurrentie, betere alternatieven, goedkopere alternatieven.

Het doel van dit artikel is om de sceptis² die er bij sommigen binnen de KL leeft ten aanzien van de drie genoemde bedrijfsvoeringsconcepten, te verminderen. Ik ben er namelijk van overtuigd dat invoering van deze concepten (tot minimaal het niveau van de resultaatverantwoordelijke eenheid) beter is voor de afnemende eenheid, beter voor de defensieorganisa-

tie als geheel en beter voor de belastingbetaler. Kortom: ze leidt tot meer defensie voor minder geld!

Meer specifiek probeer ik met dit artikel te bereiken dat de huidige gereedschapskist met bedrijfsvoeringsinstrumenten van de ressortcommandant en van de commandant/directeur van een resultaatverantwoordelijke eenheid, wordt uitgebreid met een aantal nuttige instrumenten. Ik pleit daarbij overigens niet voor een invoering van deze instrumenten ineens op grote schaal, maar voor een *contingency*-benadering: de vraag bijv. of verrekenen als bedrijfsvoeringsinstrument tot meer doelmatigheid leidt, dient door de ressortcommandant situationeel te worden bepaald.

Definities en probleem-afbakening

Verantwoordelijkheidscentra

Het begrip *verantwoordelijkheidscentrum* is afkomstig uit het vakgebied van de *management control*³. Aangezien organisaties van enige omvang vaak uit meerdere bedrijven of afdelingen bestaan, doet de vraag zich voor in hoeverre het hoofd van zo'n subeenheid verantwoordelijk kan of moet worden gesteld voor de inkomsten die zijn eenheid genereert of de uitgaven die t.b.v. zijn eenheid worden gedaan.

Natuurlijk dient de mate van verantwoordelijkstelling voor inkomsten en uitgaven samen te hangen met de mate waarin het hoofd bevoegd is zelfstandig beslissingen te nemen die het inkomsten- en uitgavniveau

beïnvloeden⁴. Met andere woorden verantwoordelijkstelling en decentralisatie⁵ moeten hand in hand gaan.

Afhankelijk van waarvoor de manager precies verantwoordelijk is, worden wel onderscheiden:

– *Uitgavencentra (discretionary expense centers)*: afdelingen die verantwoordelijk zijn voor uitgaven tot een bepaald maximum.

– *Standaard-kostencentra (engineered expense centers)*: hier is de manager verantwoordelijk voor een doelmatige uitvoering (gegeven betrouwbare standaarden en/of overeengekomen normen).

– *Opbrengstcentra (revenue centers)*: afdelingen die verantwoordelijk worden gehouden voor het genereren van een bepaalde omzet (bijv. een verkoopafdeling).

– *Winstcentra (profit centers)*: afdelingen die verantwoordelijk zijn voor zowel opbrengsten als kosten (exclusief de afschrijvingskosten).

– *Investeringscentra (investment centers)*: afdelingen die naast kosten en opbrengsten verantwoordelijk zijn voor het geïnvesteerd vermogen.

Vrije keuze van toeleveranciers

Vrije keuze van toeleveranciers betreft de vrijheid die een manager heeft om voor de verwerving van noodzakelijke input tot een vergelijk

⁴Binnen de KL is deze koppeling tussen beslissen over kosten en verantwoordelijk zijn voor kosten helaas nog niet zo vanzelfsprekend. Een van de vele te geven voorbeelden hiervan betreft de commandanten binnen het *I(GE/NL) Corps* en het *COKL*-ressort die kunnen beslissen om mobiele toiletten in te zetten bij een oefening. De betalingen blijken vervolgens te drukken op een open kostensoort, waarvoor de budgetverantwoordelijkheid is neergelegd bij het *Natco*. Aangezien bij een dergelijke constructie het verband tussen *beslissen, betalen en genieten* volledig zoek is, nodigt deze op zichzelf al uit tot ondoelmatigheid en bureaucratie.

⁵Onder decentralisatie versta ik de vrijheid om beslissingen te nemen: hoe meer decentralisatie, hoe meer vrijheid en hoe minder beperkingen.

⁶Ook de betalingen tussen bedrijven beperken zich overigens grotendeels tot niet-chartaal geldverkeer, waarbij banken als clearinginstellingen werken.

⁷Hierbij kan de *corporate controller* als clearinginstelling fungeren (hetgeen m.n. van belang is bij consolidatie).

king van inbesteden versus uitbesteden en bij de keuze voor uitbesteden tot concurrentiestelling tussen diverse potentiële aanbieders over te gaan. Het is het tegenovergestelde van gedwongen winkelnering.

Verrekenen

Verrekenen is het proces dat in samenhang met, maar tegengesteld, verloopt aan het leveren van goederen of diensten. Het omvat het overdragen van monetaire waarden als tegenprestatie voor geleverde goederen en diensten. Simpel gezegd omvat verrekenen dus het gehele proces van betalen tot en met ontvangen van geld in ruil voor een geleverde prestatie.

De belangrijkste kenmerken van verrekenen zijn dat:

– het gaat om een overdracht van monetaire waarden;

– deze waarden worden overgedragen in ruil voor gespecificeerde goederen of diensten;

– het een proces is dat niet noodzakelijkerwijs synchroon met, maar wel tegengesteld verloopt aan de levering van deze goederen en diensten.

Het daadwerkelijke verrekenen bestaat uit aan elkaar spiegelbeeldige administratieve handelingen:

– de afboeking van een *vordering* bij de leverancier, en van een *schuld* bij de ontvanger van de prestatie, of

– het *bijboeken* van een tegoed bij de leverancier, en het *afboeken* van een tegoed bij de ontvanger van de prestatie. Bij verrekening hoeft dus geen fysieke geldstroom op te treden. Binnen bedrijven wordt vanzelfsprekend het liefst compleet afgezien van geldstromen, omdat de administratieve afdeling ervan erg kostbaar is⁶.

Verrekenen binnen een organisatie (ook wel *transfer pricing* of intern verrekenen genoemd) omvat het betalen voor geleverde goederen of diensten aan een organisatie-element door een ander element uit diezelfde organisatie. Vaak kan bij deze vorm van verrekenen met een eenvoudiger administratief systeem worden volstaan. Bijv. een systeem dat bij het boeken van een opbrengst bij de leverancier, automatisch een kostenpost

bij de ontvanger van de prestatie boekt⁷.

Een strikte afbakening van de begrippen extern en intern verrekenen is m.i. niet nodig. Het onderscheid is afhankelijk van de vraag op welk niveau in de organisatie men zich bevindt. Van intern verrekenen is sprake wanneer men organisatorisch „naar binnen kijkt”: bijv. wanneer dienstverlening tussen twee winstcentra plaatsvindt, terwijl de registratieve handelingen plaatsvinden door een administratief element op een hoger niveau. Van extern verrekenen is sprake wanneer men organisatorisch „naar buiten kijkt”: bijv. wanneer men zich op het niveau van een winstcentrum met een eigen financiële administratie bevindt en diensten ontvangt van en levert aan andere centra. Verrekenen kan worden beschouwd als een vorm van kostentoerekening. Kostentoerekening omvat de toerekening van kosten aan bepaalde kostenplaatsen (productiecentra) of aan bepaalde kostendragers (eindproducten). Bij verrekenen gebeurt in wezen hetzelfde, echter:

– verrekenen vindt alleen plaats tussen kostenplaatsen;

– verrekenen is bovendien een voor de afnemer meer acceptabele vorm van kostentoerekening: leverende en afnemende partij moeten de verrekenningsprijs met elkaar overeenkomen.

Kostentoerekening beperkt zich tot het verstrekken van informatie over de kosten die bij een bepaald productiecentrum of produkt thuishoren. Kostentoerekening overkomt je: je hebt er als manager van een productiecentrum maar weinig invloed op. Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke vorm van kostentoerekening een minder krachtig effect heeft op de vraag die door de afnemers wordt uitgeoefend (te meer daar de producerende partij vaak geen enkel belang heeft bij een regulering van die vraag⁸).

De keuze van verantwoordelijkheidscentra

Zoals eerder is besproken dient het te

kiezen type verantwoordelijkheidscentrum samen te hangen met de mate van delegatie van bevoegdheden. Om te kunnen bepalen in welke situatie welk soort verantwoordelijkheidscentrum moet worden gekozen, dienen we te weten wat de voordelen zijn van verantwoordelijkheidscentra. Deze voordelen liggen zowel op het gebied van de motivatie als op het gebied van het beheer.

De motivatievoordelen vloeien voort uit het feit dat het afdelingsmanagement in ruil voor zijn beslissingsvrijheid, kan laten zien wat het waard is en dat management en personeel direct de resultaten zien van hun inspanningen. De beheersvoordelen liggen in de vergrote inzichtelijkheid op het gebied van prestaties, met als gevolg daar weer van, dat het management in staat is sneller in te spelen op veranderde omstandigheden en beter

⁸ Bij toerekening heeft de leverende partij grote autonomie om te bepalen welke diensten wanneer en voor welke prijs worden geleverd. Bij verrekening kan daarentegen blijken dat er in het geheel geen behoefte is aan het geleverde produkt: hierbij staan de wensen van de afnemers immers centraal. Een illustratie hiervan betreft de Centrale Militaire Apotheek die tot op heden weigert te verrekenen met de overige beleidsterreinen (welke overigens wel de AWBA-warde vergoed krijgen), terwijl de steeds weer noodzakelijke budgetverhogingen werden gemotiveerd met de bewering dat de CMA duidelijk voorziet in een behoefte. Geen wonder: als ik een bakker ontdek die me geld toegeeft als ik zijn - overigens overheerlijke - brood koop, dan durf ik wel te voorspellen wat er met de vraag naar zijn brood en zijn kredietbehoefte gebeurt...

⁹ Hierbij kan worden gedacht aan infrastructuur, transportmiddelen, machines en gereedschappen, kantoorapparatuur, informatiesystemen en automatiseringsmiddelen.

¹⁰ Onder *economic performance* wordt verstaan de mate van doelmatigheid van een bepaald project of van een bepaalde activiteit. M.n. bij een functioneel ingedeelde organisatiestructuur is het lastig om de *economic performance* te bepalen, aangezien kostenelementen uit verschillende functiegebieden zichtbaar gemaakt moeten worden. Vaak gebeurt dit dan alleen op ad-hoc-basis (bijv. door een projectleider bij een reorganisatie).

¹¹ Onder de *management performance* wordt verstaan de prestaties van het management. Een beoordeling van de *management performance* dient te geschieden aan de hand van kosten en opbrengsten die door het management beïnvloedbaar zijn.

gefundeerd kan beslissen. Het topmanagement krijgt tenslotte meer tijd zich te concentreren op de hoofdlijnen van beleid.

Hoewel alle vijf genoemde centra onderdeel kunnen uitmaken van een resultaatverantwoordelijke eenheid, moet bij winst- en investeringscentra in zijn algemeenheid sprake zijn van een afgebakende produkt-markt-combinatie (dit geldt bijv. voor een lokale telematicaorganisatie, een garnizoen of een werkplaats die een bepaalde regio verzorgt).

Het voordeel van winst- en investeringscentra boven de overige drie genoemde centra, is dat prestatiebeoordeling beter mogelijk is, omdat het verschil tussen opbrengsten en kosten een betere maatstaf is dan opbrengsten of kosten alleen. Aangezien ook uitgaven met een investeringskarakter⁹ in veelal doorslaggevende mate worden beïnvloed door de gebruikende managers, dienen zoveel mogelijk verantwoordelijkheidscentra, als investeringscentrum te worden ingericht. Een bijkomend voordeel van het op maximale schaal creëren van investeringscentra, is dat de beoordeling van de *economic performance*¹⁰ samenvalt met de beoordeling van de *management performance*¹¹.

Het belang van vrije winkelkeuze

Vrije keuze van toeleveranciers geeft een manager van een verantwoordelijkheidscentrum (die wordt beoordeeld op de effectiviteit en doelmatigheid van zijn productieprocessen) de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de kwantiteit, kwaliteit, tijdigheid en prijs van de door hem gewenste input. Een van hogerhand opgelegde winkelnering past dan ook niet bij delegatie van kostenverantwoordelijkheden. Hierbij vervallen immers de keuzemogelijkheden voor de commandant en daarmee diens mogelijkheden doelmatiger oplossingen te kiezen. Beter dan gedwongen winkelnering zijn bijv. prikkels ter stimulering van klantentrouw, zoals het aan de interne afnemers ter beschikking stel-

len van een deel van de bij de producerende eenheid bereikte doelmatigheidswinst.

Omdat door mij ook de keuzemogelijkheid van inbesteden in de definitie van vrije winkelkeuze is inbegrepen, wordt de manager bovendien gestimuleerd de eigen productiecapaciteit zo optimaal mogelijk aan te wenden voordat tot uitbesteding wordt overgegaan.

Een ander voordeel van vrije winkelkeuze is dat de voordelen van arbeidsdeling beter worden benut: de leverende partij is niet gedwongen ondoelmatige productieprocessen in stand te houden en de afnemende partij is niet per se afhankelijk van één leverancier die een breed scala aan diensten en goederen moet aanbieden, maar kan uitwijken naar meer gespecialiseerde aanbieders die beter aan zijn wensen voldoen.

Het nut van verrekenen

Het grote nut van verrekenen is niet dat het zichtbaar maakt wat de kosten zijn van een geleverd goed of dienst - dit doet kostentoe rekening ook - maar dat het de ontvangende en leverende partij in onderling overleg dwingt tot het omgaan met schaarste. Verrekenen legt de verantwoordelijkheid voor het kiezen van de effectiefste en doelmatigste oplossing op een lager niveau: het niveau van de managers van de verantwoordelijkheidscentra.

Als tussenoplossing tussen verrekenen enerzijds en kostentoe rekening anderzijds, wordt wel budgettering van de afnemer door de leverancier voorgesteld (hierbij is dan sprake van horizontale budgettering of trekkingsrechten). Hoewel dit in veel gevallen een zeer bruikbaar alternatief zal zijn voor daadwerkelijk verrekenen, wil ik toch op enige belangrijke nadelen van deze constructie wijzen:

a. Betalen, genieten en beslissen blijven nog steeds kunstmatig gescheiden (de vorige schakel in de bedrijfskolom bepaalt wat de volgende nodig heeft, in plaats van dat de afnemende partij dit zelf bepaalt), met alle coörd-

dinatieproblemen en ondoelmatigheidsrisico's van dien.

b. De budgetten zijn voor de afnemende partij niet alternatief aanwendbaar¹².

c. Er is te weinig flexibiliteit in de uitvoeringsfase (afwijken van het plan levert doorgaans problemen op).

d. Het is moeilijk om vooraf een goede budgetverdeling te maken (m.n. wanneer het gaat om diensten die niet van te voren goed zijn te plannen of waarbij een prioriteitsstelling richting afnemers moeilijk is).

Hiermee wordt dus het zo noodzakelijke volwassen worden van de „klant” in onze organisatie voorkomen. Alleen verrekenen dwingt de ontvanger om het beste alternatief te kiezen, gegeven zijn beperkte hoeveelheid schaarse middelen. En alleen verrekenen dwingt de leverancier het door de afnemer gewenste goed op een zo goedkoop mogelijke manier te maken.

De zojuist beschreven effecten van verrekenen worden pas ten volle bereikt wanneer de afnemende partij een zekere keuzevrijheid heeft en wanneer de leverende partij op de door hem gerealiseerde doelmatigheid wordt beoordeeld. De drie concepten verrekenen, vrije winkelkeuze en profitcentra versterken elkaar dus. Op deze wijze beschouwd is verrekenen een vorm van informatie-uitwisseling

die dwingt tot doelcongruente beslissingen¹³. Een groot voordeel is dus dat suboptimalisatie¹⁴ zo op een natuurlijke¹⁵ wijze wordt voorkomen, zonder dat allerlei instanties dit dienen te bewaken of te voorkomen¹⁶.

Verrekenen in een decentrale omgeving

Een decentrale omgeving vergt een ander bedrijfsvoeringsinstrumentarium¹⁷ dan een centralistische omgeving. Een centrale omgeving, werkt met gedetailleerde plannen en een actieve en uitgebreide controlepiramide. In een decentrale omgeving worden bedrijfsvoeringsinstrumenten als „*management by objectives*” en verantwoordelijkheidscentra belangrijker.

Zoals gezegd heeft kostenverantwoordelijkheid te maken met de mate waarin managers verantwoordelijk worden gehouden voor de door hen gemaakte kosten of de door hen bereikte doelmatigheid. In het algemeen kan worden gesteld dat binnen de KL wel veel beslissingsbevoegdheden zijn gedelegeerd, maar dat de delegatie van kostenverantwoordelijkheid is achtergebleven¹⁸. Beslissen, betalen en genieten zijn daarmee kunstmatig gescheiden.

Bedrijfsvoeringsinstrumenten om de

kostenverantwoordelijkheid te verbeteren zijn het inrichten van verantwoordelijkheidscentra, volwaardige financiële bedrijfsadministraties, het gebruik van doelmatigheidsuitkeringen en masterbudgetten¹⁹ en het gebruik van kengetallen die het verband tussen input en output zichtbaar maken²⁰. Deze dienen dus nu in versneld tempo geïmplementeerd te worden binnen de KL. Een bijkomend voordeel van verrekenen is dat verrekenen het management van een grote organisatie een krachtig instrument in handen geeft om te kunnen beoordelen welke mate van delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op grond van kostenoverwegingen verantwoord is. Omdat verrekenen tezamen met verantwoordelijkheidscentra zichtbaar maakt welke centra goed functioneren, is delegatie van bevoegdheden derhalve minder riskant in situaties waar wordt verrekend.

Voor- en nadelen van verrekenen

Om een goede afweging te kunnen maken tussen wel of niet verrekenen binnen een organisatieonderdeel in een specifieke situatie, is het goed om nog eens grondig alle voor- en nadelen te inventariseren en ze tegen elkaar af te wegen.

Voordelen

1. Verrekenen leidt op een zelfregulerende wijze tot doelcongruentie en voorkomt daarmee suboptimalisatie.
2. Verrekenen vergroot de betrouwbaarheid van de kosteninformatie in de gehele organisatie en draagt op deze wijze bij tot betere beslissingen.
3. Door verrekenen ontstaat een volledige waardenkringloop in een organisatieonderdeel. Dit leidt tot een betere administratieve organisatie, waardoor met minder actieve controle kan worden volstaan.
4. Verrekenen maakt decentralisatie van bevoegdheden minder riskant.
5. Verrekenen heeft een motiverende werking op integrale managers en hun personeel.

¹² Terwijl de kracht van het ruilmiddel geld in onze economie nu juist is de alternatieve aanwendbaarheid ervan (d.w.z. i.p.v. het te besteden aan goed A het te besteden aan goed B).

¹³ Dit zijn beslissingen die niet alleen goed zijn voor degene die de beslissing neemt, maar die bovendien het beste zijn voor de organisatie als geheel.

¹⁴ Van suboptimalisatie is sprake wanneer een beslissing wel gunstig uitpakt voor een organisatieonderdeel, maar nadelig is voor de organisatie als geheel.

¹⁵ Hieronder versta ik een zichzelf regulerende wijze.

¹⁶ In de bedrijfseconomische literatuur wordt gewezen op het risico van suboptimalisatie, wanneer er sprake is van overcapaciteit bij het leverende onderdeel. Deze mogelijkheid lijkt zich echter meer in de theorieboeken voor te doen dan in de werkelijkheid, aangezien eventuele overcapaciteit in een situatie van verrekenen juist heel snel zichtbaar wordt en het

management prikkelt deze overcapaciteit vlot te saneren.

¹⁷ Hieronder versta ik het instrumentarium dat gebruikt wordt om doelen (en/of taken) vast te stellen, deze in de organisatie bekend te stellen, ze op een doeltreffende en efficiënte wijze uit te voeren en te kunnen beoordelen of de gestelde doelen op een rechtmatige, effectieve en doelmatige wijze zijn bereikt.

¹⁸ Zo zijn er nog veel open kostensoorten en bestaan er tal van mogelijkheden om wanneer financiering via het ene kanaal niet lukt dit op een andere manier voor elkaar te krijgen, zonder dat investeringsanalyses vereist zijn.

¹⁹ Een masterbudget bestaat uit een gebudgetteerde resultatenrekening (een overzicht van kosten en opbrengsten), een gebudgetteerd liquiditeitsoverzicht (en overzicht van ontvangsten en uitgaven) en een gebudgetteerde balans (een overzicht van bezittingen en schulden).

²⁰ Het allerbelangrijkste blijft echter: goede integrale managers en goede controllers benoemen.

6. Betalen, genieten en beslissen worden weer in één hand gebracht.

7. Door verrekenen wordt het topmanagement van de organisatie minder belast met afstemmingsproblemen, waardoor het zich kan concentreren op de hoofdlijnen.

Nadelen

Het belangrijkste nadeel²¹ van verrekenen betreft de transactiekosten. Dit zijn de initiële en instandhoudingskosten die het bedrijfsvoeringsinstrument met zich meebrengt: kosten van nieuwe informatiesystemen, van informatieverwerking, van marketing, van het sluiten van overeenkomsten en het controleren op de nakoming ervan.

Deze kosten zijn echter niet compleet nieuw. Transactiekosten ontstaan in elk systeem waarin arbeidsverdeling wordt toegepast, ook wanneer dit systeem centralistisch en niet monetair is:

1. Ook in geval van budgettering in hoeveelheden (bijv. uren) zal de afnemende partij willen controleren of de toegerekende uren op een juiste en op de overeengekomen wijze zijn toegerekend.

2. Ook in een sterk gecentraliseerd

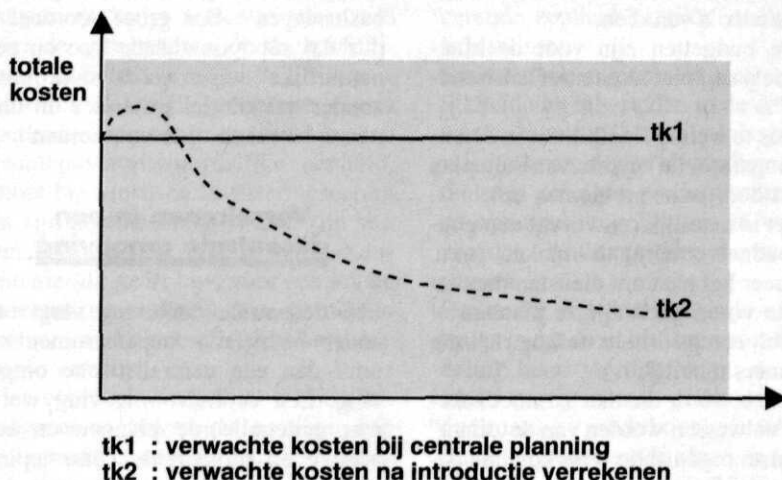
²¹ Ik noem bewust niet als nadeel de huidige begrotingsregelgeving, aangezien deze gemakkelijk kan worden aangepast, wanneer iedereen het eens is over het nut van een dergelijke aanpassing.

²² Dit zijn de kosten die het huidige systeem wel heeft, maar die wegvallen indien voor het nieuwe systeem wordt gekozen.

²³ Deze verschuiving zal verzet oproepen vanuit het huidige financieel-economische planningsapparaat: het eigen onveranderde voortbestaan is ermeê immers niet gediend.

²⁴ Gedacht kan worden aan het slechts éénmaal per maand of per kwartaal verrekenen, automatische matching van facturen en verminderde noodzaak tot verificatie en actieve controle.

²⁵ Het creëren van verantwoordelijkheidscentra is theoretisch mogelijk in een gecentraliseerde organisatie (bijv. in een zeer competitieve omgeving waar lage kosten een kritische succesfactor zijn). Het is theoretisch eveneens mogelijk om niet te gaan verrekenen en geen verantwoordelijkheidscentra te creëren in sterk gedecentraliseerde organisaties (dit zal m.n. gebeuren wanneer de decentrale beslissingen weinig effect hebben op de wijze van van aanwending van schaarse middelen binnen de organisatie).



Afb. 1 Verwacht kostenverloop transactie- en planningskosten bij beide alternatieven

planningssysteem bestaan horizontale afstemmingskosten: het controleren van leveringen en ontvangsten, het administratief verwerken van ontvangsten, de afhandeling van klachten, enz.

De vraag is dus of er veel extra horizontale afstemmingskosten na het introduceren van verrekenen ontstaan.

Er zijn echter ook *opportunity costs*²². Dit zijn de kosten van het huidige financieel-economische planningsapparaat. In een systeem dat gebruik maakt van het prijsmechanisme, zullen deze kosten grotendeels kunnen vervallen door de zelfregulerende werking van het prijssignaal.

Hiermee verandert het aan het slot van de voorlaatste alinea gestelde probleem in het volgende: de totale kosten (dus zowel van de horizontale als van de verticale afstemming) van beide alternatieven dienen met elkaar te worden vergeleken.

Afweging van voor- en nadelen

Hoewel de afweging van voor- en nadelen in elke concrete situatie apart moet worden gemaakt door de ressortcontroller, is de verwachting gerechtvaardigd dat het introduceren van verrekenen in een organisatie in zijn totaliteit niet meer administratieve kosten met zich mee zal brengen.

Er zal wel een sterke accentverschuiving moeten plaatsvinden van verticale naar horizontale transactiekosten²³.

Indien geen intern verrekensysteem bestaat zullen initiële kosten nodig zijn voor de opzet van een dergelijk systeem. Na verloop van tijd zullen de kosten van het financieel-economisch administratieve systeem bij verrekening echter naar verwachting lager zijn, dan de kosten van een centraal planningssysteem. Dit komt door de werking van het prijsmechanisme en door het feit dat de verantwoordelijkheidscentra op zichzelf gebaat zijn bij zo laag mogelijke kosten²⁴. Zie ter illustratie van het verwachte kostenverloop afb. 1.

De voorlopige conclusie is dat op grond van kostenoverwegingen voor verrekenen moet worden gekozen. Resterend de vraag of er voldoende overige argumenten voor verrekenen pleiten. Hoewel het in de economische realiteit weinig zal voorkomen, hoeven verrekenen, decentralisatie van bevoegdheden en de delegatie van kostenverantwoordelijkheden, niet alledrie samen te gaan (ofschoon ze elkaar, zoals eerder gesteld, doorgaans versterken).²⁵ Het gaat namelijk om drie verschillende instrumenten: zoals gezegd heeft decentralisatie te maken met de vrijheid om beslissin-

gen te nemen; kostenverantwoordelijkheid heeft te maken met de mate waarin een manager beoordeeld wordt op het bereiken van de overeengekomen doelmatigheidsdoelstellingen; verrekenen ten slotte heeft te maken met het introduceren van een prijssignaal²⁶. De fundamentele vraag die dan ook moet worden beantwoord wil men tot verrekenen binnen een organisatie overgaan, is niet of er veel beslissingsvrijheid is en of kostenverantwoordelijkheid is gedelegeerd, maar of verrekenen managers naar verwachting beter motiveert om de door de organisatie gewenste doelen te bereiken en hen beter stimuleert doelcongruente beslissingen te nemen²⁷. De beslissing om tot verrekenen over te gaan is daarmee niet louter een bedrijfseconomische beslissing, maar mede gebaseerd op sociaal-psychologische argumenten. Ze is bovendien afhankelijk van situationele factoren, zoals de mate van schaarste van middelen, de mate waarin alternatieve leveranciers voorhanden zijn, de aard en achtergrond van het management en de mate waarin doelmatigheidsprykkels nodig zijn. Los van specifieke situationele omstandigheden, pleiten in zijn algemeenheid de volgende condities in sterke mate voor verrekenen:

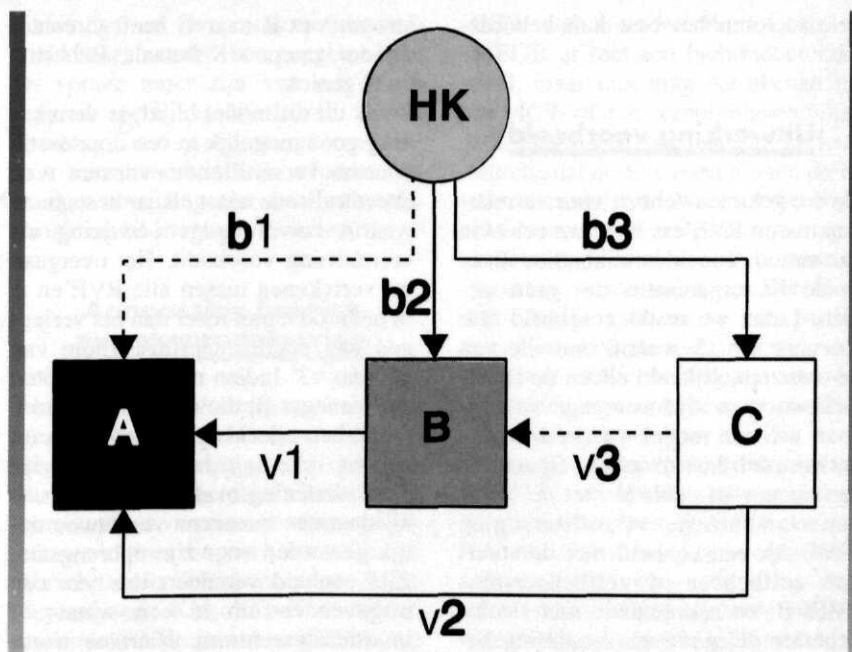
1. wanneer er sprake is van integraal management²⁸;
2. wanneer extra keuzemogelijkheden noodzakelijk zijn, ter stimulering van

²⁶ Onder prijssignaal wordt verstaan de invloed van de prijs van een goed of dienst op de vraag en het aanbod. Het introduceren van een prijssignaal heeft overigens pas zin wanneer er sprake is van schaarse middelen en de noodzaak deze zo optimaal mogelijk in te zetten.

²⁷ Het huidige beleid waarbij bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoveel mogelijk gedelegeerd worden, is dus op zichzelf niet in strijd met de nieuwe verrekenbeschikking, die verrekenen slechts mondjesmaat toestaat.

²⁸ Hiervan is sprake wanneer naast de beslissingsbevoegdheid ook de verantwoordelijkheid voor de effectiviteit en doelmatigheid van het integrale productieproces op langere termijn (dat wil zeggen alle aspecten van het in continuïteit goed functioneren van een organisatie) gedelegeerd is.

²⁹ Hiervan is sprake wanneer de eenheid goederen of diensten aanschaf of produceert die ook



Afb. 2 Financiële stromen binnen een krijgsmachtdeel bij verschillende typen RVE'en

een zo doelmatig mogelijke finale keuze²⁹;

3. wanneer de noodzaak bestaat de mate van doelmatigheid van een eenheid te beoordelen;

4. wanneer het gaat om een goed of dienst dat in zekere mate prijselastisch³⁰ is;

5. wanneer er geen sprake is van de productie van een zuiver collectief goed³¹;

6. wanneer het niet gaat om goederen of diensten waarvan het gebruik door de afnemers dient te worden gestimuleerd³².

op een andere wijze geproduceerd of bij andere leveranciers aangeschaft kunnen worden.

³⁰ Hiervan is sprake wanneer veranderingen in de prijs van het goed veranderingen in de vraag naar dit goed ten gevolge hebben.

³¹ Een zuiver collectief goed is niet op een markt te kopen of te verkopen, omdat niemand van het gebruik van dit goed uitgesloten kan worden (non-exclusiviteit) en omdat het gebruik door de één niet ten koste gaat van het gebruik door de ander (non-rivaliteit). Het zal duidelijk zijn dat binnen het Duits-Nederlandse legerkorps meer zuiver collectieve diensten geproduceerd worden dan binnen de overige ressorts.

³² Het gaat dan om zogenaamde *merit goods*. Gezien de gunstige neveneffecten die uitgaan van het gebruik van dit soort goederen, moet voorkomen worden dat de prijs van het goed het verbruik te zeer belemmert.

Als we deze lijst met voorwaarden goed op ons laten inwerken, moeten we tot de conclusie komen dat verrekenen niet alleen op grond van kostenoverwegingen, maar ook op grond van sociaal-psychologische argumenten verstandig is en dat het dus eerder regel moet zijn dan uitzondering. Dit geldt voor de organisatie als geheel. Maar ook voor de manager van een verantwoordelijkheidscentrum. Wanneer deze immers verantwoordelijk wordt gesteld voor de effectiviteit en doelmatigheid van zijn productieprocessen, dan wil hij invloed kunnen uitoefenen op de door hem noodzakelijk geachte input. Slechts een verrekenconstructie geeft die manager voldoende macht om deze invloed te kunnen uitoefenen. Daarom dient er tussen alle resultaatverantwoordelijke eenheden binnen de KL te worden verrekend. Omdat ik in de inleiding stelde dat situationele factoren echter doorslaggevend moeten zijn bij de vraag of er wel of niet dient te worden verrekend, doet de vraag zich voor in welke situaties de voordelen van verrekenen niet opwegen tegen de nadelen. Deze vraag zal primair door de ressortcontroller moeten worden beantwoord, aangezien deze de situatio-

nele factoren het best kan beoordelen.³³

Uitwerking voorbeeld

Nu we gekozen hebben voor verrekenen tussen RVE'en, laten we eens via van een voorbeeld bekijken hoe dit er in de KL-organisatie zou gaan uitzien. Laten we in dit voorbeeld (zie hiervoor afb. 2, waarin omwille van de overzichtelijkheid alleen de financiële stromen zijn weergegeven) uitgaan van een model waarin drie verantwoordelijkheidscentra figureren: een agency of eenheid met de status van economische verzelfstandiging (RVE-A), een eenheid met de status van zelfbeheer of zelfbeheer-plus (RVE-B) en een eenheid met slechts beperkte delegatie van beslissingsbevoegdheden en kostenverantwoordelijkheden (RVE-C). Laten we ervan uitgaan dat in de huidige situatie manager A wordt beoordeeld op het verschil tussen kosten en opbrengsten en dat de overige twee managers alleen beoordeeld worden op hun eigen uitgaven.

De onderbroken lijn b1 geeft aan dat in het verleden manager A rechtstreeks een budget kreeg van het hoofdkwartier (HK). In dit model bestaat deze financieringsbron inmiddels niet meer en moet A inkomsten d.m.v. verrekening verwerven van B en C (dit loopt via de lijnen v1 en v2). B en C worden in dit model voorzien van een uitgavenbudget vanuit het hoofdkwartier (dit betreft de lijnen b2 en b3). B en C zullen hierbij geneigd zijn te streven naar maximalisatie van een budget dat is gerelateerd aan de input, omdat dit beide managers de grootste vrijheid van handelen biedt. Voor de goederenstromen van A naar C (deze zijn niet weergegeven in de afbeelding) is C zowel beslisser, als betaler, als geniet. Op de goederen-

³³ Zo zal de RVE-controller zelf moeten bekijken of er binnen de RVE verrekend dient te worden tussen bepaalde afdelingen. Van hogerhand hoeven op dit gebied geen beperkingen aan de RVE opgelegd te worden, aangezien de verrekeningen binnen een RVE bij consolidatie van de jaarrekening tegen elkaar wegvallen.

stroom van B naar C heeft C echter minder greep: HK betaalt, B beslist en C geniet.

Zoals uit dit model blijkt, is verrekening goed mogelijk in een organisatie waarin verschillende vormen van decentralisatie naast elkaar bestaan en waarin zowel budgettoewijzing als verrekening voorkomt. Het overgaan tot verrekenen tussen alle RVE'en is in het model niet meer dan het verleggen van de financieringsstroom van b2 naar v3. Indien nu wordt besloten dat manager B, die momenteel alleen wordt beoordeeld op zijn uitgaven, tot het in rekening brengen van zijn dienstverlening over dient te gaan, is hij daarmee eveneens verantwoordelijk geworden voor zijn opbrengsten. Zijn eenheid verandert dus van een uitgavencentrum in een winst- of investeringscentrum. Hiermee wordt de evaluatiebasis van deze manager verbreed. Doelmatigheid wordt niet alleen beter meetbaar, maar ook een beoordelingscriterium. Echter, het gedrag van de manager wordt ook op een andere manier beïnvloed: hij zal meer alert worden op kwaliteitsbeheersing en zal sympathieker reageren op speciale wensen van de afnemer C. Een bijkomend voordeel is dat de kosteninformatie m.b.t. de andere eenheden binnen de organisatie (in dit model alleen B en C) betrouwbaarder wordt. HK wordt ten slotte in de gelegenheid gesteld meer te gaan sturen op hoofdlijnen.

Verrekenprijzen

Nu we ervan zijn overtuigd dat onze inspanningen gericht moeten zijn op het implementeren van een administratief systeem dat verrekenen tussen RVE'en mogelijk maakt, moeten we ons afvragen hoe de verrekenprijzen tot stand moeten komen en of deze centraal of decentraal worden vastgesteld. De vraag of tot verrekening moet worden overgegaan moest situationeel beantwoord worden. Dit geldt ook voor de vraag welke verrekenprijs in rekening gebracht moet worden. Er bestaan verschillende basismogelijkheden waarop gevarieerd

kan worden, waarvan de drie belangrijkste zijn: een marktconforme prijs, een integrale kostprijs en een variabele kostprijs³⁴.

Gesteld werd dat het antwoord op de vraag of verrekening in een bepaalde situatie wel of niet verstandig is, mede door sociaal-psychologische argumenten wordt bepaald. Dit geldt ook voor het antwoord op de vraag welke verrekenprijs gehanteerd moet worden. Het doel van verrekenen is immers doelcongruentie. Van belang is dus om vast te stellen wat het effect is van bepaalde financieel-economische prikkels op het gedrag van aanbidders en afnemers. Een gemakkelijke valkuil is verrekening tegen werkelijke kosten³⁵. Nadeel hiervan is dat de werkelijke kosten niet vooraf bekend zijn en dus niet gebruikt kunnen worden door de afnemende eenheid voor planningsdoeleinden. Een belangrijker nadeel is echter, dat het geen prikkel tot kostenbeheersing biedt aan de producerende eenheid. Ondoelmatigheden worden zo linea recta doorgegeven aan de afnemende eenheid. Het is dus belangrijk vooraf kostenafspraken te maken, het liefst in concurrentiestelling, anders op basis van controleerbare normen. Aangezien dit artikel niet de plaats is voor uitvoerige bedrijfseconomische beschouwingen over de verschillen tussen en de mogelijke consequenties van de verschillende typen verrekenprijzen, kan ik over de verrekenprijs kort zijn. In zijn algemeenheid zijn marktconforme prijzen de meest opti-

³⁴ De variabele kostprijs bevat alleen de kosten die daadwerkelijk fluctueren met de productie-omvang. De integrale kostprijs bevat alle kosten (dus ook de afschrijvingskosten, de kosten van de overhead en de kosten van het vaste personeel). Een marktconforme prijs is een prijs die na concurrentiestelling en onderhandelingen tussen vrager en aanbieder tot stand is gekomen. Ter aanmoediging van gewenst gedrag of ter voorkoming van ongewenste effecten (c.q. voor de dekking van bepaalde kosten), kunnen op deze drie basistypen verrekenprijzen toeslagen of reducties toegepast worden. Ook is het mogelijk voor afnemer en leverancier verschillende prijzen te hanteren (*dual pricing*).

³⁵ Hierbij worden de verrekenprijzen niet vooraf overeengekomen maar achteraf vastgesteld en in rekening gebracht.

male verrekenprijzen³⁶. Op deze manier wordt een stuk marktwerking min of meer geïncorporeerd in de organisatie³⁷ en wordt een pluriform, zichzelf regulerend, maar daardoor stabiel economisch systeem³⁸ verkregen. Dan nog de vraag of de verrekenprijzen centraal of decentraal moeten worden vastgesteld. Een belangrijk aspect aan verrekenen in een decentrale omgeving is dat het topmanagement de autonomie van de decentrale managers intact laat. Dit betekent dus dat van hogerhand zo weinig mogelijk voorgeschreven dient te worden en dat verrekenprijzen bij voorkeur in onderling overleg tussen leverende en afnemende partij tot stand komen³⁹. Dit geldt ook in een situatie van overcapaciteit. In dit laatste geval moet in onderling overleg een voor beide partijen acceptabele verrekenprijs worden overeengekomen en tot sanering van de overcapaciteit worden overgegaan⁴⁰. Wanneer de verrekenprijs de integrale kosten structureel niet dekt, wordt het topmanagement vanzelf geconfronteerd met de vraag of tot

sanering van de producerende eenheid moet worden overgegaan of dat er sprake moet zijn van een zogenaamd *merit good*⁴¹. In dit laatste geval ontstaat er een mengvorm⁴² tussen verrekenen met de afnemer en budgettoewijzing (in casu subsidiëring) vanuit het hoofdkwartier.

Aanpassing huidige verrekenregelgeving

Het zal na het voorafgaande betoog geen verrassing meer zijn dat de huidige verrekenregelgeving grondig dient te worden herzien¹⁰. In de huidige situatie is verrekenen alleen toegestaan wanneer dit geschiedt tussen de verschillende beleidsterreinen (kerndepartement, KM, KL, KLu, KMar, multiservice projecten en GDO). Als alternatief voor verrekenen binnen het beleidsterrein wordt kostentoe-rekening voorgesteld. De bezwaren hiervan zijn door mij reeds eerder uiteengezet. De huidige richtlijnen leiden tot de gekke situatie dat bijv. 785

ECW wel moet verrekenen met het MEOB of met een luchtmachtonderdeel, maar niet mag verrekenen met de MCW of een verzorgingscommando. Daarnaast ontstaat de curieuze situatie dat de eenheden binnen de KL die integraal hun kosten calculeren, wel kosten maken wanneer ze werkzaamheden uitbesteden buiten het eigen beleidsterrein, maar geen kosten maken wanneer ze van partijen binnen het eigen beleidsterrein hun diensten afnemen. Het zou dan ook beter zijn alle eenheden die goederen of diensten leveren in RVE'en onder te brengen en om het verrekenen tussen alle resultaatverwoordelijke eenheden te laten plaatsvinden. Op het RVE-niveau vindt immers naast de productie van goederen en diensten ook de kostenregistratie plaats. Op de Kompasdag van 30 september 1994⁴⁴ is als beleidsuitgangspunt ervoor gekozen, dat de binnen de contractperiode gereserveerde capaciteit ter grootte van de vaste kosten vooraf dient te worden verrekend en na feitelijke afname van het goed of de dienst, de marginale kosten. Het betreft hier dus een variatie op het (tot nu toe gebruikelijke) in rekening brengen van de integrale kostprijs. Voordeel ervan is echter dat nu grotendeels niet meer op basis van werkelijke kosten verrekend wordt. Bezwaren zijn dat nu in twee slagen verrekend moet worden in plaats van in één en dat het grootste deel van de kosten vooraf meerjarig budgettair moet worden overgeheveld⁴⁵. Bij het aanbieden van de nieuwe Verrekenbeschikking Defensie⁴⁶ blijken de op de Kompasdag geformuleerde uitgangspunten deels te zijn losgelaten en is bepaald dat bij wederzijds overeengekomen structurele dienstverlening, de directe kosten budgettair worden overgeheveld (d.w.z. alleen de directe personele en materiële kosten), waardoor er niets meer resteert om achteraf te verrekenen. Niet-structurele dienstverlening moet worden verrekend tegen de additionele uitgaven. Hiermee wordt in wezen gekozen voor het hanteren van een soort variabele kostprijs als verreken-tarief. Het hoofdbezwaar daarvan is

³⁶ Van Herwaarden hanteert een schema waarbij bedrijven ingedeeld worden naar de mate van verticale integratie en diversificatie (zie figuur 2 op blz D1700-29; drie transferprijsystemen op het analytische snijvlak). Aangezien bij de KL sprake is van een aanzienlijke verticale integratie en diversificatie gaat de voorkeur uit - ook bij de facto verplichte interne leveringen - naar marktachtige prijzen.

³⁷ Voor de sceptici onder u: we praten alleen al binnen de KL over een potentiële interne markt van ruim 4,5 miljard gulden in 1995!

³⁸ De vergelijking met een soortenrijk biologisch ecosysteem als een oerwoud, waarbij sprake is van zeer veel relaties tussen de organismen, dringt zich hierbij op. Een dergelijk ecosysteem is namelijk veel stabielere dan een monocultuur.

³⁹ In het boek *Integraal Management* van Doodewaard & De Nijs wordt (in paragraaf 5.2) een voorbeeld gegeven waarbij als gevolg van het centraal vaststellen door het topmanagement van een *transfer price* de totale bedrijfswinst theoretisch met f 5,- per stuk kan toenemen, maar waarbij door de negatieve motivationele effecten op het divisie-management de winst in realiteit met f 3,- per stuk daalt.

⁴⁰ Het grote voordeel in een situatie waarbij verrekend wordt is dat overcapaciteit snel en duidelijk zichtbaar wordt en dat de noodzaak tot sanering zich vanzelf aandient, terwijl in de huidige situatie van centrale planning overcapaciteit lange tijd heel doeltreffend gemaskeerd

kan worden.

⁴¹ Dit is een goed waarvan het gebruik - gezien de verwachte heilzame effecten op de organisatie als geheel - gestimuleerd moet worden.

⁴² Als voorbeeld van een dergelijke mengvorm kan dienen de NS die deels afhankelijk zijn van kaartverkoop en voor een ander deel afhankelijk van rechtstreekse financiering vanuit de rijksbegroting.

⁴³ Dit zal natuurlijk in samenspraak met het kerndepartement moeten.

⁴⁴ Op deze dag is door de E&F-verantwoordelijken van de diverse beleidsterreinen de in de toekomst te varen beleidskoers op het gebied van de inrichting van de financieel-economische informatievoorziening en het verrekenen uitgezet.

⁴⁵ Verwacht mag worden dat deze constructie leidt tot een te lage inschatting van de daadwerkelijk benodigde capaciteit door de afnemende partij: deze dient immers vooraf te betalen voor de door hem gereserveerde capaciteit (van invloed op dit gedrag is ook de vraag wat de afnemende partij moet betalen wanneer deze achteraf toch meer wenst af te nemen dan de door hem gereserveerde capaciteit). Indien de budgetoverheveling inmiddels heeft plaatsgehad, dan gaan van de constructie weinig doelmatigheidsprykkels meer uit: het grootste deel is immers toch al betaald.

⁴⁶ Het betreft beschikking F95001722 van 8 juni 1995, met de aanbiedingsbrieven 29613 en 29164 van de DEBKL van 21 juni 1995.

dat het niet past binnen het huidige beleid op het gebied van delegatie van integrale kostenverantwoordelijkheden. Omdat de opbrengsten van de leverende RVE de kosten niet dekken (de indirecte kosten mogen immers niet in rekening worden gebracht), zal de RVE zijn eigen voortbestaan in gevaar brengen of zal het de verliezen moeten compenseren door de prijzen voor de afnemers uit het eigen beleids-terrein kunstmatig te verhogen. Een voordeel van de keuze voor een variabel tarief voor de defensieorganisatie als geheel, is overigens wel dat de afnemende RVE'en eerst geneigd zullen zijn hun diensten te laten verrichten door RVE'en van andere beleids-terreinen, alvorens tot uitbesteding buiten de defensieorganisatie over te gaan. Dit voordeel is echter slechts een voordeel voor de korte termijn. Aangezien met de keuze voor een variabele kostprijs alle diensten in wezen als *merit goods* worden behandeld, zal er al snel een vraagstimulerend effect van uitgaan. Dit zal dan weer leiden tot onnodige investeringen in personeel en materieel. Bezwaren van de oude verrekenbeschikking, van de op de Kompasdag uitgezette koers en van de nieuwe verrekenbeschikking, zijn dat de te hanteren verrekennprijzen centraal worden voorgeschreven. Beter zou

zijn de vaststelling van de verrekennprijz over te laten aan de leverende en afnemende partij. Via zogenaamde horizontale convenanten kunnen hieromtrent voor langere perioden tussen RVE'en afspraken worden gemaakt.

Conclusies en aanbevelingen

1. Resultaatverantwoordelijke eenheden dienen te worden ingericht als een investeringscentrum. Binnen RVE'en dient, waar het afzonderlijke produkt-markt/regio-combinaties betreft, maximaal gebruik te worden gemaakt van winst- en investeringscentra.
2. Verrekenen (dat is het hanteren van een prijssignaal binnen een organisatie) zal op termijn minder administratieve kosten met zich meebrengen dan een gecentraliseerd budgettoewijzingssysteem. Verrekenen motiveert bovendien leverende en afnemende eenheden op de juiste wijze tot het economisch omgaan met schaarse middelen.
3. Indien verrekenen wordt gecombineerd met andere bedrijfsvoeringsinstrumenten die de doelmatigheid stimuleren (zoals het vergroten van interne en externe concurrentie, het creëren van verantwoordelijkheids-

centra en doelmatigheidsuitkeringen) wordt een samenhangend stelsel van bedrijfsvoeringsinstrumenten gecreëerd, dat optimaal uitnodigt tot doelmatig handelen. Verrekenen tussen en binnen RVE'en moet daarom op een zo ruim mogelijke schaal worden geïmplementeerd in de KL.

4. Alle organisatie-elementen uit de KL-staf die goederen of diensten leveren, dienen te worden ondergebracht in RVE'en. Tussen alle resultaat-verantwoordelijke eenheden in de KL moet worden verrekend. Uitzonderingen op deze regel worden door de ressortcontroller (na een afweging van de voor- en nadelen in een concrete situatie) gemaakt.

5. Het vaststellen van verrekennprijzen kan het best geschieden na concurrentiestelling in een overeenkomst tussen de afnemende en de leverende RVE.

Tot slot

Mijn stelling is niet dat binnen de KL nu overhaast op grote schaal tot verrekening moet worden overgegaan. In veel gevallen zal eerst nog een inhaalslag op het gebied van integrale kostenrekening bij organisatie-eenheden én de doorberekening van deze kosten naar de produkten en diensten die worden geleverd, moeten worden gemaakt. Wel dient naar mijn mening op korte termijn verrekening tussen resultaatverantwoordelijke eenheden mogelijk te worden gemaakt en ervaring mee worden opgedaan. Refererend naar het motto verwacht ik echter, dat bedrijfseconomische doctrines binnen de KL nog moeilijker te veranderen zullen blijken dan militaire doctrines.

Literatuur

- J.A.C.M. Doorewaard en W.F. de Nijs (red) - *Integraal Management*. Leiden/Antwerpen (1992).
- K.L. Van Herwaarden - *Transfer Pricing: een kwestie van strategie-implementatie*. Handboek Management Accounting (1992).

- C.T. Horngren en G.L. Sundem - *Introduction to Management Accounting*. Englewood Cliffs, New Jersey (1990).
- R. Petri en G.J.A.M. van der Vossen - *Management Control Structuur*. Handboek Management Accounting (1994).



De visie van de KL op de controller

Van financiële naar operationele controller

ing. J. van den Berg - hoofd sectie bedrijfsvoeringsbeleid DEBKL/OIB

Algemeen

Als gevolg van de voornemens rond de bedrijfsvoering van de KL en het Sturingsconcept BLS worden commandanten resultaatverantwoordelijk. Zij krijgen de beschikking over, gedelegeerde, bevoegdheden en budgetten. De commandant wordt hiermee de manager, die zijn in te zetten middelen integraal bestuurt. Hij maakt hierover afspraken met zijn commandant en evalueert achteraf zijn resultaten in relatie tot het gevoerde beheer en de kosten. De delegatie van bevoegdheden is pas effectief als gelijktijdig de bijbehorende budgetten worden gedelegeerd. Hierbij moet aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan. Eén daarvan is het beschikken over een compleet ingerichte controllerorganisatie met adequaat opgeleid personeel. Deze visie op de controller schetst een beeld van de rol en taken van de controller in de toekomstige KL (1998). Dit artikel geeft eerst enige achtergronden, die de basis hebben gevormd voor „de visie op de controller”, zoals die op 7 februari 1995 door de Legerraad is goedgekeurd.¹

Het begrip controller

De inhoud van het begrip „controller” is niet eenduidig vastgesteld of algemeen aanvaard [1]. Het hoogste managementniveau bepaalt de inhoud van de controllerfuncties. De basis voor de taken en het functioneren van

de controller vormt het *management-controlproces*. Anthony [2] geeft aan dat *managementcontrol* bestaat uit de hoofdprocessen *planning & control*. Het controlproces heeft de fasen „meten uitvoering”, „analyse” en „rapportage”. Het controlproces wordt ondersteund door managementcontrol-systemen.

Deze systemen meten en verwerken de (stuur)gegevens over de bedrijfsprocessen, hulpbronnen, personeel, materieel en geld. De gegevens worden vaak in geldeenheden uitgedrukt. De functionaris, die inhoud moet geven aan het controlproces en verantwoordelijk is voor het ontwerp en functioneren van de managementcontrol-systemen, wordt controller genoemd.

De volgende taken staan voor de controller centraal [3], [4]:

- het verstrekken van bedrijfseconomisch gerichte managementinformatie; deze informatie moet betrouwbaar, tijdig, juist, compleet en regelmatig zijn;
- het vormgeven van de administratieve organisatie (AO);
- het bewaken van de bedrijfseconomische haalbaarheid van de activiteiten van de organisatie (bedrijfseconomisch geweten).

Op basis van deze hoofdtaken wordt de controller gezien als deskundige op het gebied van de bedrijfsvoering (AO) en de financiële processen van de eenheid. Hij participeert vanuit een bedrijfseconomische deskundigheid bij de integrale planning, uitvoering en bewaking van de bedrijfsprocessen. Vanuit deze deskundigheid levert de controller een toegevoegde waarde

ten opzichte van de overige staffunctionarissen. De hier beschreven functie van controller komt overeen met de functie, die is ontstaan uit de meer algemene behoefte van organisaties hun bedrijfseconomische situatie op een meer systematische manier te beheersen.

Controller meer dan een controleur

De controller heeft een brede verantwoordelijkheid: hij ondersteunt de commandant in de besluitvormings-, uitvoerings- en verantwoordingsprocessen en heeft een toezichhoudende rol op de beheersing van de bedrijfsprocessen. Een *controleur* signaleert „slechts” afwijkingen tussen de werkelijkheid en de daarvoor gestelde normen.

Nieuwe bedrijfsvoering behelst de introductie van financiële beheersingstechnieken. Van der Poel [5] onderkent in het gebruik ervan twee invalshoeken:

- activiteiten m.b.t. de planning en beheersing van financiële transacties;
- activiteiten m.b.t. de planning en beheersing van bedrijfsprocessen. Bij de laatste activiteiten gaat het om *performance measurement*.

De taken voor de planning en beheersing van financiële transacties maken binnen Defensie deel uit van de FEZ-taak (Financieel-Economische Zaken). De FEZ-taak is aan de controller toegewezen.

FEZ-functie

De comptabiliteitswet² voorziet in een onafhankelijk toezichhoudende rol van de minister van financiën op de besteding van de overheids gelden. De

¹ Zie „visie op de controller”, Directeur Economisch Beheer KL, d.d. 7 februari 1995.

² Zie mandaatregeling FEZ-taken, Directeur Generaal Economie en Financiën, d.d. 7 december 1992.

directeuren FEZ zijn op basis van deze wet verantwoordelijk voor het toezicht binnen de departementen. Binnen Defensie wordt de DGEF als Directeur FEZ aangemerkt. De DGEF heeft een aantal taken en bevoegdheden gemandateerd aan de DEBKL. Dit mandaat wordt hier verder aangegeleid als de FEZ-functie.

De taakomschrijving van de FEZ-functie is: verantwoordelijkheid voor het bewaken en bevorderen van de doelmatige aanwending van de begrotingsgelden. Deze verantwoordelijkheid betekent coördinatie van het totale begrotingsproces; beoordelen en adviseren over de financiële en budgettaire gevolgen van het voorgenomen beleid en toezicht uitoefenen op de doelmatige en rechtmatige uitvoering van het vastgestelde beleid.

De controller in een overheidsorganisatie is belast met de FEZ-functie. In deze rol is hij primair de onafhankelijke toetsers van de doelmatigheid van de besteding van rijksmiddelen en vanuit die optiek adviseur van de commandant, maar wel met een eigen verantwoordelijkheid. Zo behoeven alle besluiten met financiële gevolgen de instemming van de controller. Hij dient vanuit deze optiek een onafhankelijke rol te vervullen [6].

Administratieve organisatie

Vanuit de FEZ-functie is de controller verantwoordelijk voor de inrichting en instandhouding van de financiële processen. Hij is belast met de inrichting en instandhouding van een kwalitatief toereikende administratieve organisatie rond deze processen. Bij de niet-financiële processen heeft de controller een toezichthoudende en toetsende rol bij het tot stand komen van de administratieve organisatie.³

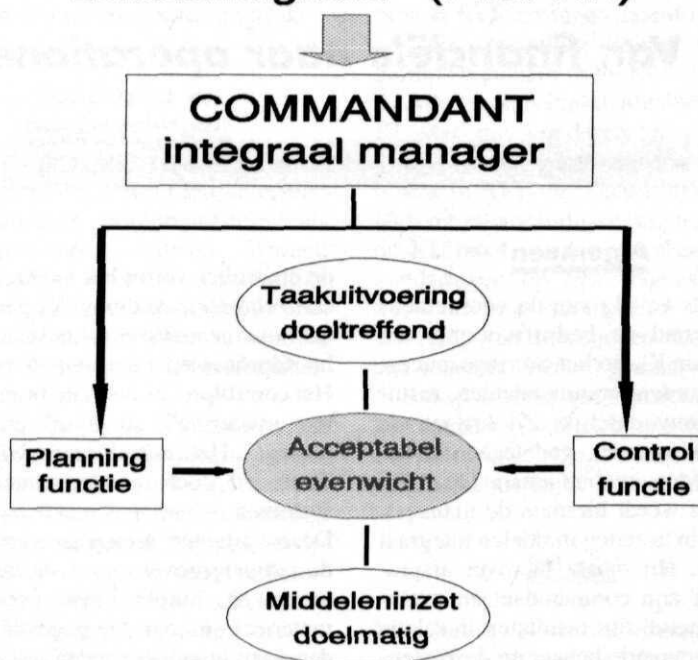
Hij bereikt dit door o.a. het treffen van maatregelen van interne controle en het inbrengen van meetpunten voor planning en beheersing in de be-

³ Zie brief BLS, d.d. 29 september 1994 en Aanwijzing administratieve organisatie, Secretaris Generaal, d.d. 18 mei 1994.

⁴ PIOFAH staat voor: Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Aanschaffingen (materieel) en Huisvesting.

Resultaatverantwoordelijkheid

zelfstandigheid (PIOFAH)



Afb. 1 Bedrijfsvoering KL

drijfsprocessen. Voor de meetpunten in de bedrijfsprocessen stelt hij eisen aan de betrouwbaarheid, tijdigheid en relevantie van de bestuurlijke informatievoorziening.

Bedrijfsvoering en de rol van de commandant

De visie van de KL op de controller
De KL heeft een bedrijfsvoering die aansluit op het Sturingsconcept BLS en waarin „sturing in de lijn” en „resultaatverantwoordelijkheid” kernbegrippen vormen. De besturing geschiedt in de vorm van opdrachten en verantwoordingsinformatie tussen commandanten op basis van contractmanagement.

De commandant is integraal resultaat-verantwoordelijk. Hij is verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen van zijn eenheid en moet over de daarvoor noodzakelijke middelen en PIOFAH-bevoegd-

heden⁴ beschikken. De commandant voert zijn bedrijfsprocessen op een doeltreffende en doelmatige wijze uit en zoekt daarbij naar een acceptabel evenwicht (afb. 1). Afhankelijk van de taakstelling van de eenheid en de omstandigheden waaronder de taken worden verricht, zullen de wegingscriteria tussen doelmatigheid en doeltreffendheid verschuiven. Bij operationeel optreden (uitgezonden eenheden) prevaleert de doeltreffendheid en verschuift het accent naar de „commandovoering”. Bij het voorbereiden (1(GE/NE) Corps) en ondersteunen (Natco, COKL) van operationeel optreden weegt de doelmatigheid zwaar en verschuift het accent naar de „bedrijfsvoering”.

Plannings- en controlfunctie

Uit afb. 1 blijkt dat de commandant als integraal manager voor de besturing van de eenheid primair steunt op twee functies, *planning & control*.

Tezamen geven de functies inhoud aan de beheersing van de resultaatverantwoordelijke eenheid.

Planningsfunctie

De inhoud van de planningsfunctie bestaat uit het definiëren van de doelstellingen, resultaten en benodigde middelen en ontwikkelen van criteria en normen voor het evalueren daarvan. Daarnaast omvat de planningsfunctie het plaatsen van beleidsvoornemens in de plannen voor de korte, middellange en lange termijn. Deze plannen zijn richtinggevend voor de inrichting van de bedrijfsprocessen. Vervolgens bewaakt de planningsfunctionaris de goede uitvoering van de plannen voor wat betreft de produkt-/projectvoortgang, middeleninzet en kwaliteit en adviseert hij de commandant over het bijstellen van deze plannen en doelstellingen.

Controlfunctie

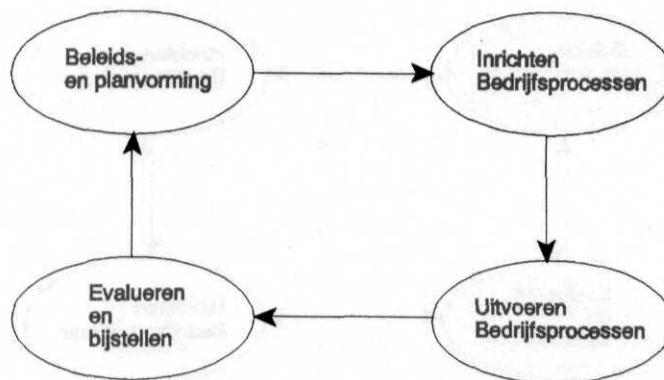
De controlfunctionaris ondersteunt de commandant bij het bewaken van de doelmatige aanwending van de middelen. Hij adviseert de commandant over de doelmatigheid van de plannen, over de inrichting van zijn bedrijfsprocessen en over het treffen van maatregelen voor de verbetering van de uitvoering ervan. De controlfunctionaris evalueert de realisatie van het bedrijfsplan vanuit bedrijfseconomische invalshoek.

Relatie plannings- en controlfunctie

De bedrijfsvoering van de eenheid vereist een beheerst verloop van de managementprocessen. Deze processen moeten uitgaan van dezelfde basis voor wat betreft systematiek, prestatiecriteria, kengetallen, normen, e.d. De plannings- en controlfunctionarissen werken nauw samen om deze basis te verkrijgen.

Beide functies dragen vanuit verschillende optiek bij aan het plan, dat de gestelde doelen realiseert binnen de daarvoor gestelde randvoorwaarden. Ondanks deze nauwe relatie adviseert de literatuur [7] beide functies gescheiden te houden. Dat zorgt ervoor dat het controlaspect tot zijn recht komt.

MANAGEMENTCYCLUS



Afb. 2 De managementcyclus is de basis waarop de commandant zijn eenheid bestuurt

De managementcyclus

De commandant stelt zijn produkten vast op basis van de doelstellingen van zijn eenheid. Hij wordt daarbij bijgestaan door een staf, die deze doelstellingen en produkten naar functionele aspecten uitwerkt en hem adviseert over de kaders. De controller ondersteunt vanuit zijn bedrijfseconomische deskundigheid de commandant in de verschillende fasen van de besturings- of managementcyclus. Dit is de basis waarop de commandant zijn eenheid bestuurt [3].

De managementcyclus bestaat uit vier processen (afb. 2):

- beleids- en planvorming;
- inrichten van de bedrijfsprocessen;
- uitvoeren van de bedrijfsprocessen;
- evalueren en bijstellen.

De managementcyclus wordt iteratief doorlopen, d.w.z. het produkt van een proces kan worden bijgesteld op basis van het produkt van een ander proces. Plannen worden bijv. bijgesteld als bij de uitvoering blijkt, dat de grondslagen of normen onrealistisch zijn. Evenzo wordt het beleid bijgesteld als in de uitvoering de beoogde effecten niet worden gerealiseerd.

Bedrijfsvoering en de rol van de controller

De toegevoegde waarde van de con-

troller in de bedrijfsvoering bestaat uit zijn bijdrage aan de beheersing van de managementcyclus. Deze wordt hier per fase van het managementproces uitgewerkt.

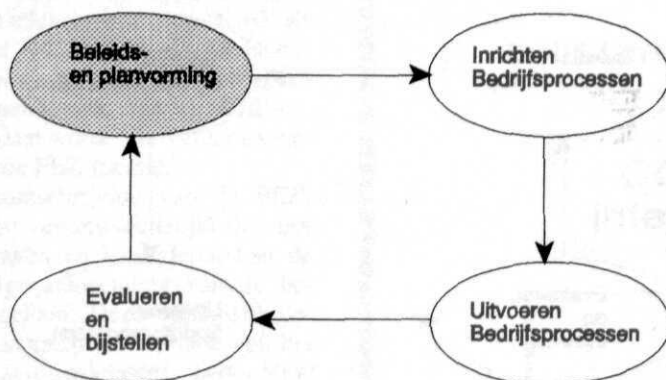
Beleids- en planvorming

In dit proces (afb. 3) worden de opgedragen doelstellingen vertaald naar de produkten van de eenheid. Hierbij wordt rekening gehouden met ontwikkelingen binnen en buiten de eenheid. Op basis van de vastgestelde produkten worden de bedrijfsprocessen van de eenheid afgeleid en de ondersteunende en besturende processen vastgesteld. De voor het uitvoeren van deze processen benodigde middelen worden vervolgens bepaald. Deze gegevens worden in het bedrijfsplan van de eenheid vastgelegd.

De controller is binnen het proces „beleids- en planvorming” belast met o.a. de volgende taken:

- het -mede- beoordelen van de geformuleerde doelstellingen (targets);
- het beoordelen van de doelmatigheid van het beleid en de daaruit voortvloeiende plannen;
- het beoordelen van de doelmatige toewijzing van middelen aan taken en bedrijfsprocessen op basis van de opgestelde kengetallen en normen;
- het opstellen, toetsen en indienen van de ontwerpbegroting en meerja-

MANAGEMENTCYCLUS



Afb. 3 Proces beleids- en planvorming

renramingen;

- het opstellen van bedrijfseconomische kengetallen en normen;
- het aanreiken van ramingsmethoden en -technieken;
- het inbrengen van de bewakingssystematiek en informatievoorziening, voor zover die al bij de opzet van de plannen tot uitdrukking moeten komen.

Op deze wijze ondersteunt de controller de commandant bij het vertalen van de doelstellingen naar de producten en middelen van zijn eenheid.

Inrichten van bedrijfsprocessen

In dit proces (afb. 4) organiseert de commandant de personele, materiële en financiële middelen voor het reali-

seren van de taakstelling. Het proces omvat alle activiteiten gericht op het operationeel maken van de bedrijfsprocessen: het structureren en besturen.

De controller is binnen het proces „inrichten bedrijfsprocessen” belast met o.a. de volgende taken:

- het inrichten van de administratieve organisatie, interne controle en informatievoorziening rond de financiële processen, de projecten en de bedrijfsadministraties;
- het adviseren van de commandant over de doelmatige inrichting van de overige bedrijfsprocessen;
- het ontwikkelen en in stand houden

van het instrumentarium voor de bedrijfsvoering;

- het (mede) stellen van eisen aan de bestuurlijke informatievoorziening rond de niet-financiële processen voor wat betreft de aspecten betrouwbaarheid, tijdigheid en relevantie;
- het (mede) adviseren van de commandant over de vorm en inhoud van de managementinformatie (zoals prestatie-indicatoren, kengetallen e.d.) en de wijze waarop het informatievoorzorgende proces binnen de eenheid kan worden ingericht;
- het adviseren over de denk- en werkwijze voor het verzamelen van betrouwbare managementinformatie (meetmethode).

Op deze wijze adviseert de controller de commandant bij het vaststellen en inrichten van de bedrijfsprocessen van zijn eenheid.

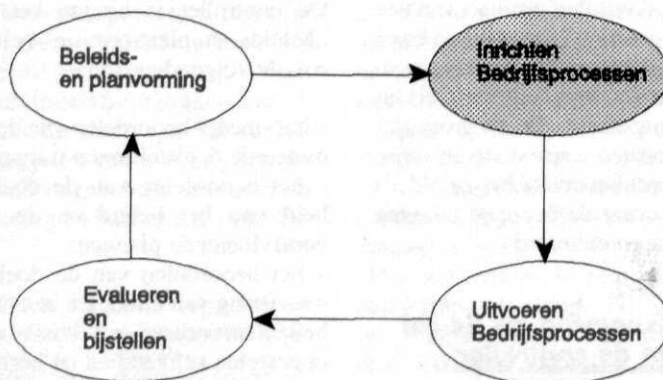
Uitvoeren van bedrijfsprocessen

In dit deel van de managementcyclus worden de bedrijfsprocessen uitgevoerd, waarmee de voor de eenheid vastgestelde producten tot stand komen (afb. 5). De commandant verzamelt gedurende dit proces informatie over de voortgang van de realisatie van producten in termen van kwantiteit, kwaliteit en tijd. Deze voortgang is gerelateerd aan de bij de realisatie ingezette middelen.

De controller is binnen het proces „uitvoeren” belast met o.a. de volgende taken:

- het uitoefenen van voorafgaand toezicht op de doelmatigheid en rechtmatigheid van de begrotingsrealisatie en het samenstellen van de periodieke overzichten hierover;
- het opstellen, beoordelen en indienen van wijzigingsvoorstellen op de begroting;
- het houden van toezicht op de naleving van de richtlijnen en aanwijzingen m.b.t. de administratieve organisatie en de interne controle;
- het beoordelen van de doelmatige uitvoering van de bedrijfsprocessen onder gebruikmaking van:
 - zelf verzamelde gegevens over de financiële processen;

MANAGEMENTCYCLUS



Afb. 4 Inrichten bedrijfsprocessen

• beschikbare meetgegevens over de niet-financiële processen.

Op deze wijze bewaakt de controller vanuit de bedrijfseconomische invalshoek de uitvoering van de bedrijfsprocessen en het bedrijfsplan.

Evalueren en bijstellen

In dit proces (afb. 6) worden verschillende evaluaties uitgevoerd. Deze betreffen de doelstellingen, het beleid en de produkten van de eenheid en de realisatie hiervan. Bij de realisatie zijn de mate van doelrealisatie en de doelmatige inzet van de middelen van belang. Op basis van deze evaluaties worden de doelstellingen, de beleids-/uitvoeringsplannen, de procesinrichting en de procesuitvoering (eventueel) bijgesteld. Specifieke aspecten van het evaluatieproces zijn de beleidsevaluatie, de interne controleonderzoeken en de audits (*financial, operational*).

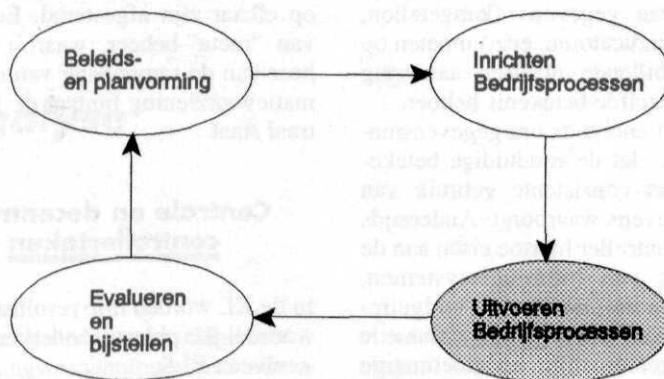
Beleidsvaluatie is primair de verantwoordelijkheid van de beleidsontwikkelaar. De controller reikt in dit traject de instrumenten aan, waarmee de evaluatie wordt uitgevoerd.

Audits zijn *onafhankelijke* onderzoeken bij een deel van de organisatie (bijv. een RVE), met het doel het planmatig doorlichten van alle relevante processen en aspecten van de organisatie en het op basis daarvan geven van een oordeel over de kwaliteit van de beheersing (of naar een aspectgebied (bijv. milieu)). De uitkomsten van een *audit* worden gebruikt in de verbeteringsprocessen van de eenheid. Als *audits* worden o.a. onderkend: *financial audit* en *operational audit*.

De *financial audit* omvat een onderzoek naar en oordeelsvorming over de inrichting, werking en besturing van de financiële bedrijfsprocessen. *Financial audits* worden zowel door de commandant als de controller geïnitieerd.

Bij de *operational audit* wordt het functioneren van de eenheid in algemene zin onderzocht, waarbij een dwarsdoorsnede van alle processen wordt gemaakt. *Operational audits* worden door de commandant geïni-

MANAGEMENTCYCLUS



Afb. 5 Uitvoeren bedrijfsprocessen

tieerd. Vanuit zijn bedrijfseconomische deskundigheid participeert de controller – naast specifieke materiedeskundigen – in de *operational audits*.

De controller is binnen het proces „evalueren en bijstellen” belast met o.a. de volgende taken:

- het toelichten van de jaarlijkse financiële verantwoording;
- het beoordelen van het bestaan en de werking van de administratieve organisatie en interne controle;
- het uitvoeren van bedrijfseconomische analyses en het adviseren over mogelijke bijstellingen van beleid en plannen;
- opstellen van rapportages voor de

commandant over de voortgang van het actuele bedrijfsplan/managementcontract;

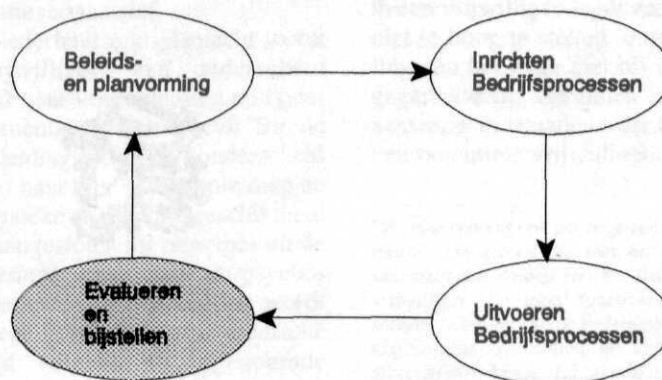
– het uitvoeren van interne controle, het onderzoeken en participeren in *financial* en *operational audits*.

Op deze wijze evalueert de controller de uitvoering van de bedrijfsprocessen en het bedrijfsplan en rapporteert hierover aan de commandant.

Rol controller in de informatievoorziening

Vanuit hun verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid zullen de BLS en de ressortcontroller zich een oor-

MANAGEMENTCYCLUS



Afb. 6 Evalueren en bijstellen

deel moeten vormen over de betrouwbaarheid van de hun aangeleverde niet-financiële en financiële gegevens. Deze gegevens (kengetallen, prestatie-indicatoren, enz.) moeten op de verschillende plaatsen aanwezig zijn en dezelfde betekenis hebben.

Dit vraagt enerzijds om gegevensmanagement, dat de eenduidige betekenis en het consistente gebruik van deze gegevens waarborgt. Anderzijds stelt de controller hiertoe eisen aan de inrichting van informatiesystemen, (bedrijfs)administraties, budgetteringssysteem en begroting, alsmede aan de rechtmatige en doelmatige aanwending van de middelen. De BLS-controller moet hiertoe over bevoegdheden beschikken om richtlijnen uit te vaardigen voor de definiëring van gegevens, de inrichting van het gegevensmanagement en het beheer van de samenhang van de informatievoorziening op KL-niveau [2]. Het gaat bij het beheer niet om het functionele beheer van logistieke, personele, organisatiesystemen enz., noch om het technisch

beheer van computers, netwerken enz., maar om een structuur waarin de beheersaspecten op een juiste wijze op elkaar zijn afgestemd. Een vorm van "meta"-beheer, waarbij het beheer van de samenhang van de informatievoorziening binnen de KL centraal staat.

Centrale en decentrale controllertaken

In de KL worden drie resultaatverantwoordelijke niveaus onderkend:

- niveau BLS;
- niveau ressort, bijv.: NL-deel van 1(GE/NL)Corps, COKL, Natco;
- niveau RVE, bijv.: divisietroepen, brigades, opleidingscentra, regionale militaire commando's, landelijk opererend bedrijf, centrale facilitaire diensten.

Organisatorische invulling

De controllerorganisatie zal niet op ieder resultaatverantwoordelijk niveau in de KL gelijk zijn ingevuld.

Wel zal een aantal taken gelijk zijn, met name die op FEZ-gebied. Op andere gebieden is de invulling afhankelijk van:

- de typologie van de eenheid;
- de mate van verzelfstandiging;
- het niveau in de organisatie.

Taakinfilling

Door deze gelaagde structuur van de controllerorganisatie heeft de controller t.o.v. het onderliggende niveau vanuit zijn FEZ-verantwoordelijkheid een regelgevende en een toezichhoudende taak. In het kader van de ondersteuning van de bedrijfsvoering heeft de controller op BLS- en ressortniveau een consoliderende en analyserende taak ten aanzien van de managementinformatie van de onderliggende niveaus. Bovendien stelt de BLS-controller eisen aan de kwaliteit van de decentrale controllers. Tevens heeft hij vanuit zijn FEZ-bevoegdheid invloed op de vulling van die functies.

Samenvatting

De controller in de KL van 1998 participeert vanuit het doelmatigheids-traject in de processen van de managementcyclus. Hij combineert zijn onafhankelijke, gemandateerde FEZ-functie met een bedrijfseconomisch oordeel over de bedrijfsprocessen. Hij voegt daarmee een wezenlijk element toe aan de bedrijfsvoering in de KL. Hij is daarmee één van de spelers in de managementcyclus van de commandant.

Literatuur

1. R. van de Graaf - De controllersfunctie: theorie en praktijk II. TAC (mei 1991).
2. R.N. Anthony, Dearden and Young - *Managementcontrolsystems*. Erwin Illinois, 4e dr. (1988).
3. O.C. van Leeuwen - De managementcyclus van de controller in vogelvlucht. *Controlling en informatiemanagement* (mei 1992).
4. H. de Ridder - De controller: alleen een

financieel expert? *Overheidsmanagement 1992/12* (1992).

5. T. de Groot en J.H.R. van de Poel - *Financieel management in non-profit organisaties*. Wolters-Noordhoff (1993).
6. R.W. Starreveld - Organisatie van de controller en informatiemanagement. *Bestuurlijke informatieverzorging (hfdst. 18)*.
7. J.A.F. Stoner en C. Wankel - *Management*. Prentice Hall International Editions, (1986).



Classificatie en selectie van vrijwilligers

Een economische analyse

dr. S. Duindam¹

De werving van personeel behoort tot de essentiële pijlers van een vrijwilligersleger. Gedurende de tijd van een dienstplichtigenleger heeft een werver een passieve taak. Tekorten aan beroepspersoneel kunnen in noodgevallen veelal worden opgevangen door tijdelijk extra dienstplichtigen in dienst te nemen. In een vrijwilligersleger dient de werver een actieve inspanning te leveren, omdat het aanbod van militairen niet meer oneindig is voor alle functies.

In een vrijwilligersleger is het aanbod van vrijwilligers in eerste instantie nul en zal pas van de grond komen, indien er wervingsinspanningen worden verricht. Het doel van de wervingsinspanningen in de krijgsmacht is het aantrekken van het gewenste aantal gekwalificeerde vrijwilligers, omdat het ultieme probleem van een vrijwilligersleger natuurlijk het aantrekken van personeel is om de taken van de krijgsmacht te kunnen uitvoeren. Het aantrekken van gekwalificeerde vrijwilligers is iets anders dan het simpelweg aantrekken van potentiële vrijwilligers. De praktische

implicatie van dit onderscheid is dat bij wervingsinspanningen niet alleen naar het werven moet worden gekeken, maar tegelijkertijd naar de classificatie, selectie en aanstellingsmogelijkheden. In brede zin is het wervingssysteem verantwoordelijk voor:

- (1) het aantrekken van vrijwilligers die werk zoeken in de krijgsmacht;
- (2) het classificeren van vrijwilligers op hun geschiktheid voor militaire dienst;
- (3) de selectie van vrijwilligers;
- (4) het bepalen waar en wanneer de geselecteerde vrijwilliger aan het werk kan.

Het aantrekken van vrijwilligers en daarmee het bepalen van het aanbod is op zich al een verhaal apart, waarop hier niet verder zal worden ingegaan. Dit geldt ook voor punt 4². Voor het doel van dit artikel staan de onderdelen 2 en 3 centraal.

Bij het classificeren van vrijwilligers staat de kwaliteit voorop. Wat nu precies kwaliteit is, is moeilijk te omschrijven omdat er geen kant-en-klare maatstaf voor is. Kwaliteit is immers een relatieve maatstaf.

In de Nederlandse krijgsmacht wordt bij vrijwilligers een onderscheid gemaakt naar vooropleiding en fysieke en mentale geschiktheid. Bij de vooropleiding wordt een onderscheid gemaakt naar type schoolopleiding en bij de fysieke en mentale geschiktheid wordt aangesloten bij principes uit de verzekeringsgeneeskunde en psychologische testen. Bij de keuring wordt niet alleen gekeken naar de medische toestand volgens de zogenoemde ABOHZIS-formule, maar ook naar welk risico vrijwilligers lopen wanneer zij

in militaire dienst aan zware inspanningen worden blootgesteld. Met behulp van alle scoringsresultaten is vervolgens een classificatie te maken. Aan een classificatiesysteem zijn voor- en nadelen verbonden. Het grote voordeel van zo'n systeem, en daarvoor is het ook bedoeld, is dat gemakkelijk een selectie kan worden gemaakt uit de vrijwilligers die zich hebben aangemeld. Vrijwilligers die een bepaalde grens overschrijden in de classificatie kunnen worden aangenomen, terwijl de rest wordt afgevoerd.

De reden om een bepaalde grens bij de selectie te trekken komt voort uit drie soorten overwegingen. Vrijwilligers die onder de grens vallen worden geacht te moeilijk opleidbaar te zijn voor het militaire beroep; ze zullen moeilijkheden ondervinden met het op een juiste manier uitoefenen van hun beroep³ en kunnen problemen krijgen met de motivatie en discipline. Of dit in de praktijk ook zo is, is door de afwijzing op voorhand moeilijk te onderzoeken. Toch is het in een vrijwilligersleger zaak de eisen niet te hoog te stellen, omdat de vulling van het leger niet bij voorbaat is gegarandeerd. Garanties zijn slechts aanwezig in situaties waar het aanbod van potentiële vrijwilligers het aantal

¹ De auteur is cursusteamleider aan de Open Universiteit in Heerlen. Het artikel is gebaseerd op hoofdstuk 6 van het proefschrift „*Militaire dienstplicht: een economische analyse van de personeelscomponent in de krijgsmacht*”, Datawise, Maastricht (1995).

² Voor de mening van de auteur over deze onderdelen van het wervingsproces wordt onder meer verwezen naar paragraaf 6.1 en 6.2 van „*Militaire dienstplicht: een economische analyse van de personeelscomponent in de krijgsmacht*”, of J. Schoeman en S. Duindam, „*Werven voor een vrijwilligerskrijgsmacht*”, Bestuurskunde nr. 7 (1995).

³ Hiertoe behoort ook het zogenaamde „afbreukrisico”. De kosten die met dit afbreukrisico samenhangen komen aan het licht indien een vrijwilliger niet meer functioneert en direct schade toebrengt aan de bedrijfsvoering van de krijgsmacht. Zo zullen de kosten van het afbreukrisico hoger zijn bij een monteur bij de luchtmacht dan een infanterist bij de landmacht.

Statisch besluitvormingsprobleem bij het vaststellen van selectiecriteria

Acceptatie	Geaccepteerd: x%	Geaccepteerd: x%
Hypothese	(1) Correct (1 - Z ₁ %)	(2) Incorrect Z ₁ %
Geschikt	(4) Incorrect Z ₂ %	(3) Correct (1 - Z ₂ %)
Ongeschikt		

beschikbare functies in grote mate overtreft. In zo'n situatie is sprake van overaanbod en kunnen conform de situatie in een dienstplichtigenleger andere selectiegrenzen gelden.

In het algemeen kan het proces van het stellen van kwaliteitstandaards worden gezien als een statistisch besluitvormingsprobleem, waarbij het doel is die vrijwilligers af te wijzen die niet geschikt zijn voor de krijgsmacht, maar wel in het achterhoofd te houden dat de selectiegrenzen niet zo strak moeten worden vastgesteld, dat geschikte vrijwilligers toch worden geëlimineerd. Ter illustratie het volgende: verondersteld wordt dat een individuele vrijwilliger geschikt of niet geschikt is voor de krijgsmacht. Daarnaast wordt verondersteld dat de selectiecriteria zo zijn dat de individuele vrijwilliger wel of niet wordt geaccepteerd.

Uit de tabel kunnen we opmaken dat er vier combinaties zijn onder dit eenvoudige besluitvormingsprobleem:

- (1) de vrijwilliger is geschikt en wordt geaccepteerd door de selectiecriteria;
- (2) de vrijwilliger is geschikt, maar wordt door de selectiecriteria afgewezen;
- (3) de vrijwilliger is niet geschikt en wordt afgewezen;
- (4) de vrijwilliger is ongeschikt, maar wordt door de selectiecriteria geaccepteerd.

Het tweede geval, het afwijzen van een vrijwilliger die geschikt is, wordt in de statistiek een fout van de eerste

soort genoemd. Het vierde geval wordt een fout van de tweede soort genoemd. Omdat geen enkel criterium perfect kan voorspellen, veronderstellen we dat een fout van de eerste soort Z₁% van de keren dat een vrijwilliger geschikt is voorkomt en dat een fout van de tweede soort Z₂% van de keren voorkomt, wanneer een vrijwilliger niet geschikt is. De relatie tussen Z₁ en Z₂ is dat als Z₂afneemt, Z₁ in het algemeen toeneemt, ceteris paribus.⁴

Om de juiste selectiestrategie op te stellen, moeten we het selectieproces in een kostenplaatje zetten. Er zijn kosten verbonden aan het maken van foute beslissingen, en er zijn diverse administratiekosten verbonden aan het selectieproces. De kosten die te maken hebben met een fout van de eerste soort, het afwijzen van een geschikte vrijwilliger, zijn de *opportunity costs* van het afwijzen van een productief persoon in de krijgsmacht. De kosten van een fout van de tweede soort bevatten de kosten die zijn gemaakt voor het werven, selecteren en trainen van een ongeschikt persoon, omdat deze nooit zijn initiële kosten zal waarmaken. De totale kosten verbonden aan ieder selectieproces zijn daarom een functie van

⁴ Dat wil zeggen, des te stringenter de selectiecriteria (minder „fouten” zijn toegestaan in de krijgsmacht), des te groter zal het aantal geschikte vrijwilligers zijn dat wordt afgewezen. Indien de ceteris paribus conditie wordt losgelaten, bijvoorbeeld indien er betere voorspellers ontwikkeld worden, kunnen de cijfers voor z₁ en z₂ beide naar beneden. Het ontwikkelen van betere voorspellers is echter niet zonder ontwikkelings- en administratiekosten.

- (1) de kosten van het maken van een incorrecte beslissing ten aanzien van de geschiktheid van een vrijwilliger;
- (2) de waarschijnlijkheid van het maken van een verkeerde beslissing;
- (3) de administratiekosten van het selectieproces.

Indien we veronderstellen dat de kosten van een fout van de eerste soort C₁ zijn, de kosten van een fout van de tweede soort C₂, de administratiekosten A, en dat b% van alle vrijwilligers geschikt is (dus 1-b% is niet geschikt), dan kunnen de totale kosten van het selectieproces als volgt worden berekend:

$$\text{Kosten} = [b\%Z_1C_1] + [(1-b\%)Z_2C_2] + A$$

Formule 1

Deze kostenfunctie helpt ons onder meer verklaren, waarom de selectiegrenzen in een dienstplichtigenleger zo hoog zijn gesteld dat slechts 73% wordt goedgekeurd. De *opportunity costs* van een fout van de eerste soort zijn in een dienstplichtigenleger vrijwel verwaarloosbaar, omdat voor ieder individu dat ongeschikt wordt verklaard een alternatief individu klaarstaat om zijn plaats in te nemen. In een vrijwilligersleger moet dit alternatieve individu eerst worden geworven, terwijl de krijgsmacht tijdelijk een productieverlies lijdt, omdat zij haar functies niet op sterkte heeft. De toegevoegde waarde van de vrijwilliger ontbreekt. Iets dat in een dienstplichtigenleger niet voorkomt, omdat de open plaatsen daar onmiddellijk worden opgevuld.

In een dienstplichtigenleger zijn de kosten die samenhangen met een fout van de tweede soort verre van verwaarloosbaar. Training, uitrusting enz. kosten veel geld. De dienstplicht moedigt de krijgsmacht aan selectiegrenzen te ontwikkelen die gemakkelijk zijn te administreren (om de kosten te minimaliseren) en die de gevolgen van een kostbare fout van de tweede soort minimaliseren. De overgang van een dienstplichtigen naar een vrijwilligersleger maakt een fout van de eerste soort nu erg kostbaar, omdat iedere geschikte vrijwilliger

die wordt geweigerd in principe een reductie betekent van een toch al schaars aanbod. Bij het naar beneden bijstellen van de selectiegrenzen is het belangrijk voor ogen te houden, dat dit niet de bedoeling heeft de kwaliteit van de vrijwilligers te reduceren, maar te erkennen dat „standaard kwaliteit” maatstaven geen perfecte voor spellers zijn. Het verlagen van de selectiegrenzen zal moeten doorgaan tot het punt waarop de marginale kosten van een fout van de eerste soort gelijk zijn aan de marginale kosten van een fout van de tweede soort: $dC_1 = dC_2$, waarbij C_1 gelijk is aan het produktieverlies, de kosten van de extra wervingen en de extra selectiekosten. C_2 is gelijk aan de uitrustingskosten, trainingskosten, de extra kosten welke zijn verbonden aan selectieverbetering en eventuele afbreukkosten.

In de Verenigde Staten hebben Chu en Norrblom⁵ in 1974 onderzoek gedaan naar de relatie tussen kosten van fouten van de eerste soort, kosten van fouten van de tweede soort en het verlagen van selectiegrenzen. Zij schatten dat de kosten die te maken hebben met fouten van de tweede soort, zoals de verloren trainingskosten, in de buurt komen van 5 tot 7 miljoen dollars per jaar, wanneer de selectiegrenzen zo verlaagd worden, dat het aantal gekwalificeerde vrijwilligers met 5% zal stijgen. Daarentegen zal bij omgewijzigde selectiegrenzen een toename van 5% van het aantal vrijwilligers om extra salarissen vragen ter grootte van ongeveer 300 miljoen dollars per jaar. Met andere woorden, Chu en Norrblom komen tot de conclusie dat bij het verlagen van de selectiegrenzen, om 5% meer gekwalificeerde vrijwilligers te krijgen, de term

$[(1-b\%)Z_2C_2]$ in vergelijking met formule 1 stijgt met 5 tot 7 miljoen dollars per jaar, maar de term $[b\%Z_1C_1]$ afneemt met 300 miljoen dollars per jaar. Wel dient hier te worden opgemerkt dat in deze vergelijking de kosten van het afbreukrisico niet geheel zijn verwerkt, zodat de extra (trainings)kosten waarschijnlijk een onderschatting met zich meebrengen. Niettemin is het zowel uit vulgings- als kostenooipunt te verwachten dat bij een overgang van een dienstplichtigen- naar een vrijwilligersleger, de selectiegrenzen worden verlaagd in situaties waar de relatieve schaarste aan personeel hoog is.

In het volgende deel van het artikel zal worden beschreven dat het niet noodzakelijk is hoge selectie-eisen te stellen teneinde de kwaliteit van het personeel te waarborgen. Om deze stelling te onderbouwen zullen de ervaringen van twee projecten in de Verenigde Staten worden besproken. Het eerste, *Project 100.000*, maakte deel uit van de „*War on Poverty*” van president Johnson en had tot doel te zien of vrijwilligers, die eerst waren afgewezen op mentale gronden, toch bevredigend konden functioneren, indien de krijgsmacht ze gewoon een kans gaf. Het tweede project was een onbewust project, maar bleek zeer interessant toen naar voren kwam dat in de jaren 1976-1980 de classificatiesystemen niet goed hadden gefunctioneerd en zo'n 300.000 vrijwilligers met geïnfleerde testcores toch waren geaccepteerd door de krijgsmacht.

Project 100.000 en de ASVAB-misnorming⁶

In de Verenigde Staten was de krijgsmacht het eerste instituut in de samenleving dat begon met testprogramma's op grote schaal. De eerste testen werden door psychologen ontwikkeld in de Eerste Wereldoorlog, hoewel van deze mentale testen pas veel later echt gebruik werd gemaakt. In 1941 werd de *Army General Classification Test* (AGCT) ingevoerd. Deze test was bedoeld „*as a test of general ability and was inten-*

ded to be used in basically the same manner as the Army Alpha”.⁷

Met behulp van de AGCT en een aantal subtesten werd van ieder persoon een totaal score gemaakt en kreeg iedereen een classificatie. Snelle leerlingen kregen categorie I, de iets minder snelle categorie II, gemiddelde leerlingen categorie III, beneden gemiddeld categorie IV en de langzame leerlingen categorie V. Na de Tweede Wereldoorlog werden de militaire standaards opgetrokken en kwamen de mensen in categorie V niet meer in aanmerking voor militaire dienst. Deze uitsluiting werd wettelijk vastgelegd. Het betrof ongeveer 10% van alle personen.

In het midden van de jaren '60, de AGCT was inmiddels vervangen door de *Army Forces Qualification Test* (AFQT), werd ook onderscheid gemaakt tussen personen die wel een high-school-diploma hadden en personen die daarvan niet in het bezit waren. Bezitters van een high-school-diploma die hoger scoorden dan het 31e percentiel in de AFQT waren zonder uitzondering gekwalificeerd. Zat een individu tussen het 21e en 30e percentiel, categorie IV, dan was hij gekwalificeerd indien hij een high-school-diploma had en boven-gemiddeld scoorde bij bepaalde testen. Individuen zonder high-school-diploma werden alleen aangenomen indien ze boven het 31e percentiel uitkwamen, dat wil zeggen categorie I, II en III. De strikte indeling in categorieën heeft in de Verenigde Staten meer dan eens stof tot discussie gegeven en niet alleen omdat de grenzen wettelijk werden vastgelegd. Zo kwam het voor dat commandanten hun mening over bepaald personeel baseerden op de kennis van de mentale categorie waar iemand thuishoorde.

Ook het *Project 100.000* is niet aan enig commentaar ontsnapt. Het project was volgens de initiators bedoeld het leven van jongeren met een achterstand in de maatschappij te verbeteren. Zij geloofden dat de krijgsmacht hiertoe heel goed geschikt was, door de aanwezigheid van een duidelijke structuur en het vermogen en de ervaring in het omgaan met een cultu-

⁵ David S.C. Chu en Eva Norrblom, *Physical Standards in an All-Volunteer Force, The Rand Corporation*, april 1974.

⁶ Dit deel van het artikel is gebaseerd opp het werk van Thomas G. Sticht, *Military Testing and Public Policy: selected Studies of Lower Aptitude Personnel*, in: Bernard R. Grifford en Linda C. Wing, *Test Police in Defense*, Boston 1992.

⁷ Sticht, op cit. blz. 15. De „*Army alpha*” was de oude test.

reel en economisch diverse bevolking.

Project 100.000 maakte in het midden van de jaren '60 deel uit van de „*War on Poverty*”. Voor de toenmalige minister van defensie van de Verenigde Staten, Robert McNamara, was het *Project 100.000* een efficiënte en geschikte manier om de krijgsmacht te laten dienen voor twee nationale doelen: sociale welvaart en nationale veiligheid. Het doel van *Project 100.000* was om ieder jaar 100.000 vrijwilligers in dienst te nemen, die bij een normale selectieprocedure buiten de boot zouden zijn gevallen. Daarbij zou het gaan om ca. 22,3% van de vrijwilligers in categorie IV, de laagst geschikte. De kosten van het project werden geacht zich terug te verdienen in de maatschappij door een hogere scholingsgraad, vakbekwaamheid en een vergroot zelfvertrouwen bij de honderdduizenden jongeren, die door *Project 100.000* nu wel in aanmerking kwamen voor de militaire dienst.

McNamara zag het als een „gecontroleerd experiment” van het effect van de krijgsmacht op de jongeren met een achterstand en vice versa. Sommige leden van het militaire apparaat en parlementariërs zagen dit anders en zeiden dat het in dienst nemen van minder geschikte vrijwilligers de krijgsmacht zou verzwakken, zoals blijkt uit de woorden van Evans:

*„The results were neither satisfactory nor equitable. The “New Standards” men flunked out of basic training at twice the usual rate, were court-martialed and dismissed with premature discharges twice as often. Among cynics in the Pentagon, the program was soon dubbed McNamara’s Moron Corps”.*⁸

Anderen hadden weer andere bezwaren, zoals blijkt uit het verhaal van Baskir en Strauss:

„In the opinion of many military leaders, social planners and liberal critics, Project 100.000 proved a failure. While it expanded the wartime

*manpower pool, it also required additional resources which the services could ill afford. But above all, it was a failure for the recruits themselves. They never got the training that military service seemed to promise. They were the last to be promoted and the first to be sent to Vietnam. They saw more than their share of combat and got more than their share of bad discharges. Many ended up with greater difficulties in civilian society than when they started. For them, it was an ironic and tragic conclusion to a program that promised special treatment and a bright future, and denied both.”*⁹

De conclusies van Evans, Baskir en Strauss staan in schril contrast met de conclusie van de *Presidents Commission on an all-volunteer force*, die verklaarde dat:

*„one cannot help but conclude that the Project 100.000 experiment has been a success and should be continued”.*¹⁰

Om achter de waarheid te komen heeft Sticht een zeer grote hoeveelheid data verzameld die twee groepen omvatte: een groep met mensen uit het *Project 100.000* en een vergelijkbare „controlegroep” met niet-*Project 100.000*-mensen. Sticht heeft beide groepen in kaart gebracht en de statistieken uitgewerkt om te zien of de doelen van het project werden bereikt, er vooruitgang werd geboekt door de vrijwilligers op diverse terreinen en om te zien of de vrijwilligers van *Project 100.000* inderdaad minder van kwaliteit waren, zoals de critici beweerden.

Het basistrainingsprogramma werd door 94% van de *Project 100.000*-vrijwilligers afgemaakt. Bij de controlegroep van meer geschikte vrijwilligers was dit percentage 98%. Ook bij het aanleren van de vakbe-

⁸ Evans, *The Army and the Underclass: losing Battle*, in Sticht, blz. 21

⁹ Baskir en Strauss, *Chance and Circumstance: the draft, the war and the Vietnam generation*, New York 1978, blz. 131, in Sticht, blz. 20.

¹⁰ Sticht, op cit., blz. 21.

¹¹ Idem.

kwaamheid lagen de vrijwilligers uit het project weinig achter. Meer dan 90% hoefde geen opleidingsonderdeel over te doen en meer dan 85% voldeed aan de vereisten van geconcentreerd leren en maakte de training in één keer af. In de hele krijgsmacht maakte 86% van de vrijwilligers van *Project 100.000* zijn totale dienstdtijd vol. Van de controle-groep was dit 92%.

Van de vrijwilligers die afvielen, was dat bij minder dan de helft vanwege slecht gedrag of ongeschiktheid. De meerderheid viel af door reeds bestaande medische problemen, overlijden in de Vietnamoorlog, en door andere redenen.

In de landmacht werd 95% van de vrijwilligers als „*highly efficiënt*” gezien, zodat kan worden gezegd dat ook hier geen problemen waren. Een belangrijke factor van kritiek bij het project was, dat de instroom van jongeren met een achterstand in de maatschappij disciplinaire problemen zou veroorzaken:

*„Project 100.000 men were court-martialed and dismissed with premature discharges twice as often as non-Project 100.000 men”.*¹¹

Letterlijk was dit waar, maar wat de critici vergaten te vermelden was dat het totale percentage 3,2% was, vergeleken met 1,6% voor de controlegroep. Meer dan 95% heeft nooit iets te maken gehad met de krijgsraad. Ook tuchtrechtsovertredingen ontlieden elkaar voor beide groepen niet veel, waardoor we kunnen zeggen dat de veronderstelde disciplinaire problemen niet werden gestaafd door de cijfers. We dienen echter niet te vergeten dan de extra krijgsraadzaken natuurlijk extra budgettaire en maatschappelijke kosten met zich meebrengen, die in sommige gevallen zelfs aanzienlijk kunnen zijn. Niettemin kunnen we concluderend stellen dat *Project 100.000* heeft laten zien dat vrijwilligers uit de mentale categorie IV relatief goed functioneerden, zowel bij de training als op het werk. De resultaten laten zien dat de verschillen tussen de beide groe-

pen vrij klein zijn, in ieder geval op elk terrein minder dan 5 tot 10 procentpunten. Verlaging van de selectiegrenzen mag dan in termen van fouten van de tweede soort leiden tot een toename van de budgettaire kosten, deze worden, gezien vanuit maatschappelijk oogpunt, dubbel en dwars terugverdiend.

In *Project 100.000* werden de selectiegrenzen door een politieke beslissing naar beneden bijgesteld. Bij de ASVAB-misnorming leidde een technische fout tot een onbedoelde en niet herkende verlaging van de selectiegrenzen. De fout bestond daaruit, dat bepaalde tabellen die gebruikt werden om *Armed Services Vocational Aptitude Battery* (ASVAB) scores om te zetten in percentielscores, niet goed waren ingeschaald. De ASVAB was in 1976 ingevoerd en het duurde tot 1980 voordat werd ontdekt dat er technische fouten waren gemaakt. In 1979 dacht het ministerie van defensie in de Verenigde Staten dat 5% van de krijgsmacht bestond uit vrijwilligers uit categorie IV, doch in werkelijkheid bleek dat 30% te zijn. Toen ontdekt was dat honderdduizenden minder geschikten toch een plaatsje in de krijgsmacht hadden gevonden, werden er studies opgezet om te ontdekken hoe de prestaties van deze vrijwilligers verschilden van vrijwilligers die onder alle omstandigheden geschikt zouden zijn verklaard. De technische fout in de ASVAB leidde dus tot een neutraal experiment. In dit experiment zijn militaire leiders onbewust geweest van het feit dat zij honderdduizenden categorie-IV-vrijwilligers in dienst hadden genomen die eigenlijk *potentially ineligible* (PI) waren. Omdat de krijgsmacht zich hiervan niet bewust was, is er weinig commentaar te horen op de kwaliteit van de troepen in deze periode, dit in tegenstelling tot wat het geval was in de Tweede Wereldoorlog en bij *Project 100.000*. In interviews met bataljonscommandanten was er bijna niemand die klaagde over de ongeschiktheid van de troepen. In een opgenomen gesprek in 1979 in West-Duitsland vroeg Sticht¹² aan een commandant of

de nieuwe soldaten goed konden omgaan met het ingewikkelde wapenmaterieel. De commandant antwoordde:

„You can talk to any of my commanders and any of my non-commissioned officers. I believe that 99 percent of them will tell you – I know they will – because they tell me the same thing; just what I’m going to tell you. That is baloney. We consider our soldiers to be outstanding. Our non-commissioned officers are outstanding. We’ve got outstanding officers. They’re the best that I’ve ever seen. [When asked, what about the new guys?] I’m talking about the new guys, privates coming in. I have sergeants tell me every day, ‘Boy these new privates that are coming in are great. We’re really getting some good soldiers in.’ Why do they say that; because that’s the way we think about our soldiers. We choose to believe that our soldiers are damn good, from the day they walk in and to the extent that they aren’t, that’s our responsibility. We have the capability and space to see to it that they are helped”.

Uit de studies die na het ontdekken van de fout in de ASVAB volgden, bleek dat de woorden van de commandant in vrijwel de gehele krijgsmacht opgeld hadden gedaan. De verschillen tussen de twee groepen waren net als in het *Project 100.000* niet erg groot, terwijl op sommige terreinen de PI's zelfs beter scoorden. In de landmacht waren de verschillen tussen PI's en personeel uit de hoogste geschiktheidscategorieën I en II niet zo groot, bij de marine en de luchtmacht waren de verschillen wel duidelijk aanwezig. Deze verschillen worden verklaard door de grotere aandacht voor studie en schriftelijke testen bij de marine en de luchtmacht. Toch bleven de uitvalpercentages gedurende vele jaren constant. Uit de ASVAB-misnorming studies is dan ook op te maken dat de geschiktheid van vrijwilligers veel meer heeft te

¹² Sticht, op cit. blz. 62.

¹³ Sticht, op cit. blz. 64.

maken met hoe mensen op het werk presteren en worden begeleid, dan met pen-en-papier-testen. Vrijwilligers uit categorie IV presteren minder indien de prestatie wordt gemeten aan de hand van schriftelijke testen, doch de werkelijke met de hand uitgevoerde prestatie ligt veel hoger, wat onder meer blijkt uit de waardering van hun werk door hun meerderen. In 1987 werd dit nogmaals bevestigd door het ministerie van defensie:¹³

„Upon looking at their performance, we learned that a surprisingly large number of them became successful members of the military. If the enlistment standards were working properly, those young people should have been marginal performers at best. As it turned out, not only did they not have marginal performance, many of them performed considerable above that level. They completed training; their attrition rates weren’t unusually high; they were promoted at rates only slightly lower than their higher scoring peers; and they reenlisted. So, the question was not that training grades were somehow flawed, but that a quarter-of-a-million people who did not meet the enlistment standards and should not have been able to do the job did in fact do pretty well”.

Toch hebben deze resultaten niet geleid tot het blijvend in dienst houden van de vele categorie-IV-vrijwilligers. De ontdekking van de foute inschaling van de ASVAB leidde ertoe dat het aantal vrijwilligers uit categorie IV van 30% in 1980 afnam tot 4% in 1986, hoewel daartoe eigenlijk geen aanleiding was.

De onderzoeken naar zowel het *Project 100.000* als de ASVAB-misnorming laten zien dat de actuele kwalificatiestandaards in de Verenigde Staten vrijwilligers uitsluiten, die op zijn minst acht op de tien keer succesrijk zijn. Ondanks het feit dat de classificatiesystemen objectieve maatstaven aanleveren, blijft het stellen van selectiegrenzen een subjectieve, psychologische en arbitraire zaak. De commandanten willen de beste

soldaten, omdat de prestaties van zijn onderdanen de basis vormen van zijn beoordeling. Des te lager de vermeende geschiktheid van zijn soldaten, des te minder rooskleurig ziet de commandant zijn toekomst in, terwijl daar geen reden toe is. De klachten van commandanten over de geschiktheid van zijn personeel zijn veelal een psychologische zaak, veroorzaakt door het in classificatiegroepen onderbrengen van hun personeel. Is de commandant niet op de hoogte van de geschiktheid van dat personeel of wordt hem daarover onjuiste informatie gegeven, dan smelt het commentaar als sneeuw voor de zon. Dit was ook al zo in de Tweede Wereldoorlog.

Een rapport van het ministerie van de landmacht in de Tweede Wereldoorlog laat zien dat:¹⁴

„During World War II, commanders complained that they were getting too many men in the lowest mental category. The Department of the Army then arbitrarily decreed that the top half of that category would henceforth be classified in the next higher category. Commanders practically ceased their complaints, although they were getting the same number of low quality men as before-but now only half as many were designated as being in the lowest mental category”.

¹⁴ Sticht, op cit. blz. 44.

Slotopmerkingen

De les die uit dit artikel getrokken kan worden, is dat het gebruik van classificatiesystemen en het stellen van selectiegrenzen een groot maatschappelijk belang heeft. Daarbij kost het stellen van hoge selectiegrenzen niet alleen veel geld in termen van extra salaris en wervingskosten, het is ook belangrijk de maatschappelijke gevolgen van deze eisen onder ogen te zien. Het weigeren van „potentieel minder geschikte” vrijwilligers heeft niet alleen gevolgen voor de vrijwilliger zelf, maar ook voor het gezin en de omgeving waaruit hij komt. Voor de vrijwilligers is er het gemis aan arbeidservaring, scholing en zelfvertrouwen. Voor de gezinnen is het extra inkomen vaak ook van harte welkom, maar nog meer maken gezinnen gebruik van intergenerationale opbrengsten, door de ervaringen van de vrijwilliger. Ook zal de omgeving er eventueel voordeel bij hebben, indien hij als voorbeeld voor de rest gaat dienen.

Indien de Nederlandse krijgsmacht bij het opzetten van haar vrijwilligersleger wordt geconfronteerd met schijnbaar minder geschikten, dan is het zowel in het belang van de krijgsmacht, als de vrijwilligers en de maatschappij om ze bij te scholen op die punten, waarin ze relatief zwak zijn. Scholing heeft daarbij niet alleen een test-, maar ook een doe-karakter. De

kosten van deze extra scholing worden niet alleen in maatschappelijk opzicht gecompenseerd door beter geschoolde vrijwilligers. Scholing wordt door hen ook gezien als potentieel inkomen, wat voor de krijgsmacht betekent dat de druk op het loongebouw vermindert. Met andere woorden: scholing kan ervoor zorgen dat de wedde van de soldaat niet omhoog hoeft, met als gevolg de wedde van de sergeant ook niet enz. Dit alles pleit voor zo laag mogelijke selectiegrenzen en een verandering van de maatstaven die de krijgsmacht in Nederland gebruikt. Het stellen van lage selectiegrenzen heeft vrijwel geen effect op de kwaliteit van de krijgsmacht; het bespaart de belastingbetaler een hoop geld, geeft jongeren een echte kans en brengt een sociaal bewustzijn in de krijgsmacht. Echter ook hier geldt dat „*the proof of the pudding, is the eating of the pudding*”. De Nederlandse praktijk kan wel eens anders zijn dan de hier getoonde theoretische analyse, die uitgaat van een relatief sterke schaarste aan personeel, en is geïllustreerd met Amerikaanse voorbeelden. Niettemin dient de Nederlandse krijgsmacht nog steeds alle functies binnen het vrijwilligersleger te vullen met de schaarse middelen die zij heeft. Zowel nu als in de toekomst. De analyse in dit artikel kan daarbij uitstekend als referentiekader dienen. ■



Geïntegreerde gegevensverwerking in de jaren '90

Koninklijke Landmacht implementatie middenlaag (KLIM)

B.H.W. Wolbers - majoor van de militaire administratie

Was automatisering in de 20e eeuw belangrijk voor het voortbestaan van een onderneming, in de 21e eeuw zal de informatiestrategie van levensbelang zijn. De informatieverwerking moet in het bedrijfsproces worden geïntegreerd.

Sinds het verschijnen van de Defensienota 1991 is bij de Koninklijke Landmacht (KL) een omvangrijke herstructurering in uitvoering. Het beginsel „decentraal, tenzij....” wordt daarbij volledig doorgevoerd. Voor de KL-staf betekent dit een vergaande delegatie van bevoegdheden naar de onderdelen van de KL. Dit vereist een andere wijze van bedrijfsvoering, waarbij delen van de KL worden omgevormd tot Resultaat Verantwoordelijke Eenheden (RVE'n). Ter verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid zal de besturing van de krijgsmachtdelen – en dus ook van de KL – waar mogelijk geschieden op basis van managementcontracten, waarbij achteraf verantwoording wordt afgelegd over de wijze waarop het contract is uitgevoerd. Hierdoor kan de aansturing van de organisatie worden versterkt.

Verbetering bedrijfsvoering KL

Voor de aanpassing van de bedrijfsvoering binnen de KL is het noodzakelijk dat deze wordt ingericht op basis van eisen, die zijn afgeleid van het besturingsconcept van dit krijgsmachtdeel, t.w.

- flexibel opereren (soepele overgang van vredessituatie naar crisis- of oorlogssituaties, met de nadruk op doeltreffendheid);
- zelfstandigheid op laag niveau (bataljon en hoger) in de taakuitvoering (vrijheid van handelen op basis van gedecentraliseerde bevoegdheden en middelen);
- creativiteit en initiatief in het gebruik van de middelen (doelmatigheid);
- (resultaat)verantwoordelijkheid nemen (contractmanagement).

De visie van de KL op de bedrijfsvoering houdt in, dat resultaatverantwoordelijkheid en beheersing van bedrijfsprocessen wordt bereikt door een vergroting van de zelfstandigheid en (ruimte voor) eigen initiatief van commandanten. Het bedrijfsmodel dat dit mogelijk maakt, gaat uit van een opdeling van de KL in resultaatverantwoordelijke eenheden, die door contractmanagement worden gestuurd.

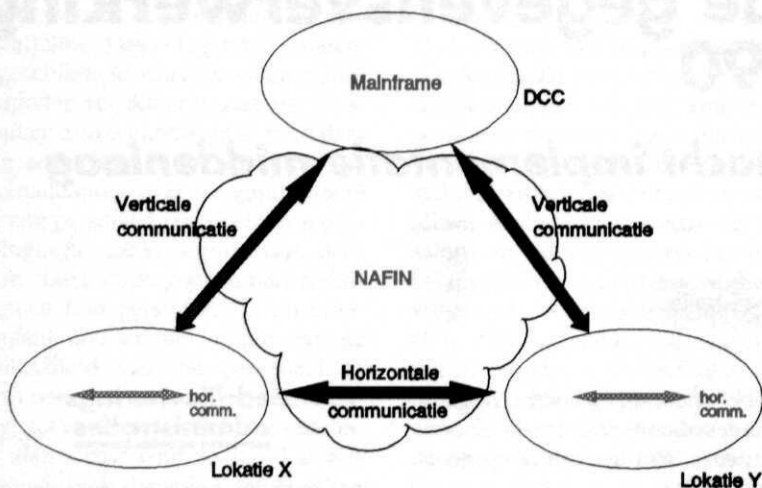
Voor deze eenheden dienen dan de vastgestelde taken en de ter beschikking gestelde middelen en bevoegdheden, te worden gerelateerd aan vooraf overeengekomen te behalen resultaten. In dat verband zullen aan commandanten meer en andere bevoegdheden worden toegekend. Dit zal leiden tot andere communicatiepatronen en daarmee tot andere informatiebehoeften. Ook zal op de lagere niveaus veel invoer van gegevens plaatsvinden om aan de informatiebehoefte van hogere bevelsniveaus te voldoen. Dit wordt aangeduid met het begrip „getrapte” informatiebehoefte.

Bedrijfsvoerings- administraties

Managementcontracten, tezamen met delegatie van bevoegdheden, leggen een aanzienlijk zwaardere last op de decentrale lijnmanager. Het decentrale besturingsmodel betekent een toenemende behoefte aan lokale gegevensverwerking en -opslag, nodig voor de bedrijfsvoering van het eigen onderdeel. Daarom zal ook aandacht moeten worden besteed aan aspecten van instrumentele aard, zoals de inrichting van de decentrale bedrijfsadministratie. Vanwege de omvang van de te verwerken gegevens is het doelmatig, gebruik te maken van geautomatiseerde informatiesystemen. Achterstand in de ontwikkeling hiervan zal tot vertragingen leiden bij het invoeren van het nieuwe bedrijfsvoeringsconcept.

Behoefte

Bij de eenheden ontstaat als gevolg van het nieuwe bedrijfsvoeringsconcept een groeiende behoefte aan informatie over cruciale onderwerpen, zoals doelstelling en taken, productieproces, in te zetten middelen en geleverde producten en/of diensten. Tevens worden steeds hogere eisen gesteld aan een zichtbare doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van eenheden. Vanuit het perspectief doeltreffendheid moet op ieder gewenst moment snel inzicht kunnen worden verkregen in de stand van zaken aan de hand van actuele gegevens. Vanuit het perspec-



Afb. 1 Communicatiefaciliteiten KL

tief doelmatigheid moet met zo min mogelijk inspanning gebruik kunnen worden gemaakt van alle relevante informatie die – eventueel verspreid over andere eenheden – aanwezig is. Om hieraan te voldoen moeten de onderdelen van de KL op verschillende niveaus op eenvoudige wijze informatie kunnen uitwisselen. Dat houdt dus in dat gegevens, aanwezig in een deel van de organisatie, toegankelijk en bewerkbaar moeten zijn voor andere organisatie-elementen. Eenheden moeten elkaar via datacommunicatie kunnen raadplegen en tevens gebruik maken van dezelfde gegevensbanken. Om in deze behoefte te kunnen voorzien zijn lokale netwerken (LONET's) voor geautomatiseerde gegevensverwerking en datacommunicatie nodig. Hierbij kan de behoefte in de volgende aspecten worden onderscheiden:

- standaard-kantoorautomatiseringsfaciliteiten voor eindgebruikers op lokatie;
- gegevensverwerking en -opslag voor eindgebruikers op een lokatie met de mogelijkheid tot gezamenlijk gebruik van gemeenschappelijke gegevensverzamelingen;
- datacommunicatie tussen eindgebruikers onderling op één lokatie (lokale horizontale communicatie);
- datacommunicatie tussen eindgebruikers op verschillende lokaties (in-

terlokale horizontale communicatie via het NAFIN);

- datacommunicatie tussen eindgebruikers op een lokatie en centraal opgestelde *mainframe*-capaciteit (interlokale verticale communicatie) (zie afb. 1);

De geschetste behoefte is aanwezig of zal binnen afzienbare tijd ontstaan bij vrijwel alle eenheden van de KL. Deze behoefte aan LONET's en aan gedecentraliseerde informatievoorziening is niet nieuw, maar reeds geruime tijd aanwezig. Zo zijn momenteel binnen de KL ca. 140 naast elkaar werkende netwerken operationeel. Deze zijn op verscheidene lokaties voor specifieke toepassingen aangelegd. Voorbeelden hiervan zijn de Geautomatiseerde Ondersteuning Compagnies-Administrateur (Goca) en de Geneeskundige Database Krijgsmacht (GDBK). Bij de aanleg zijn afzonderlijke produktkeuzes gemaakt, waardoor koppeling niet altijd mogelijk is. Gezien de (toekomstige) behoefte is het daarom effectiever en efficiënter op nagenoeg elk kazernecomplex, waar verschillende eenheden zijn gevestigd, op den duur één geïntegreerd lokaal netwerk te installeren (LONET) met aansluiting op het *Netherlands Armed Forces Integrated Network* (NAFIN). Er is dus om de hiervoor genoemde redenen (zie ook afb. 2) op vrijwel elke kazerne

behoefte aan lokale netwerkfaciliteiten. Deze moeten bruikbaar zijn voor vele soorten toepassingen (informatiesystemen) en tevens zijn voorzien van een aansluiting op het NAFIN.

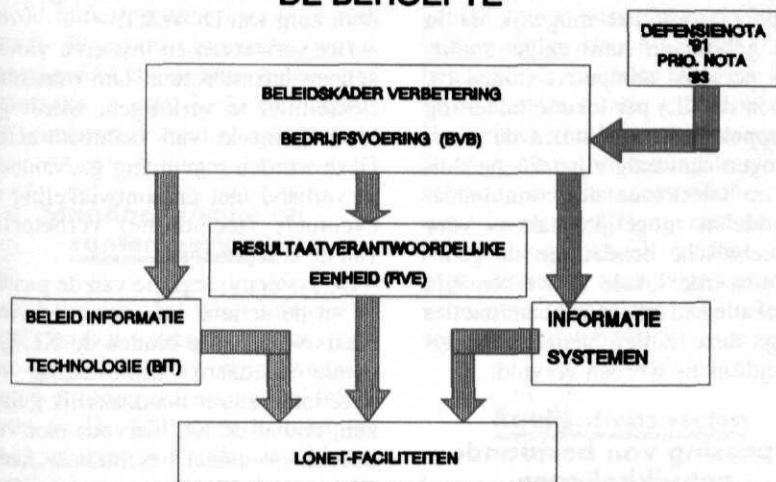
Opzet van het informatievoorzieningssysteem

De KL heeft haar automatiseringsarchitectuur en de daarbinnen te gebruiken normen en standaarden vastgesteld op basis van het informatietechnologiebeleid van defensie. De standaarden zijn o.m. bedoeld om producten van verschillende leveranciers met elkaar binnen één stelsel (samenhangende architectuur van apparatuur, programmatuur, besturingssystemen en verbindingsmiddelen) te laten werken. Zij richten zich daartoe vooral op de grensvlakken (interfaces) tussen apparatuur, programmatuur en gebruiker. De architectuur onderscheidt drie lagen:

- een bovenlaag (mainframes voor centrale gegevensverwerking);
- een middenlaag (minicomputers voor lokale gegevensverwerking);
- een onderlaag (personal computers voor eindgebruikers).

Voor het transport van gegevens tussen de middenlaag en de onderlaag zal gebruik moeten worden gemaakt van LONET's. Voor het transport van gegevens tussen bovenlaag en middenlaag onderling, is het doelmatig om gebruik te maken van NAFIN. Met een LONET kunnen eenheden op dezelfde lokatie (kazerne) eenvoudig met elkaar communiceren en kunnen ze gebruik maken van (een) gemeenschappelijke gegevensbank(en). Door de LONET's te koppelen aan het NAFIN kunnen ook eenheden op verschillende lokaties met elkaar communiceren en van gemeenschappelijke gegevensverzamelingen gebruik maken. Ondanks de sterke opkomst van lokale gegevensverwerking, zal er steeds een informatiestroom blijven van en naar de hogere niveaus in de organisatie. De middenlaag is hierbij de schakel voor de informatiestroom. Een belangrijk deel van de informatie bestemd voor lokale bestu-

DE BEHOEFTE



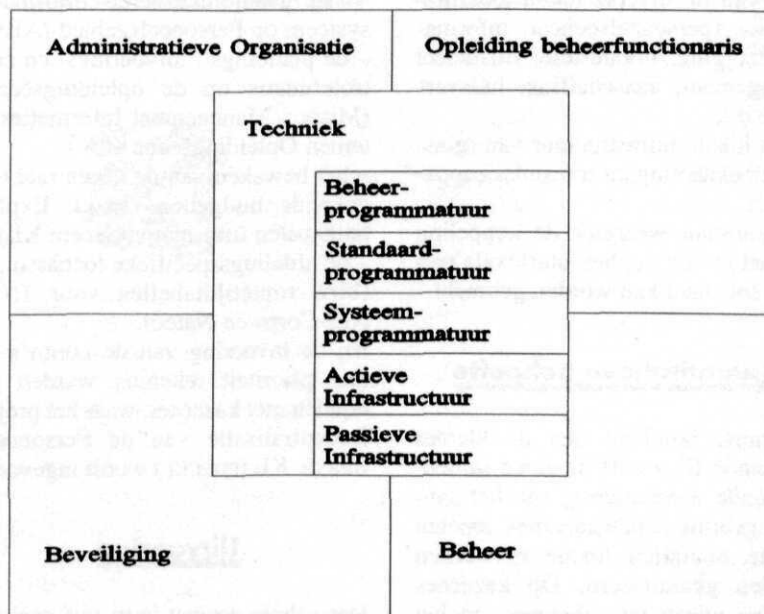
Afb. 2 Aanleiding tot de behoefte

ring, zal eveneens moeten worden verstrekt aan het naasthogere niveau. Ter ondersteuning van de informatieverwerking bij gebruikers, heeft de KL in de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in personal computers en in software. Intussen is de techniek en de kennis van geautomatiseerde gegevensverwerking zover voortgeschreden, dat deze apparatuur in netwerken kan worden ondergebracht. Hierdoor is gemeenschappelijk gebruik van bepaalde voorzieningen mogelijk geworden. De implementatie van deze middenlaag-computers en infrastructuur zal per complex nagenoeg identiek zijn. Het steeds weer aanpassen van de technische infrastructuur bij de invoering van een nieuw informatiesysteem op een lokatie, is aanzienlijk duurder dan het aanbrengen van een basisvoorziening, waarvan meerdere systemen gebruik kunnen maken. Door een grootschalige aanpak kan op vrijwel elke kazerne een basis-netwerk worden geïnstalleerd. Hierdoor wordt voorkomen, dat voor iedere toepassing (zoals bij Goca) een afzonderlijk netwerk wordt aangelegd. Door deze benadering kan de standaardisatie worden vergroot. Vanuit één werkstation kan dan gebruik worden gemaakt van de verschillende toepassingen. Tevens bevorderen de standaard-kantoorautomatiserings-

faciliteiten de uitwisselbaarheid van gebruikers en gegevens. Hetzelfde kan worden gezegd van de standaard technische componenten. Ook draagt deze grootschalige projectaanpak bij tot een lagere prijs van een enkel netwerk. De routinematige werkzaamheden zullen per locatie nagenoeg gelijk zijn, zodat op efficiënte wijze gebruik kan worden gemaakt van de aanwezige middelen en (schaarse) kennis. Bij

uitbreiding van een netwerk wordt hierdoor tevens voorkomen dat dit tot hoge extra kosten leidt. Inmiddels zijn geautomatiseerde hulpmiddelen (agenda, tekstverwerking, brievenboeken, elektronische post enz.) op grote schaal beschikbaar. Bij een toenemend aantal *stand-alone* personal computers is het doelmatiger deze onder te brengen in een netwerk, waarbij de middenlaag wordt ingeschakeld voor het technisch beheer. Dit geldt eveneens voor gemeenschappelijke gegevensverzamelingen. Uit verschillende studies is inmiddels wel gebleken, dat een dergelijke lokale gegevensverwerking goedkoper is dan een geheel centrale verwerking.

Het gehele LONET-concept omvat het aanbrengen van technische voorzieningen, de administratieve organisatie, de beveiliging, het beheer en de opleiding van beheersfunctionarissen (zie afb. 3). De technische realiseerbaarheid van het LONET-concept is getoetst in twee proefprojecten. Tevens geeft een audit van FEL/TNO aan, dat het concept een infrastructuur zal opleveren, die over voldoende groeipotentieel beschikt en daardoor ook in de toekomst bruikbaar zal blijven.



Afb. 3 Componenten van het LONET-concept

Kwalitatieve eisen

Ten aanzien van de kwalitatieve eisen is het uitgangspunt, dat het technisch concept moet zijn gebaseerd op open- dan wel industrie-standaards. De te stellen technische eisen moeten zodanig zijn, dat de (standaard) civiele apparatuur hieraan kan voldoen. Hierbij zijn aspecten aan de orde als juistheid, nauwkeurigheid, volledigheid, consistentie en snelheid van gegevenstransport, toegankelijkheid van gegevens voor (on)bevoegden, storingsgevoeligheid, bescherming tegen misbruik van het systeem, uitwijkmogelijkheden bij calamiteiten e.d.

Voor wat betreft de technische eisen is onderscheid te maken tussen passieve infrastructuur (bekabeling e.d.) en de eisen te stellen aan de actieve infrastructuur en programmatuur. De hiervoor binnen de KL geldende normen zullen daarbij het uitgangspunt zijn.

Materieelbehoefte

De LONET's zullen opgebouwd zijn uit:

- minicomputers en netwerkprogrammatuur, bestemd voor de ondersteuning van de diverse lokale bedrijfsfuncties (personeelsbeheer, informatieverzorging, organisatie, financieel management, aanschaffing, huisvesting e.d.);
- een lokale infrastructuur van (glasvezel)bekabeling en transmissieapparatuur;
- apparatuur waarmee de koppeling van het LONET aan het interlokale netwerk tot stand kan worden gebracht.

Kwantitatieve behoefte

Rekening houdend met de kleiner wordende KL en de daarmee samenhangende vermindering van het aantal in gebruik zijnde kazernes, moeten enkele tientallen lokale netwerken worden gerealiseerd. Op kazernes worden alleen de gebouwen op het netwerk aangesloten, die in gebruik

zijn als commando- of stafgebouw, of worden benut als bureaugebouw. Hierdoor wordt het mogelijk de in deze gebouwen aanwezige *stand-alone* personal computers (totaal ca. 4000 in de KL) per lokatie onderling te koppelen. Tevens zullen de voorzieningen aanwezig zijn, die aansluiting op interlokale datacommunicatiemiddelen mogelijk maken. Voor het technische beheer van de gedecentraliseerde lokale netwerken zijn per lokatie één à twee beheersfuncties nodig; deze zullen gedeeltelijk als deeltijdfunctie worden vervuld.

Inpassing van bestaande ontwikkelingen

In het kader van de verbetering van de bedrijfsvoering zijn verschillende systemen in ontwikkeling, die uitgaan van gedecentraliseerde gegevensverwerking. Deze ontwikkelingen vormen het uitgangspunt voor de in te voeren informatiesystemen, die de bedrijfsprocessen moeten ondersteunen. Hierbij zijn meerdere besturingsniveaus en organisatie-elementen betrokken. De op te nemen systemen zijn o.m.

- de Nieuwe Salarisadministratie Krijgsmacht (NSK);
- het geautomatiseerde Informatiesysteem op Personeelsgebied (AIP);
- de plannings-, uitvoerings- en controlefunctie op de opleidingscentra (Misoc: Management-Informatiesystemen Opleidingscentra);
- het bewaken van de decentraal toegekende budgetten (Eiskl: Exploitatiekosten Informatiesysteem KL);
- de afdelingsspecifieke toepassingen (bijv. routetijdtabellen voor I(GE/NL) Corps en Natco).

Bij de invoering van de LONET's zal met prioriteit rekening worden gehouden met kazernes, waar het project Decentralisatie van de Personeelsfunctie KL (PDECKL) wordt ingevoerd.

Uitvoering

Het gehele project is in vijf deelprojecten opgesplitst, t.w.

- Het aanleggen van de passieve infrastructuur. Dit wordt uitgevoerd door zorg van DGW&T.

- Het verwerven en invoeren van de actieve infrastructuur. Om maximale flexibiliteit te verkrijgen, wordt gebruik gemaakt van raamcontracten. Deze worden regelmatig geëvalueerd in verband met prijsontwikkeling en eventuele (technische) verbetering van de componenten.

- De systeemintegratie van de passieve en de actieve infrastructuur vindt plaats volgens de binnen de KL geldende standaard. Uitbesteding van deze integratie is noodzakelijk gebleken, omdat de KL hiervoor niet voldoende personeel beschikbaar heeft. Hiertoe is met de leverancier een overeenkomst afgesloten.

- De opleiding van zestig toekomstige netwerkbeheerders vindt plaats met gebruikmaking van bestaande raamcontracten, die het COKL heeft afgesloten. Dit geldt eveneens voor de opleiding van de technische projectmanager, het projectteam en het test-acceptatieteam.

- Een ondersteuning van het KL-projectteam met inhuurkrachten is nodig gebleken om piekbelastingen tijdens de duur van het project op te kunnen vangen. De hieraan verbonden kosten bedragen ca. 0,4 miljoen.

Exploitatie en vervanging

Voor de passieve infrastructuur worden de jaarlijkse kosten geraamd op 3% van de initiële investering. Voor de actieve infrastructuur kan het gebruikelijke bedrag van 10% van de initiële investering worden aangehouden. Dit geldt ook voor de test-acceptatiemiddelen, die nodig zijn voor de systeemintegratie. De jaarlijks terugkerende kosten voor opleidingen zijn eveneens op 10% van de initiële opleidingskosten gesteld. Voor de ondersteuning door het KL-Projectteam zijn geen extra exploitatiekosten voorzien.

Voor de actieve infrastructuur zullen na ongeveer zeven jaar de actieve netwerkcomponenten moeten worden

vervangen. Hiervoor dient een bedrag te worden gereserveerd, dat gelijk is aan de initiële investering. Voor wat betreft de systeemintegratie wordt verondersteld, dat de huidige beheersorganisatie in staat is de vervanging zelf te realiseren zonder extra kosten.

Standaardisatie en samenwerking

Voor het ministerie van defensie is geen standaard vastgesteld ten aanzien van lokale netwerken. Aanwijzingen voor samenwerking ontbreken eveneens. De KM en de KLu hanteeren eigen normen. Omdat de KM een vergelijkbare standaard heeft, kan voor het opzetten van het LONET-concept hiervan gebruik worden gemaakt. Voor wat betreft de aansluiting op het NAFIN en op het DCC, gelden de aanwijzingen van het rapport „Datacommunicatie bij Defensie” van april 1992. Het LONET voldoet geheel aan deze aanwijzingen, zodat de aansluitingsmogelijkheid op het NAFIN is verzekerd.

Bij het opzetten van het LONET zal het geactualiseerde Beleid Informatietechnologie (BIT-2) uitgangspunt zijn. Hierdoor is het mogelijk in het kader van het project KLIM netwerken te realiseren op basis van civiele-

netwerkprotocollen. Uiteindelijk zullen de functionele specificaties op het gebied van de passieve en de actieve infrastructuur, alsook van het LONET-beheerconcept leiden tot een KL-brede standaardisatie van netwerken. Het beheer van bestaande netwerken dient in overeenstemming te worden gebracht met het LONET-beheerconcept. In samenwerking met de KM kan de mogelijkheid worden onderzocht de aldaar aanwezige capaciteit voor 2e en 3e echelons technische ondersteuning ook bij de KL in te zetten.

Realisatieaspecten

Inmiddels is het Natco opgericht en zal het CVKL binnen afzienbare tijd verdwijnen. Het gedecentraliseerde beheer van de lokale netwerken zou kunnen worden uitgevoerd door het (in oprichting zijnde) Landelijk Telematicabedrijf van het Natco.

Bij het invoeren van de LONET's moet rekening worden gehouden met de gevolgen van de Prioriteitennota en de zgn. Novemberbrief (1994), alsmede de daarop gebaseerde wijzigingen in de herstructurering van de KL. Investerings zullen slechts worden gedaan, indien zekerheid bestaat over het toekomstig gebruik van een kazerne. Tevens zijn in het kader van de

veranderingen bij de KL enkele (proef)projecten vastgesteld, die ook van invloed zijn op KLIM. Hiertoe behoren o.m. de oprichting van het Natco, de proef met de legeringsnorm BBT'ers en de reorganisatie van het COKL. Hierdoor is het momenteel niet mogelijk om de wijze van belegging voor alle voor KLIM in aanmerking komende lokaties, op korte termijn vast te stellen. Deze onzekerheden hebben tot gevolg, dat de invoering van KLIM zal zijn gespreid over drie jaar.

Conclusies

Met het realiseren van de „middenlaag” (zoals bedoeld in het Beleid Informatietechnologie) zal kunnen worden voldaan aan een noodzakelijke voorwaarde voor het uitvoeren van het Beleidskader Verbetering Bedrijfsvoering KL. Uit doelmatigheidsoverwegingen is het gewenst het KLIM als één project uit te voeren. De omvang van het project (aantal locaties) zal zonodig moeten worden aangepast aan ontwikkelingen in de organisatie van de KL. Daartoe zal het project in fasen worden uitgevoerd, waarbij met een periode van drie jaar rekening moet worden gehouden. ■



MENINGEN van anderen

Ethiek in het militaire beroep (1)

Geboeid tot vrijwel het einde heb ik het betoog „Ethiek in het militair beroep” van collega de Vries in het oktobernummer 1995 gelezen. Het is plezierig eens iets over dit onderwerp te vernemen, omdat aan dit facet van het militaire bedrijf zoals schrijver terecht constateert, weinig aandacht wordt besteed, in opiniërende zin althans. Filosofie en ethiek kunnen in elkaars verlengde liggen en gevoelsmatig zou ik allereerst in filosofische zin willen reageren, want de onderbouwing van de genomen conclusies is voor discussie vatbaar. Toch zal ik, gelet op de aard van dit tijdschrift, slechts in praktische zin reageren op een enkel punt en wel zonder logische samenhang.

De Vries constateert dat de door hem genoemde militaire bronnen weinig vermelden over het leerstuk van de militaire ethiek. Anders dan hij, acht ik dat een groot goed. De discussie over ethiek m.b.t. geweldsuitoefening moet voortdurend worden gevoerd en zal naar tijd en plaats voortdurend evolueren, danwel desintegreren. Een tijdelijke consensus over het onderwerp moet niet worden gefixeerd en vervolgens neergeslagen in militaire voorschriften. Zijn voorstel heeft een bewarend karakter. Nog daargelaten of het besef dat ethische noties tot de verplichte bagage van elke militair moeten behoren, wel wordt gestimuleerd door het geven van voorschriften. Dit heeft o.a. te maken met de waarde die men hecht aan de vraag van regelgeving. Ik acht de gedragsbeïnvloedende waarde van voorschriften hier niet zo groot. Veeleer kan het doel dat De Vries zich stelt worden bereikt door de dynamiek van de discussie zoals die door hem wordt gestimuleerd. Wanneer commandanten zich in die context voelen aangesproken, dan bestaat de bereidheid tot het kweken van een houding bij militairen, die rekening houdt met de afweging tussen goed en kwaad.

Thans wordt er binnen de krijgsmachtdelen aan dit onderwerp in bepaalde zin aan-

dacht besteed door middel van de lessen bijzondere personeelszorg, zoals die door het Commando Opleidingen KL worden verzorgd. Deze lessen sluiten in praktische zin aan bij de grondrechtgedachte zoals die is neergelegd in het eerste hoofdstuk van de Grondwet. Daarnaast wordt de bescherming van de rechten van de mens, die een voornaam bestanddeel vormt van de Nederlandse politiek, ook aan de orde gesteld in tal van lessen onder het hoofdstuk van humanitair oorlogsrecht. Is dit nu een betoog om zelfvoldaan achterover te leunen? Nee, volstrekt niet. Maar ik hoop hiermee te hebben aangegeven langs welke weg de militaire ethiek wel kan bekliven in de militaire geest. Geen regels dus, maar discussie en voortdurende aandacht.

Ten slotte nog een enkele reactie op de passages over de militaire eed. Ik kan De Vries geruststellen: reeds nu is bepaald dat alle militairen die vrijwillig dienen, gehouden zijn de militaire eed af te leggen. Dit volgt uit het indertijd gekozen systeem van de Militaire Ambtenarenwet 1931 en het daarop berustend Algemeen Militair Ambtenarenreglement. Vaak wordt overigens een kans gemist als de commandant deze plechtigheid niet aangrijpt eens over de zin en waarde van de eedsaflegging te spreken en daarmee de ethische discussie aan te jagen. Een formele toespraak tijdens het beëdigingsritueel volstaat in deze niet. Van mening verschil ik met De Vries als hij een andere formule voor de eedsaflegging suggereert. Ik acht het geen gelukkig idee de tekst te moderniseren. Enkele weken geleden deed het NRC Handelsblad verslag van een poging om lezers te verleiden tot het schrijven van een hedendaagse tekst voor onze nationale hymne. De tekst is thans zonder historische verklaring niet direct te begrijpen. Een serie opmerkelijke gedichten werd gepubliceerd. Op dit moment zou aan een enkele proeve meer zeggingskracht dan de huidige tekst niet kunnen worden ontzegd. Maar hoe zit dat over enige tijd? Hetzelfde geldt voor de formule van de militaire eed, die op zich nog heel goed verklaarbaar is als een drieluik dat verwijst naar de constitutionele, maatschappelijke en interne militaire orde. Een wijziging nu, gebaseerd op veranderde inzichten, doet de tekst drijven op de trends van de tijd. Daarbij komt dat een

vaste tekst die veel generaties aan de krijgsmacht heeft verbonden, ook al is de vormgeving niet geheel bij de tijd, op zich wonderwel aansluit door zijn min of meer sacrale duiding bij de militaire rituelen, waarbij deze wordt gebruikt. En ook om die reden is de eedsaflegging niet het sluitstuk van de militaire ethiek, maar veeleer een opmaat.

mr. C.H. BLOK, kolonel mjd

Ethiek in het militaire beroep (2)

Het artikel van collega De Vries in het oktobernummer van 1995 over „Ethiek in het militaire beroep” is naar mijn mening een goede aanzet de discussie over dit onderwerp verder te brengen. Zeker in de omstandigheden waarin beslissingen tot op individueel niveau moeten worden genomen om de situatie het hoofd te kunnen bieden, is het van belang dat iedereen enig idee heeft over de morele/ethische gevolgen van die beslissingen. De BLS geeft dit in zijn brief, waarin hij verwijst naar de rapportage van 24 oktober m.b.t. de situatie in Srebrenica, ook duidelijk aan. Deze uitspraak is een logisch uitvloeisel van zijn eerder uitgegeven beleidsconcept over leiding geven (1991). Daarin staat in pt. 28 dat leidinggevend „... haar handelen dienen te baseren op algemeen aanvaarde waarden en normen in de samenleving. Bovendien dient een leidinggevende zich bij zijn handelen te laten leiden door ethische maatstaven.” Dit alleen al moet voor opleiders van aanstaande leidinggevend een impliciete opdracht zijn om in het opleidingsproces hier handen en voeten aan te geven. En in dat opzicht is er al wel het een en ander gebeurd, maar kennelijk niet zodanig wijd bekend geworden, dat De Vries dit heeft gesignaleerd. Waarschijnlijk zal dat met veel collega's ook het geval zijn. In Carré (oktobernr. 1992) heeft de heer Offers een artikel gepubliceerd over de ethische plicht van onze organisatie om leidinggevend ethisch competent te maken. Zowel hij als De Vries geven onomwonden te kennen dat er nog veel te doen valt op het terrein van de ethiek bij militaire beroepsuitoefening. Hierbij maakt De Vries duidelijk dat het gebruiken van de „zwaarmacht” ethisch gezien aanvaard-

baar is onder duidelijk gestelde voorwaarden. Offers wijst nadrukkelijk op een dilemmasituatie waarvoor je als besliser altijd komt te staan. Waarvoor kies je? Op welke gronden? En hoe bewust is dit gedaan? Op het OCDML wordt, in diverse cursussen waarin leiding geven aan de orde komt, aandacht besteed aan de ethische aspecten van het nemen van beslissingen. In een boekwerk over leiding geven uit 1993 wordt naast de ontwikkelingen in training en vorming van onze aanstaande leidinggevendenden, een hoofdstuk gewijd aan het onderwerp ethiek en bewust besluiten. Hierin staat kernachtig hoe we ethiek voor het voetlicht kunnen brengen bij de KL-populatie. En wij hanteren daarbij een vragendrill met enkele kenmerkende stappen. Ik citeer: „wat zijn de feiten en wie de belanghebbenden in deze situatie?” – „wat zijn mogelijke oplossingen en de gevolgen daarvan?” – „toets de oplossingsmogelijkheden aan de volgende criteria: a. is het legaal? b. zijn alle belangen gewogen? c. kan het „door de beugel”?” – beslis! Door dit dan te beoefenen aan de hand van door de cursisten zelf ingebrachte voorbeelden, worden zij geconfronteerd met de consequenties van hun keuzegedrag, vooral in de discussie met de collega's. De verwachting is dat door de cursisten bewuster zal worden omgegaan met het besluiten of kiezen en dat zij daardoor ethisch competent worden. Bovendien kunnen ze achteraf vaak beter verwoorden waarom een bepaalde keuze is gemaakt. We willen geen oplossingen voorschrijven, maar de zelfstandigheid stimuleren, iets dat goed aansluit bij de andere basisprincipes van het leiding geven, zoals dat past in de omstandigheden waarin we dat tegenwoordig moeten doen. Uiteraard is er op de geïntroduceerde methodiek wel het een en ander aan te merken, maar bij ethisch handelen hoort nou eenmaal een zekere persoonlijke vrijheid onder een stuk eigen verantwoordelijkheid. En gelukkig spreekt het beleidsconcept leiding geven daarover heel nadrukkelijk. Ik ben me ook bewust, net als de aangehaalde auteurs, dat we er mee hier nog niet zijn, maar iets is al veel beter dan het veronderstelde niets, en in dit blad zou de kiem kunnen worden gelegd van een KL-brede stimulering van het ontwikkelen van de militaire ethiek.

drs. R.W. JACOBS, kolonel mpsd

ANTWOORD op meningen van anderen

Ethiek in het militaire beroep (1)

Geboeid tot vrijwel het einde heb ik de reactie van collega Blok gelezen. Geboeid vanwege de stijgende verbazing waarmee ik van zijn reactie kennis heb genomen. Zonder logische samenhang enige reacties mijnerzijds. Hij stelt dat het weliswaar belangrijk is structureel aandacht te besteden aan de ethiek van het militaire beroep, maar dat het geen aanbeveling verdient een ethisch richtsnoer vast te leggen. Mijn betoog was er o.m. op gericht aan te tonen dat de Koninklijke Landmacht zich het niet langer kan permitteren een (vastgelegd) ethisch richtsnoer te ontberen. Ik meen daarvoor voldoende argumenten te hebben aangevoerd en ik zie er vanaf deze te herhalen. Zonder zo'n vastlegging zal naar mijn mening de praktijk van vandaag de dag worden gecontinueerd en zullen de ethische problemen verbonden aan de uitoefening van ons beroep, blijven worden genegeerd.

Blok vindt het kennelijk wel nodig in lessen bijzondere personeelszorg (sic) aandacht te besteden aan ethisch handelen. Voor de inhoud van deze lessen zou het denk ik wel handig zijn een bron te hebben, van waaruit de lesstof kan worden geput, toegespitst op de militaire situatie. En waarom zou die bron niet een hoofdstuk in het „Handboek militair” kunnen zijn? Als we de redenering van Blok volgen dient daaruit overigens een groot aantal paragrafen te worden geschrapt, aangezien de waarde daarvan voor gedragsbeïnvloeding gering is: o.m. in de hoofdstukken lichamelijke opvoeding en sport, hygiëne en preventieve geneeskunde, oorlogsrecht, basisregels voor elke militair e.a. Mijn stelling is dat een formele vastlegging een noodzakelijk aanknopingspunt biedt voor een brede discussie en daarmee beklijving. Zonder zo'n „bewarende” vastlegging duurt de ethische winterslaap voort. Met mijn stuk heb

ik die winterslaap willen beëindigen. Om dat te bewerkstelligen heb ik in mijn stuk een „rotje” opgenomen in de vorm van een passage over de eed. Immers, de afgelopen decennia heeft alleen de eed aanleiding gegeven tot enige discussie met een ethische dimensie. De reactie van Blok past ook in dat opzicht volledig in het door mij geschetste beeld van inhoudelijke armoede. Een positieve bijdrage zou Blok wel kunnen leveren door eens in filosofische zin in te gaan op mijn artikel. In zijn reactie suggereert hij de bereidheid daartoe. Ik ben daarin in ieder geval zeer geïnteresseerd. Het feit overigens dat ik de opmerkingen van Blok verwerp, wil niet zeggen dat ik het niet bijzonder waardeer dat hij de moeite heeft genomen te reageren. Hij geeft daarmee in ieder geval te kennen het onderwerp belangrijk te vinden. Ik hoop dan ook van harte dat hij de door mij toegeworpen handschoen zal willen opnemen, en ons ook deelgenoot wil laten worden van zijn filosofisch getinte reactie.

P.H. DE VRIES, kolonel cav

Ethiek in het militaire beroep (2)

Vanzelfsprekend ben ik zeer ingenomen met de reactie van collega Jacobs. Elke steun, en zo beschouw ik zijn aanvulling, is een auteur immers welkom. Het is dan ook met enige schroom dat ik daarbij toch twee kanttekeningen plaats.

Ten eerste meldt hij voldaan dat bij cursussen aan „zijn” OCDML wel degelijk aandacht wordt besteed aan het onderwerp ethiek. Hij constateert vervolgens in één adem dat de uitwerking daarvan gering is, want het is „kennelijk niet zodanig wijd bekend geworden”. Zou Jacobs daarmee tevreden moeten zijn? Als commandant van het kenniscentrum voor militair leiderschap van de KL ligt een meer actieve rol, ook buiten het OCDML, voor de hand. Waarom geen onderwerp ingediend voor een hoofdstuk over ethiek voor het „Handboek militair”? Daarmee wordt in ieder geval wijd bekendheid bereikt!

Ten tweede beperkt hij zijn aanvulling tot het aspect ethiek als leidraad bij het

maken van keuzes waaraan een ethische dimensie is verbonden. Natuurlijk is dat een belangrijk element. In mijn betoog onderken ik echter nog een ander element,

t.w. ethiek als instrument tot zingeving voor het uitoefenen van het militaire beroep. In mijn artikel acht ik dat element ten minste even belangrijk. Ik zou het

betreuren als dat onderbelicht zou blijven. Wellicht dat Jacobs dat kan meenemen bij zijn ontwerp-hoofdstuk voor het „Handboek militair”. P.H. DE VRIES, kolonel cav



VERZOEK AAN AUTEURS

Auteurs wordt verzocht bij hun manuscript – zo mogelijk – de diskette aan te leveren: WORD PERFECT 5.1 (DOS). (NB. Alinea's eindloos typen; slechts ter afsluiting een HARDE RETURN geven, evenals voor een witregel. Geen speciale codes en layout-elementen invoeren.)

Regelmatig worden illustraties ingezonden die niet of nauwelijks geschikt zijn voor verkleining en reproductie. In dit verband wordt verwezen naar de „Regels voor kopijverzorging” (pt. 2) die éénmaal per jaar achterin de Militaire Spectator worden afgedrukt (zie jl. decembernummer). Computertekeningen zijn slechts bruikbaar indien vervaardigd m.b.v. een speciaal tekenprogramma.

REDACTIE