

PRESTATIEGERICHTE STURING OF MONOPOLY?

Onder het adagium 'niet proaten maar doen, en holt de gang erin' heeft de secretaris-generaal een nieuw besturingsmodel Defensie gelanceerd, dat richting moet geven aan de weg naar een nieuw evenwicht. Een van de uitgangspunten van het nieuwe besturingsmodel is een strakke scheiding tussen beleid en uitvoering. Dat heeft geleid tot een organisatie met een centrale bestuursstaf en een CDS die eindverantwoordelijkheid draagt voor de inzet en gereedstelling van eenheden. De operationele commando's (OPCO) van KM, KLU en KL zijn daarbinnen verantwoordelijk voor het gereedstellingsproces, terwijl de uitvoering van de ondersteunende processen buiten de operationele eenheden geconcentreerd zullen worden belegd.

Op materieellogistiek gebied zal voor deze laatste taken een Defensie Materieel Organisatie (DMO) worden opgericht en zullen alle andere diensten worden geconcentreerd in het Commando Diensten Centra (CDC). Op materieellogistiek betekent dit een majeur reorganisatieproces, waarbij de directies materieel van KM en KLU en het Matlogco van de KL tezamen met de logistieke bedrijven van de drie krijgsmachtdelen onder eenhoofdige leiding zullen komen. Dit betekent dat de relaties tussen operationele commandanten en logistieke dienstverleners ingrijpend zullen veranderen. In de huidige organisatie zijn het de bevelhebbers die uiteindelijk bij tegengestelde belangen tussen logistieke dienstverlener en operationele commandant per krijgsmachtdeel de prioriteiten kunnen stellen. In de nieuwe organisatie is die rol belegd bij de CDS alleen.

Om de nieuwe rollen en verhoudingen tussen de diverse spelers te verduidelijken is in het besturingsmodel een apart hoofdstuk gewijd aan de besturingsrelaties. De driehoek 'Bestuursstaf', 'OPCO's' en 'Diensten-centra (DMO)' speelt daarin een centrale rol. Als wij ons concentreren op de materieelinvestering en -exploitatie dan zegt het bestu-

ringsmodel dat de CDS (bestuursstaf) verantwoordelijk is voor de totstandkoming van een centraal investeringsplan en dat de daaruit afgeleide behoeftstellingen worden vervuld door de DMO. Financiering vindt ook rechtstreeks plaats van bestuursstaf aan de DMO.

Totaal anders is dit in de (materieel)exploitatie. Na verwerving door de DMO neemt het OPCO het materieel in gebruik en krijgt daarvoor een exploitatiebudget. Met dit exploitatiebudget kan de operationele commandant producten en diensten kopen van het CDC en de DMO. De exploitatiebudgetten berusten dus bij de commandanten van de OPCO's. Zie hier het grote verschil met de huidige wijze van werken. Bevelhebbers hebben zowel het (exploitatie)budget als de (materieel)logistieke organisatie onder bevel, terwijl de OPCO's in de toekomst 'slechts' de budgetten krijgen om daarmee onder een regime van gedwongen winkelnering producten en diensten in te kopen bij de paarse logistieke dienstverlener. Daar ligt enerzijds de kracht van dit nieuwe besturingsmodel, maar ligt anderzijds ook een groot gevaar op de loer.

De kracht van het model moge duidelijk zijn. Door te beschikken over de (exploitatie)budgetten houdt de operationele commandant een belangrijke stem in het kapittel van de materieellogistiek. Hij kan accenten leggen in de logistieke ondersteuning voor zijn belangrijkste wapensystemen en kan zelfs ultiem de afweging maken tussen het houden van een extra grote oefening of bijvoorbeeld het uitvoeren van een modificatie aan een wapensysteem. Bovendien houdt de DMO een belangrijke efficiency-prikkel. De opdrachtgevers voor de DMO zullen immers met argusogen volgen wat er met het (schaarse) exploitatiebudget gebeurt en automatisch toezicht houden op de optimale besteding van die euro's. Operationele commandant en logistieke dienstverlener kunnen zo toewerken naar een volwassen relatie met prestatiege-

richte sturing. Het OPCO stelt de gewenste logistieke prestaties bekend bij DMO, met inbegrip van de hoeveelheid geld die het daarvoor over heeft. Nadat de DMO deze opdracht heeft geaccepteerd, wordt zij letterlijk afgerekend op de te leveren prestaties.

De logistieke dienstverlener kan in die relatie opereren als een volwaardige baten-lastendienst en zal uiteindelijk een compleet pakket aan producten en diensten aanbieden en die tegen integrale kostprijs verrekenen met de klant. Het OPCO betaalt dan niet alleen de kale kostprijs van het product of de dienst, maar door een toeslag op die kale prijs financiert het ook de organisatie van de DMO. Dat is het ultieme doel, maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat we nog lang niet zover zijn. Op de weg naar dat ultieme doel ligt ook het grote gevaar op de loer. Dat grote gevaar heet 'bureaucratie'.

Het OPCO krijgt de portemonnee voor de exploitatie. Dat klinkt mooi, maar wat betekent dat in de praktijk? Exploitatie heeft alles te maken met levensduurkosten van materieel en een belangrijk deel van de levensduurkosten wordt vastgelegd in de verwervingsfase. In het besturingsmodel voert de DMO deze verwerving uit in opdracht van de CDS en speelt het OPCO hooguit een adviserende rol. De beïnvloedbaarheid van de exploitatiekosten zijn tijdens de levensduur van het materieel niet meer zo groot. Het gaat om de vraag welk deel in redelijkheid beïnvloedbaar is en welk deel onontkoombaar is. Zonder die vraag hier in extenso te beantwoorden, lijkt de 80-20 regel hier goed toepasbaar, dat wil zeggen: 80 procent ligt vast en hooguit 20 procent is beïnvloedbaar.

Terecht kan men dan ook de vraag stellen of de operationele commandant wel zoveel heeft aan het exploitatiebudget. Tegenover de geringe invloed staat namelijk een grote administratieve last. Denk bijvoorbeeld aan het groot onderhoud van schepen of vliegtuigmotoren, waarbij niet de vraag relevant is of het gebeurt, maar hooguit wanneer. Die laatste vraag leent zich uitstekend voor onderling overleg tussen de operationele commandant en de logistieke dienstverlener. Een daadwerkelijke *cash-flow* tussen deze twee partijen zal voor dergelijke producten en diensten leiden tot een grote administratieve en bureaucratische last, ter-

wijl de invloed door de operationele commandant minimaal is.

Door de keuze in het besturingsmodel zal geld in de relatie tussen het OPCO en de DMO een belangrijke rol gaan spelen. Natuurlijk dienen alle transacties en budgetten ordelijk geadmineistreerd en beheerd te worden. Maar zolang het geld de defensieorganisatie niet verlaat en er geen product of dienst uit de civiele wereld wordt gekocht, zou je kunnen zeggen dat het allemaal *Monopoly*-geld is. Alle spelers beheren hun deel van het budget en 'kopen' en 'verkopen' op een manier die hen het voordeligst lijkt. Dat is een aardige bezigheid en stimuleert tot creatieve gedachten en gedrag. Dit kunnen we in het bekende gezelschapsspel gemakkelijk doen omdat we het stapeltje geld en de verworven huizen, straten en bedrijven zelf beheren en administreren (tellen).

Het omgaan met exploitatiebudgetten betekent echter het omgaan met belastinggeld, en het moge duidelijk zijn dat de analogie met het gezelschapsspel dan snel ophoudt. Het beheren en administreren van deze budgetten vereist een strak regime. In vergelijking met de investeringsbudgetten lopen de exploitatiebudgetten van CDS naar DMO over de 'extra' schakel van de OPCO's. In beide gevallen is het de DMO die de uitgaven doet. Het gevaar voor bureaucratie ligt besloten in die extra schakel en de geringe invloed die daaraan gekoppeld is.

Om het besturingsmodel goed uit te kunnen voeren is het nodig om de totale portfolio van de DMO te vertalen in producten en diensten met een integrale kostprijs. Dit zal op zich al een enorme uitdaging zijn en als dat eenmaal is gelukt zullen er aan zowel klant- als leverancierszijde instanties moeten zijn die bijhouden welke diensten er al of niet verricht en verrekenbaar zijn. Zonder ondersteuning door moderne informatievoorzieningsystemen ontaardt dit in een geweldige bureaucratische rompslomp. De invoering van een *Enterprise Resource Planning* (ERP) systeem is dan ook een *conditio sine qua non* voor de succesvolle invoering van prestatiegerichte besturing in de logistiek. Zonder die ondersteuning is de kans groot dat het samenspel tussen operationele commandant en logistieke dienstverlener meer weg heeft van een spelletje *Monopoly*.