

Financiële verhoudingen bij Defensie

Gaat Defensie verrekenen?

In 2003 is een nieuwe wijze van besturen aangekondigd, die er onder meer in voorzag dat de operationele commando's het geld zouden krijgen dat was gemoeid met hun ondersteuning op materieel gebied. Daarmee zou dan voor diensten van de Defensie Materieel Organisatie (DMO) worden betaald. Deze onderlinge financiële transacties worden aangeduid als 'verrekenen'. Defensie wil dus dat operationele commando's gaan betalen voor producten en diensten van de DMO en het Commando Dienstencentra (CDC). Dit lijkt een bureaucratisch vraagstuk, maar verdient nadere beschouwing omdat het voor de gehele krijgsmacht van belang is. Grote vraag daarbij is: heeft verrekenen eigenlijk wel zin?

*Dr. E.J. de Bakker**

In het begin van deze eeuw moest er bij Defensie veel worden bezuinigd. In vijf jaar tijd liep dit op tot structureel € 380 miljoen per jaar. De omvang van de bezuinigingen vereiste grote maatregelen. Er werd daarom gezocht naar een nieuw evenwicht tussen de taken en de middelen. De uitvoering moest bovendien zodanig zijn dat het onderscheid tussen de krijgsmachtdelen zou vervagen en dat er meer nadruk zou komen te liggen op de gezamenlijke uitvoering van taken.¹

Inleiding

De gevolgen daarvan waren dat sinds 2003 de operationele capaciteit werd verminderd, onder meer door sluiting van vliegbases, de topstructuur werd verkleind en er een andere wijze van besturing kwam. Bovendien werd de ondersteuning geconcentreerd. Vooral die laatste maatregel is voor de financiële verhoudingen binnen Defensie van groot belang geweest. Gaandeweg moesten de krijgsmachtdelen het eigen beheer opgeven van wapenonderhoud,

voorraden, materieelvoorziening, transport, catering, beveiliging en medische hulp.

Die voorzieningen werden per soort samengebracht. Onderhoud van wapens, uitgevoerd door defensiebedrijven, levering en beheer van munitie en onderdelen door magazijnen, maar ook de verwerving van materieel werden krijgsmachtbreed ingericht. Deze nieuwe organisatie kreeg de naam van Defensie Materieel Organisatie (DMO).

De krijgsmachtdelen raakten ook het daarmee gemoeide uitgavenbudget van meer dan € 2 miljard kwijt. Een gelijksoortige verandering voltrok zich bij onder meer transport, opleidingen, catering en medische voorzieningen. Die onderdelen werden bijeengebracht in het zogeheten Commando DienstenCentra (CDC).

Financiële verhoudingen

Tabel 1 (pag. 398) toont de financiële verhoudingen volgens de begroting van het jaar 2010. DMO en CDC maken hiervan een groot deel uit. Dit was niet beoogd. De nieuwe wijze van besturing van Defensie, die in het jaar 2003 is aangekondigd, voorzag er in dat de operationele commando's (OC's) het geld zouden krij-

* De auteur is marineofficier b.d. Gedurende de periode 2006-2010 was hij werkzaam bij de Faculteit Militaire Wetenschappen in Breda.

¹ Prinsjesdagbrief 29200X, nr. 4.

gen dat was gemoed met hun ondersteuning op materieel gebied.

Met dat geld moest dan voor producten en diensten van DMO worden betaald.² Daardoor zouden OC's toch invloed behouden op de dienstverlening van de onderdelen die hen eerder waren ontnomen. Deze onderlinge financiële transacties worden als 'verrekenen' of *transfer pricing* aangeduid.

De tabel maakt duidelijk dat daar de afgelopen zeven jaar niets van terecht is gekomen. Immers, dan zou DMO niet in de tabel voorkomen.

Hoewel die verrekening voor DMO-dienstverlening tot nu toe niet is ingevoerd, is het wel de bedoeling dat het daar van komt. Dit staat te lezen in een kloeke kleurenbrochure, met als titel *Besturen bij Defensie*, die de bestuursstaf vorig jaar het licht heeft doen zien.³ De voornemens gaan zelfs verder dan die uit 2003. De OC's zouden ook moeten gaan betalen voor bijvoorbeeld transport, medische voorzieningen en opleidingen, voor zover die worden verzorgd door CDC. Als reden dat die verrekening tot op heden nog niet plaatsvindt, wordt gegeven dat de geautomatiseerde ondersteunende systemen nog niet voorhanden zijn. Maar als die zijn geïnstalleerd, dan gaat het echt gebeuren, zo wordt ons in het vooruitzicht gesteld.⁴

Opzet artikel

Dit artikel richt zich op het nut van de invoering van die verrekening. Omdat de hele kwestie, zoals geschetst in deze inleiding, draait om de OC's, zal ik me hiertoe beperken. De vraag waarop het antwoord wordt gezocht is dus: Wat hebben de OC's aan die verrekening?

Allereerst geef ik aan waarom een nadere beschouwing van een ogenschijnlijk bureaucratisch vraagstuk toch van belang is voor de gehele krijgsmacht. Daarna komt aan de orde hoe de bestuursstaf zich die verrekening voorstelt. Vervolgens volgt een korte introductie in de theorie over dit onderwerp. Ten slotte pas ik die wijsheid toe op de OC's en worden enkele conclusies gegeven.



'Besturen bij Defensie 2009': vergaande voornemens

Het belang van het vraagstuk

Prijsvorming bij onderlinge dienstverlening is geen nieuw verschijnsel bij Defensie. Sinds meer dan tien jaar betalen de onderdelen van Defensie al voor diensten op ICT-gebied, die Defensie zelf voortbrengt. Daar is later de dienstverlening op de gebieden van vastgoed en catering aan toegevoegd. Die werkzaamheden worden verricht door enkele duizenden defensie-medewerkers, in zogeheten agentschappen.

Het kenmerk van een agentschap is dat het beschikt over een eigen financieel beheer en beslissingsbevoegdheden over de aanwending van geldelijke middelen. De defensieonderdelen betalen meer dan € 500 miljoen per jaar voor die dienstverlening.⁵ Daarvoor gebruiken ze

2 Brief over Besturingsmodel Defensie 29200X, nr. 44.

3 Deze brochure (51 pagina's) is te vinden op http://intranet.mindef.nl/bs/organisatie/eenheden_directies/HDIO/BBD2009/BBD2009.aspx.

4 Brochure *Besturen bij Defensie 2009*, p. 7.

5 Defensiebegroting 2010, p. 117, 122 en 126.

Tabel 1 De financiële verhoudingen in 2010 (bron: Defensiebegroting 2010)

Organisatiedelen	€ mln	%
Crisisbeheersingsoperaties	324	4
Commando Zee strijdkrachten	609	7
Commando Land strijdkrachten	1.362	16
Commando Lucht strijdkrachten	718	8
Koninklijke Marechaussee	395	5
Defensie Materieel Organisatie	2.337	28
Commando Diensten Centra	1.141	13
Algemeen en overig (vooral pensioenen en uitkeringen)	1.575	19
Totaal	8.461	100

geld uit de uitgavenbudgetten, weergegeven in tabel 1.

Omdat de OC's al gewend zijn om te betalen voor leveranties van andere defensieonderdelen kan men zich terecht afvragen waarom dit vraagstuk een nadere beschouwing verdient.

Die aandacht is mijns inziens om twee redenen nodig. Ten eerste omdat de invoering van die verrekening niet gratis is, doordat:

- dienstcentra de kosten van de dienstverlening moeten berekenen;
- dienstcentra en de OC's contracten moeten opstellen (in defensiejargon: dienstverleningsovereenkomsten);
- contracten in financiële zin moeten worden gevolgd;
- rekeningen in enigerlei vorm moeten worden verzonden en betaald;
- disputen moeten worden opgelost;
- het verrekenproces moet worden gecontroleerd.

Aanzienlijke transactiekosten

Kortom, aan die transacties zijn kosten verbonden. Deze kosten worden natuurlijk hoger als het aantal transacties toeneemt. En het gaat hier niet om 'klein bier'. Als er voor alle producten en diensten (hierna: 'diensten')

van DMO en CDC, met uitzondering van de aanschaf van materieel en infrastructuur, moet worden betaald door de OC's gaat dit om € 1,9 miljard aan extra interne overboekingen.⁶

Inclusief de al bestaande interne betalingen aan de agentschappen komt daarmee het verreken-circuit op ongeveer € 2,4 miljard. Zoals tabel 1 weergeeft is dit bijna net zo veel als de omvang van de huidige uitgaven voor de operationele commando's samen. Natuurlijk zal een deel van dit verrekenen vergemakkelijkt worden door informatietechnologie. Dit zal de transactiekosten kunnen beperken. Maar ook die automatisering kost geld.

Geen eenduidige oplossing

De tweede reden om stil te staan bij de voorgenomen verrekening is dat prijsvorming van interne transacties niet een eenduidige oplossing biedt. Het eerste hoofdstuk van het standaardwerk op dit gebied dat geschreven is door Robert Eccles opent met:

The transfer pricing problem is a difficult and frustrating one. Although there has been substantial interest in this problem among academics, many managers regard it as unsolved or unsolvable.⁷

Dat dit niet gemakkelijk is blijkt ook bij Defensie. Daar is het regelmatig onderwerp van discussie. Niet alleen nu, maar ook al jaren geleden.

In 1993 heeft een stuurgroep zich gebogen over de bedrijfsvoering van Defensie. Toen werd besloten om de bevoegdheden over het beheer van de middelen te decentraliseren. Organisatievormen die werden geïntroduceerd, waren zelfbeheer, economische verzelfstandiging en agentschap. Tevens werd besloten dat de kosten van de ondersteuning zouden moeten worden verrekend met de operationele eenheden.

Grotere doelmatigheid?

De reden hiervoor was dat de stuurgroep de overtuiging had dat kosteninzicht de doelmatigheid zou vergroten. De voorgenomen decentralisatie en het verrekenen leidden tot allerlei bureaucratische activiteiten om

⁶ Voor DMO en CDC wordt € 3,5 miljard uitgegeven in 2010. € 1,6 miljard hiervan zijn investeringen voor de krijgsmacht. Bron: Defensiebegroting 2010, p. 73 en 90.

⁷ *The Transfer Pricing Problem*, p.1.

de onderdelen van Defensie hierop voor te bereiden. Ieder krijgsmachtdeel deed dit op zijn eigen wijze. In 1995 stroomlijnde een andere projectgroep *Verbeterd Economisch Beheer* deze activiteiten.⁸ Het resultaat hiervan was dat van die organisatievormen alleen het agentschap als zelfstandige beheersvorm overbleef.

Met die agentschappen worden de kosten van de dienstverlening verrekend. Dit loopt niet altijd probleemloos. Een voorbeeld is het ingrijpen door de bestuursstaf in de hoogte van de IT-tarieven in 2006 (die in totaal € 70 miljoen naar beneden moesten). Een ander voorbeeld, uit hetzelfde jaar, is, dat € 8 mln meer moest worden neergeteld voor catering dan voorzien.⁹ Deze korte terugblik maakt duidelijk dat er iets waars zit in de woorden van Eccles: 'verrekenen is niet zo simpel en kan leiden tot onenigheid'.

Verrekenen kost dus extra en is omstrede. Aangezien Defensie zich voorneemt om een verrekencircuit voor alle ondersteuning in te gaan voeren, is er dus voldoende aanleiding om de betekenis hiervan nader te onderzoeken.

Verrekenen volgens Defensie

De maatregelen die in 2003 zijn genomen omvatten, naast aanpassingen van de organisatie, ook een nieuwe wijze van besturing. De kern hiervan was:

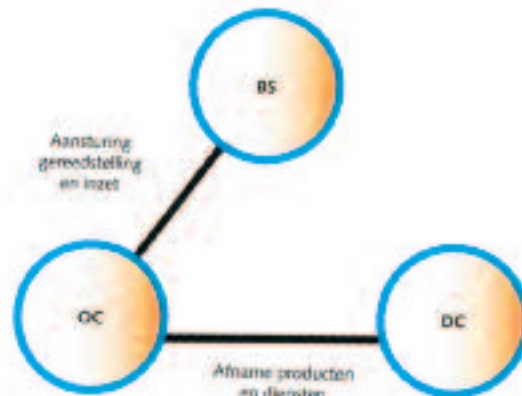
- de nadruk komt te liggen op het genereren en inzetten van militaire capaciteiten;
- de bestuursstaf stuurt daartoe de OC's aan;
- de OC's bepalen de behoefte aan ondersteuning;
- de OC's (klanten) kunnen rechtstreeks zaken doen met de dienstcentra van DMO en CDC (leveranciers);
- de OC's krijgen voor dat zakendoen met DMO een exploitatiebudget en betalen daarmee de dienstverlening van de dienstcentra;
- in laatste aanleg bepaalt de Chef Defensiestaf de prioriteiten.

Deze kern is aanschouwelijk gemaakt met een zogeheten L-vorm (zie afbeelding 1). De getekende

horizontale verbindingslijn tussen de OC's en dienstcentra en de afwezigheid van een verbindingslijn tussen bestuursstaf en dienstcentra moesten samen aangeven dat de omvang en samenstelling van de dienstverlening door de OC's zouden worden bepaald.

Andere accenten

De brochure van vorig jaar bevestigt deze werkwijze maar brengt wel andere accenten aan. Twee hiervan zijn in dit kader vermeldenswaard. Het eerste is dat de betaling en verrekening zich niet meer beperkt tot diensten van DMO, maar ook de volledige dienstverlening omvat van CDC.



Afbeelding 1 De beoogde wijze van besturing (waarbij BS staat voor bestuursstaf, OC voor operationeel commando en DC voor dienstencentrum. (Bron: brochure 'Besturen bij Defensie 2009', p. 29)

Het tweede accent is dat men een poging onderneemt om de huidige financiële verhoudingen en de gewenste wijze van besturing met elkaar te verenigen. Beide kunnen volgens de brochure naast elkaar bestaan:

- de uitgavenverdeling in de begroting en verantwoording blijft zoals in tabel 1 is aangegeven. De sturing 'naar buiten' geschiedt dus op basis van uitgaven.
- De OC's krijgen de komende jaren gefaseerd kostenbudgetten voor het afnemen van dien-

8 Bakker, E.J. de, 'De economie van het Verbeterd Economisch Beheer', MS 165 (1996) (1) pag. 13.

9 Defensiebegroting 2006 p. 93, 94, 100.

sten van DMO en CDC.¹⁰ De sturing 'naar binnen' zal op kostenbasis gaan gebeuren.

Sturen op prestaties

Die interne sturing stelt de bestuursstaf zich als volgt voor. Men wil op prestaties gaan sturen door de aandacht te verleggen van sturing van middelen, naar sturing van wat met die middelen wordt gedaan. Dat geldt niet alleen voor de aansturing van de OC's door de bestuursstaf, maar ook voor de relatie tussen dienstcentra en de OC's.

De bedoeling is dat de OC's jaarlijks van de bestuursstaf te horen krijgen wat er moet worden bereikt, en welke prestaties er worden verwacht qua inzetbaarheid. Op grond hiervan bepalen de OC's de omvang en kwaliteit van dienstverlening die zij willen afnemen van de dienstcentra. De wijze waarop die afname gaat gebeuren, is de kern van wat de brochure kostensturing noemt:

*Leveranciers worden vervolgens gestuurd door de behoeften van hun klanten en het (kosten)budget dat klanten volgens het besturingsmodel ter beschikking hebben om voor de producten en diensten te betalen.*¹¹

Hier is dus primair sprake van een financiële relatie.

Verrekenprijzen

De gedachte is dat de sturing met betrekking tot de omvang en samenstelling van de diensten die de dienstcentra moeten voortbrengen, zal moeten komen van de in geld uitgedrukte ruil van diensten voor geld. Kortgezegd, prestatiebesturing door verrekening.

Voor die verrekening is volgens de brochure het middelenverbruik bij die dienstverlening leidend (zie afbeelding 2). Het blijkt dat er drie soorten van middelenverbruik worden onderscheiden voor een dienstencentrum: personeel, externe acquisitie (inkoop van derden of andere dienstcentra) en een categorie overig. Wat

die laatste categorie inhoudt blijft enigszins onderbelicht. In dit artikel wordt aangenomen dat dit al het overige middelengebruik is, waartoe ook het gebruik van infrastructuur, machines en voertuigen behoort.

Hoewel enigszins technisch van aard, is het verhelderend om uit te werken hoe bij de dienstcentra verrekenprijzen tot stand moeten komen:

- per soort van middelenverbruik worden gemiddelde, genormeerde tarieven (P) vastgesteld, zoals voor een manuur (a), tarief Pa en materiaalverbruik (m), tarief Pm;
- het gemiddelde, genormeerde, verbruik van middelen (Q) wordt per dienst bepaald (voor dienst Y: Qya, Qym);
- hier worden de tarieven aan gekoppeld, dus $Qya \times Pa$;
- de kosten van de verschillende soorten middelen worden opgeteld per dienst. Dus voor dienst Y: $Y:Y = (Qya \times Pa) + (Qym \times Pm)$.

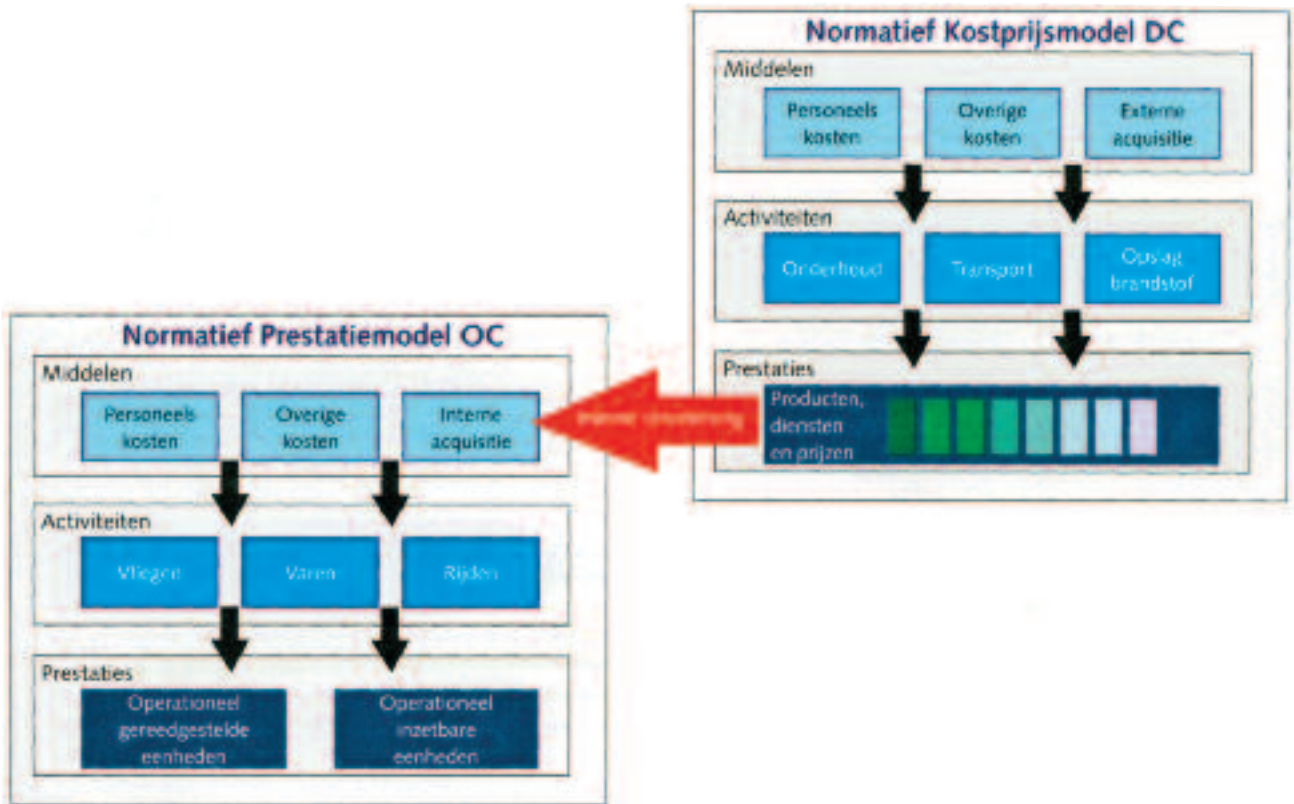
Deze optelling noemt men in de brochure dus 'de kosten'. De berekening is natuurlijk in werkelijkheid veel complexer. Als een wapensysteem, zoals een tank, onderhoud krijgt dan is dit een aaneenschakeling van activiteiten waarvoor middelen worden gebruikt. Die berekening bestaat uit vele P's en Q's. Men kan zich voorstellen dat die berekening geen sinecure is. Het onderbouwt tevens de eerder gemaakte opmerking dat verrekenen niet gratis is.

Verrekenen in theorie

Het besturingsmodel stelt dus impliciet dat prestatiebesturing door verrekening werkt. Met andere woorden, er wordt aangenomen dat deze wijze van werken met geld zal bijdragen tot het maken van goede beslissingen door de OC's over de inzet van de middelen. De eerder genoemde brochure onderschrijft deze veronderstelling concreet voor een situatie van schaarste:

¹⁰ Brochure *Besturen bij Defensie 2009*, p. 29.

¹¹ *Ibid.*, p. 38.



Afbeelding 2 De wijze van verrekening. (Bron: brochure 'Besturen bij Defensie 2009', p. 36)

Wanneer beslissingen genomen moeten worden om budgetproblemen op te lossen is kosteninzicht behulpzaam.¹²

Maar klopt dit wel? Om hier achter te komen wordt in deze paragraaf de argumentatie stapsgewijs opgebouwd. Eerst licht ik de rol van geld toe bij beslissingen van huishoudelijke aard. Daarna pas ik de redenering toe op een organisatie, zijnde een voetbalclub.

Geld en beslissingen van huishoudelijke aard

Iedereen wordt in het dagelijks leven geconfronteerd met het nemen van beslissingen. Daarom is het wellicht verhelderend om dit theoretische stukje te beginnen met enige simpele beslissingen waarvoor een persoon, in dit geval meneer X, zich gesteld weet. Stel hij heeft een financiële meevaller van € 10. Hij heeft een vrije avond en ziet als mogelijke bestemming voor dit geld een bezoek aan de bioscoop of drie biertjes in het stamcafé. In de

bioscoop draait een leuke film en in het café wachten zijn vrienden. Als X besluit dat cafébezoek voor hem het meeste nut heeft, dan is de consequentie hiervan dat hij die film niet kan zien. Hoewel de ruilwaarde van die € 10 voor bioscoop en cafébezoek gelijk is, is in dit geval de gebruikswaarde van het cafébezoek hoger.

Overigens, als X nog zo'n meevaller krijgt zal het nut van weer een cafébezoek minder zijn omdat hij zijn vrienden reeds heeft ontmoet. Daardoor is de kans groot dat hij bij een volgende vrije avond een andere afweging maakt. X kiest dus op grond van het nut van de diverse manieren waarop die € 10 kan worden gebruikt en dit nut verandert naar gelang de omstandigheden.

Belangrijk is om in te zien dat die € 10 voor verschillende dingen kan worden gebruikt (zoals

12 Brochure Besturen bij Defensie 2009, p. 39.

voor film, bier, sparen of een boek). Dit maakt dat dit bedrag voor de keuze van belang is. Eenzelfde redenering gaat op als er niet over meer, maar juist minder middelen wordt beschikt.



FOTO AVDDI, R. MOL

In de loop van de tijd moesten krijgsmachtdelen het eigen beheer opgeven van onder meer wapenonderhoud, materieel en catering. Cateringbedrijf Supreme levert onder meer diensten aan militairen in Afghanistan (2005)

Geld kan ook geen betekenis hebben bij het nemen van beslissingen. Stel meneer X heeft, wederom, wat extra vrije tijd. Die tijd kan op verschillende manieren worden gebruikt. Hij voelt het meeste voor een gezonde, fysieke besteding en ziet als opties:

- een partij golf, want hij is lid van de golfclub (lidmaatschap € 3000 per jaar), of
- een fikse wandeling met partner en hond.

Als X kiest voor de wandeling dan acht hij het nut van die wandeling hoger dan het nut van de partij golf. Nu kan men tegenwerpen dat het lidmaatschap van die golfclub toch geld heeft gekost. Dit valt niet te ontkennen, maar dat er € 3000 is betaald om lid te zijn is niet relevant. Immers of hij nu wel of niet gaat golfen: dat geld is al uitgegeven.

Geld bij de inzet van capaciteit

Aangezien dit voor de argumentatie verderop in dit artikel wezenlijk is, ga ik op deze rol van geld wat dieper in. Het lidmaatschap waarvoor

X heeft betaald, geeft in feite toegang tot de capaciteit die de golfclub biedt. De keuze die inzet van capaciteit biedt, verschilt op twee essentiële punten van die van geld.

Ten eerste is een andere inzet dan waarvoor die capaciteit oorspronkelijk is bedoeld, moeilijk. Misschien kan men op die club behalve golfen ook goed lunchen of tennissen, maar dat is het dan ook wel. Als X had gekozen om geen lid te zijn dan had hij het geld nog in handen. De opties om die euro's te besteden zijn dan natuurlijk veel groter. Hij had hiervan een maand een zeiljacht of een ski-chalet kunnen huren.

Ten tweede is capaciteit niet 'opspaarbaar'. Maakt X op een gegeven dag geen gebruik van de golfbaan, dan kan hij later geen aanspraak maken op dit gemiste gebruik. Dit potentiële gebruik is vervlogen. Bovendien, als bij prachtig weer een groot aantal leden wil golfen en X bij aankomst merkt dat er geen plaats meer is, dan kan later ook geen aanspraak worden gemaakt op dit gemiste nut. Dan had hij maar eerder moeten komen. Geld heeft die nadelen niet, want het kan worden weggelegd.

De geschetste nadelen willen natuurlijk niet zeggen dat het lidmaatschap een slecht idee is. Het kan zijn dat de golfclub dicht bij X in de buurt is en alleen toegang biedt aan leden. Bovendien kan die toegang hem het gevoel van status geven, wat kan bijdragen aan zijn 'psychische welvaart'.

Geld en beslissingen van voetbal-aard

De argumentatie die is gegeven in de huishoudelijke voorbeelden is van generieke aard. Ze geldt dus ook voor andere huishoudingen. Laat ik dit toelichten aan de hand van een simpele organisatie, een professionele voetbalclub. De keuze voor dit onderwerp is overigens niet ingegeven door persoonlijke interesse. De secretaris-generaal van Defensie (SG) vergelijkt de besturing van organisaties graag met die van een voetbalteam.¹³

Zijn analogie volgend, is het de vraag of teams beter gaan presteren als de coaches van die

¹³ Brochures *Besturen bij Defensie* 2006, p. 5 en 2009, p. 5.

teams over een exploitatiebudget beschikken voor de ondersteuning. Die ondersteuning is natuurlijk essentieel voor het resultaat van de club. Ze bestaat onder meer uit een stadion en oefenveld, bewaking, terreinknechten, doktoren, verzorgers en masseurs, kleedkamers en een kantine.

Laten we eerst veronderstellen dat spelers en coaches onder contract staan, maar dat het ondersteunend personeel op urenbasis wordt betaald en dat de velden per dagdeel worden gehuurd. In dit geval is er zeker wat voor te zeggen om clubmanagers hiervoor een budget te geven. Het geld vertegenwoordigt immers een ruilwaarde.

De coaches kunnen veranderingen aanbrengen in de besteding: minder medische zorg, beter eten in de kantine, een keer extra trainen op een voor dat moment gehuurd veld of aanschaf van nieuwe shirts. Op die manier kunnen ze de invloed van die voorzieningen op de teamprestaties sturen.

Geld bij de inzet van ondersteunende capaciteit

De andere mogelijkheid is dat het ondersteunende personeel net als spelers en coaches onder contract staat, en het stadion en trainingsveld in eigen beheer zijn door langlopende huur of eigendom. Dan is de rol van geld anders. Als de coaches in dat geval een exploitatiebudget ontvangen dan is het moeilijk om het anders te gebruiken dan oorspronkelijk beoogd.

Dit komt door de eerder beschreven eigenschappen van capaciteit. Ten eerste is een andere inzet dan waarvoor die capaciteit oorspronkelijk is aangeschaft, lastig. Een bewaker kan misschien wel voor het onderhoud van de grasmat zorgen, maar hij kan de rol van masseur of kok moeilijk vervullen.

Nog lastiger is een ander gebruik van infrastructuur, want die is bij uitstek ingericht om te voetballen. De coach heeft hiervoor een budget, maar door de beperkte alternatieve aanwendingsmogelijkheid van de capaciteit kan hij nauwelijks schuiven tussen de delen daarvan. Het staat hem niet vrij om met het

geld te doen wat hij het beste acht voor het team.

Ten tweede kan capaciteit niet worden gespaard. Wordt het trainingsveld op een dag niet gebruikt en willen twee coaches de volgende dag trainen dan kunnen ze geen aanspraak maken op de capaciteit van de dag ervoor.

Kortom, de geringe andere gebruiksmogelijkheden van capaciteit en het feit dat het potentiële nut verdampt als die capaciteit niet wordt gebruikt, zijn de oorzaken dat de coaches niets hebben aan een kostenbudget hiervoor.

De conclusie is dat het uitdrukken van zaken in geld voor de besturing eigenlijk pas zin heeft als dat geld een ruilwaarde heeft. Dan is het 'echt geld' en tevens opspaarbaar. Het antwoord op de vraag of de prestaties verbeterd kunnen worden door de coaches te laten betalen voor de ondersteuning hangt dus af van de mate waarin het budget echt geld is.

Geld en beslissingen door de OC's

Volgens het besturingsmodel krijgen de OC's een exploitatiebudget om daarmee de ondersteuning van DMO en CDC te betalen. Deze geldelijke sturing noemt Defensie: kostensturing. Hiermee bedoelt ze dat het verbruik van midde-

De conclusie is dat het uitdrukken van zaken in geld voor de besturing eigenlijk pas zin heeft als dat geld een ruilwaarde heeft

len voor de dienstverlening wordt uitgedrukt in geld en dat de verrekening hiervan leidt tot goede beslissingen.

Wanneer die terminologie van Defensie wordt gecombineerd met de kennis die is opgedaan bij het voorbeeld van de voetbalclub, dan levert dit het volgende onderscheid:

- kosten die 'echt geld' zijn;
- kosten van capaciteit (gebruik van fysieke middelen).

Tot kosten van de eerste categorie kunnen bijvoorbeeld in geld uitgedrukte leveranties aan de OC's door magazijnen worden gerekend, voorzover die voorraden weer op peil moeten worden gebracht door de onttrekkingen. Als een OC in dit geval had besloten om minder af te nemen hadden ze dat geld een andere aanwending kunnen geven. Die andere besteding kan, omdat DMO of CDC de uitgaven voor aanvulling van de voorraad niet hoeven te doen.

Een zelfde redenering past bij een dienstencentrum dat materialen inkoopt voor een specifieke opdracht en bij inhuren van mensen of uitbesteding van werk. Geld heeft hier ruilwaarde. Deze kosten van deze categorie zijn te beschouwen als de *door de onderlinge levering veroorzaakte uitgaven*.

Kosten van capaciteit

De kosten in de tweede categorie ontstaan door arbeid verricht door mensen in eigen dienst, door het gebruik van infrastructuur en van machines. Van de kosten die samenhangen met het gebruik van infrastructuur zijn de kosten van het gebruik van het dok van de marinewerf een goed voorbeeld. Als het dok € 200 miljoen heeft gekost en vijftig jaar meegaat, dan kan bij lineaire afschrijving ervan worden berekend dat elke dokweek ongeveer € 80.000 kost.

Verondersteld dat:

- het dok druk wordt gebruikt;
- twee schepen, A en B, op een gegeven moment onderhoud nodig hebben;

- het onderhoud ongeveer dezelfde elementen bevat en een week duurt;
- gebruik van het dok door schip A het droogzetten van B uitsluit en andersom, dan is voor een keuze tussen A en B alleen het nut van die reparaties interessant.

Als schip A binnenkort een missie moet vervullen en B niet, dan ligt de keuze voor de hand. De wetenschap dat de kosten € 80.000 zijn van het dokken van A is leuk voor boekhouders en accountants, maar is voor de keuze van de aanwending van het dok niet relevant. Eenzelfde gedachtegang kan worden toegepast bij menselijke capaciteit. Bij Defensie zijn dit (militaire) ambtenaren. Deze zijn in vaste dienst en ontvangen een salaris. Of een bepaalde defensiechauffeur nu munitie of mensen vervoert, het salaris (uit te drukken in bijvoorbeeld een uurloon) dat hij ontvangt is in beide gevallen gelijk. Het salaris van de ambtenaar drukt niet de schaarsteverhoudingen uit van het gebruik van zijn werkuren. Daarom kan dit salaris nooit van invloed zijn op de keuze die moet worden gemaakt over welke werkzaamheden de chauffeur moet verrichten.¹⁴

Samenstelling van het exploitatiebudget

De indeling van de kosten van de krijgsmacht, die hiervoor is aangegeven, is de eerste stap in het onderzoek naar wat de OC's aan die kostensturing hebben. De volgende is om ruw te schatten wat de verhouding in een – denkbeeldig – exploitatiebudget zal zijn tussen kosten in geld en van capaciteit. Die verhouding bepaalt of zwaar moet worden getild aan het gemaakte onderscheid tussen de twee categorieën.

Een klein rekensommetje leert dat zo'n budget voor ruwweg een derde zal bestaan uit kosten van personeel van de dienstencentra.¹⁵ Hieraan moet nog worden toegevoegd:

- de kosten van het gebruik van machines, infrastructuur en voertuigen van de dienstencentra;
- de kosten van materiaalverbruik, voorzover dit verbruik niet wordt aangevuld;
- andere indirecte kosten, zoals die voor energieverbruik.

14 Wel kunnen ambtenaren een grotere flexibiliteit hebben qua inzet dan bijvoorbeeld een dok. Het dok kan alleen worden gebruikt voor het droogzetten van bepaalde typen schepen en niet worden benut voor bijvoorbeeld het onderhoud van vliegtuigen of elektronica. Bovendien mag capaciteit van de overheid, waartoe ook dit dok kan worden gerekend, vanwege rijksregelgeving niet commercieel worden gebruikt. Het mag dus niet worden gebruikt voor het dokken van koopvaardij schepen. De inzet van een ambtenaar kan veelzijdiger zijn. Een defensiemedewerker met als functie schilder van schepen kan wellicht ook dienst doen als schilder van gevechtsvoertuigen of kan worden omgeschoold tot lasser. Een feit blijft dat salariskosten nauwelijks de ruilwaarde van 'echt geld' benaderen, waarvoor immers ook brandstof en munitie kan worden gekocht in plaats van alleen een iets andere inzet van de ambtenaar.

15 Het rekensommetje is als volgt. Gemiddeld verdient defensiepersoneel € 55.000 per persoon per jaar. Bij de dienstencentra werken 12.000 mensen. De uitgaven voor die capaciteit zijn dus ongeveer € 660 miljoen. De uitgaven voor de dienstencentra zijn, rekening houdend met de investeringsuitgaven, 1,9 miljard. De capaciteitskosten zijn dus ongeveer een derde hiervan. Bronnen: *Personeelsbrief 2010* en Researchpaper *Belastinggeld voor Vrede en Veiligheid*.

Deze optelsom maakt het waarschijnlijk dat een groot deel van het exploitatiebudget capaciteit zal zijn.¹⁶

Nut van het exploitatiebudget

Voor het deel van het budget dat capaciteit betreft is, zoals hiervoor aangetoond, uitdrukking in geld eigenlijk niet zinvol. De OC's kunnen hier weinig mee. Het is raadzaam om die capaciteit in middelen weer te geven, zoals capaciteit in werkuren en dokdagen en hierbij, gezien de vluchtigheid van capaciteit, ook de factor tijd te betrekken.

Bijvoorbeeld, als bekend is wat de afname van voorraden is door een OC dan geeft dit richting aan de hoeveelheid geld die nodig is voor de aanvulling van die voorraden. Natuurlijk is zo'n budget alleen te rechtvaardigen wanneer het aantoonbaar is dat de betere besturing opweegt tegen de transactiekosten van het verrekenen.

Het onderscheid in kostencategorieën maakt wel duidelijk dat de relatie tussen OC's en dienstencentra nimmer primair van financiële aard kan zijn. Voor de prestatiebesturing die de bestuursstaf wil is meer informatie nodig, zoals

Het Provincial Reconstruction Team geeft instructies aan de Afghaanse politie. Als gevolg van de bezuinigingen is de operationele capaciteit sinds 2003 verminderd



FOTO AVDD, A. SCHOOR

Op die manier wordt de aandacht gericht op het nut van het gebruik van die schaarse middelen. Klanten en leveranciers moeten samen de prioriteiten hiervan vaststellen. Dit is niet gemakkelijk want capaciteit kan vele vormen aannemen en de schaarste daaraan kan verschillen. Bovendien gaat gebruik van capaciteit vaak gepaard met complementaire kosten voor bijvoorbeeld materiaalverbruik en inhuur. Dit zijn de *door dienstverlening veroorzaakte uitgaven*, die in de eerste categorie thuishoren.

Voor alle kosten in de eerste categorie geldt dat een kostenbudget zin kan hebben. Doordat hier kosten en uitgaven gelijk zijn, is dit dus in feite een uitgavenbudget. Het geeft niet alleen het OC een bepaalde financiële flexibiliteit, maar kan ook behulpzaam zijn bij de uitgavensturing.

over de vulling van de aanwezige capaciteit en het nut van de te verrichten activiteiten.

Een alternatief

De constatering dat prestatiebesturing, zoals de bestuursstaf zich die voorstelt, niet zal werken, wil niet zeggen dat kosteninformatie voor sturing van ondergeschikte betekenis is. Dit komt omdat capaciteit van personeel, machines en infrastructuur op termijn kan worden op- of afgebouwd. Grote delen hiervan zijn, stel dat daar nu toe besloten wordt, in een periode van drie tot vijf jaar qua omvang en samen-

16 In dit verband is het ook te begrijpen dat het besturingsmodel tot afname van diensten van DMO en CDC dwingt. Als de OC's dat deel van het budget anders zouden gaan uitgeven, dan leidt dit tot een onbeheersbare begroting. De werkuren van het personeel en de infrastructuur kunnen daarom maar het beste worden gebruikt.

stelling aan te passen. Voor beslissingen over die periode is daarom de meeste capaciteit als geld te beschouwen. Dit maakt het mogelijk om kosteninformatie dan een grotere rol toe te kennen.

Planningsbeslissingen zijn zeker gediend met informatie over het middelenverbruik, in geld uitgedrukt, van schepen, bataljons en squadrons. De omvang van de ondersteuning door DMO en CDC is in financiële zin zo groot dat dit middelenverbruik ook in de afwegingen moet worden betrokken. Informatie over bijvoorbeeld kosten van onderhoud van wapensystemen door DMO is nodig bij de voorgenomen vervanging van die systemen. Hiermee kan antwoord worden gegeven op de vraag of het budget voor de exploitatie toereikend is.

Een ander voorbeeld is de keuze over omvang en samenstelling van brigades. Als hier moet worden bezuinigd, dan kan men de keuze niet alleen baseren op de uitgaven van een brigade zelf. Dan moet men ook rekening houden met de kosten van de dienstverlening die die brigade veroorzaakt bij CDC en DMO. Dit is dus in feite prestatiesturing maar dan bedoeld voor de defensieplanning. Bij deze vorm van prestatiesturing kunnen, zo men bereid is om dit spel te spelen, de OC's toch een belangrijke stem krijgen bij de bepaling van de omvang en samenstelling van de dienstencentra. De L-vorm van afbeelding 1 krijgt dan betekenis.

Conclusie

De SG is van mening dat het besturingsmodel, zoals dat vorig jaar is beschreven, in heldere taal de manier van besturen en werken weer geeft.¹⁷ Dat ben ik met hem eens. De helderheid heeft er voor gezorgd dat dit artikel tot stand kon komen.

Hij heeft ook het voorbeeld van het voetbalteam aangedragen, waarvan ik dankbaar gebruik heb gemaakt. Hier is betoogd dat de coach van zo'n team niets heeft aan een budget voor de kosten van de ondersteuning als die

bestaan uit eigen faciliteiten van de club. Je kunt alles wel in geld uitdrukken, het maakt zaken gemakkelijk optelbaar, maar het is voor de besturing alleen van belang als het geld is. Geld heeft ruilwaarde en is opspaarbaar.

De eigen faciliteiten, menskracht en infrastructuur van DMO en CDC zijn aanzienlijk. Die zijn in het kader van de interne besturing niet als geld op te vatten, maar als capaciteit. Daarom is de veronderstelling dat kostenbudgetten voor OC's, dienstverleningsovereenkomsten, prijsvorming en verrekenen als het ware vanzelf leiden tot een goede benutting van de defensiedienstencentra, onjuist. Op de langere termijn bezien is die capaciteit wel om te zetten in geld. Daarom kan voor de defensieplanning aan prestatiesturing door het gebruik van kosteninformatie een grotere rol worden toegekend.

Een voordeel is dat het ingewikkelde verrekenproces kan vervallen. Het kan dan veel eenvoudiger. Dit is natuurlijk goed nieuws in een tijd waarin Defensie een periode van verdere krimp tegemoet gaat: deze besparingen kunnen alvast worden ingeboekt. ■

Literatuur

- Bakker, E.J. de, 'De economie van het Verbeterd Economisch Beheer', MS 165 (1996) (1) pag. 9-20.
- Bakker, E.J. de, Westerink, E.J., Beeres, R., *Belastinggeld voor vrede en veiligheid*, Researchpaper no. 2008/3, Faculteit Militaire Wetenschappen, Breda.
- Eccles R.G., *The Transfer Pricing Problem*, (1985) Lexington Books, Toronto.
- Ministerie van Defensie, *Prinsjesdagbrief* (2003) Tweede Kamer 29200X nr. 4.
- Ministerie van Defensie, *Brief Besturingsmodel* (2003) Tweede Kamer 29200X nr. 44.
- Ministerie van Defensie, *Begroting 2007*, (2006) Tweede Kamer 30800X nr. 1.
- Ministerie van Defensie, Brochure *Besturen bij Defensie 2006*, (2006).
- Ministerie van Defensie, Brochure *Besturen bij Defensie 2009*, (2009).
- Ministerie van Defensie, *Begroting 2010*, (2009) Tweede Kamer 32123X nr. 2.
- Ministerie van Defensie, *Rapportage Personeel*, (2010) Tweede Kamer 32123X nr. 112.

17 Brochure *Besturen bij Defensie 2009*, p. 5.