

BIJEENKOMSTEN OP

DONDERDAG 11 NOVEMBER 1965 TE DEN HELDER

MAANDAG 22 NOVEMBER 1965 TE HARDERWIJK

Voordrachten gehouden voor de Koninklijke Vereniging ter beoefening
van de Krijgswetenschap

door

L. C. VAN ZUTPHEN
accountant (Lid N.I.v.A.)
Majoor der Militaire Administratie

over

BUDGETTERING IN DE KRIJGSMACHT TE DEN HELDER

Voorzitter: Z.E. Luitenant-Generaal b.d. J. H. COUZY

De Voorzitter:

Mijne Heren, ik open onze bijeenkomst. Het spijt mij dat er geen groot gehoor is, maar ik neem aan wel een exquis gehoor.

Ik wil in de eerste plaats, namens het bestuur, onze hartelijke dank betuigen voor de reeds genoten gastvrijheid die wij op bijzonder hoge prijs stellen.

Aangezien er geen zaken van huishoudelijke aard zijn te behandelen, zou ik onmiddellijk het woord willen geven aan de spreker van hedenavond, Majoor Van Zutphen.

BUDGETTERING IN DE KRIJGSMACHT

Inleiding en probleemstelling

Mijnheer de Voorzitter, Mejuffrouw, Mijne Heren,

Het is onmiskenbaar, dat het defensieapparaat na de tweede wereldoorlog in snel tempo gegroeid is naar een beduidend groter en gecompliceerder samenstel van activiteiten. Deze stelling kan vanuit vele gezichtspunten worden bewezen; men denke daarbij aan de voyante ontwikkelingen op staatkundig, strategisch, tactisch, technisch en economisch gebied, van waaruit vele impulsen tot verandering zijn voortgekomen. De lange reeks van voordrachten, de volumineuze wetenschappelijke jaarberichten, alsook het dit jaar verschenen herdenkingsboekwerk „Mars in Cathedra” van onze vereniging bevestigen dit eveneens.

Wij staan niet alleen in die groei en verandering. In welhaast alle sectoren van overheid en bedrijfsleven heeft men er mee te maken.

Een belangrijk aspect van deze groei is, dat het steeds veranderende concept van doelen en taken de leiding ook uitdaagt om nieuwe beheerstechnieken te

ontwerpen of althans de bestaande zodanig aan te passen, dat aan de eisen die het nieuwe concept stelt, wordt voldaan. Het is juist vanuit deze aanleiding en dit verband, dat ik vanavond tot U wil spreken over budgettering in de krijgsmacht, nl. als een middel tot systematische planning voor toekomstige activiteiten, het leidinggeven aan en de controle op de uitvoering daarvan. Is er dan reden om juist de budgettering als zodanig naar voren te schuiven? Naar mijn mening kan deze vraag beantwoord worden met een volmondig: ja. In de vele boeken en tijdschriftartikelen die men over dit onderwerp kan raadplegen (zie de literatuuropgave op te nemen in de publikatie van deze voordracht) wordt vrijwel zonder uitzondering gewezen op de belangrijke bijdrage die het instrument budgettering aan de leiding en haar organisatie kan leveren.

Enkele uitspraken mogen hier ter illustratie worden vermeld:

Prof. Dr. H. J. van der Schroeff:

Een van de meest belangrijke middelen die de leiding voor de effectuering van haar taken ten dienste staat is de bedrijfsbegroting. Mits op de juiste wijze toegepast vormt de begroting een bestuursinstrument bij uitnemendheid, dat in zijn betekenis voor een doelgerichte en doelbewuste leiding nauwelijks kan worden overschat.

Drs. M. J. van der Ploeg:

De budgettering is zonder enige twijfel het belangrijkste middel om een bedrijf van enige omvang te besturen. De budgettering is nl. het middel om een goedgaand bedrijf gezond te houden, zonder dat beperking van activiteit, het initiatief of het volume voorzit.

W. Schatting, acc., Hoofd centr. acc. afd. Unilever:

Wij besteden grote aandacht aan de plannen en begrotingen voor het volgende jaar. De directies der maatschappijen bespreken de begrotingen grondig met de commerciële, technische en financiële leiding in ieder land, die daarna overleg pleegt met leiding en staforganen van de grotere eenheden waarin Unilever is ingedeeld.

Niet onvermeld mag blijven, dat de cursisten (twaalf in getal) van de leer-gang Hogere Militaire Bedrijfsleer 1964—1966 aan de Hogere Krijgsschool, na hun detachering bij vooraanstaande Nederlandse ondernemingen rapporteerden, dat overal een systeem van budgettering werd toegepast. Deze waarnemingen verschaffen naar mijn mening voldoende reden voor de behandeling van ons onderwerp.

Maar, het gaat vanavond niet over budgettering in het algemeen, doch over budgettering in de *krijgsmacht*. Een bepaald systeem kan nog zo briljant zijn en nog zoveel aantrekkingskracht uitoefenen, het gaat erom dat wij voor de krijgsmacht nuttigheid en toepasbaarheid, rekening houdend met de concrete omstandigheden waarin we verkeren, in alle nuchterheid onderzoeken.

Ook de huidige situatie op begrotingsgebied geeft hiertoe aanleiding. We beschikken over een wettelijk geregeld systeem van begroting en administratie, waarop uit een oogpunt van beheerstechniek nogal wat kritiek is uit te oefenen. Het Rapport Herziening Comptabiliteitswet in 1960 uitgebracht door de Commissie Simons en de daaruit voortgevloeide polemiek en discussie

hebben duidelijk aangetoond dat ons begrotingsstelsel primair op de vervulling van staatsrechtelijke en macro-economische functies gericht is en maar in zeer povere mate de bedrijfsvoering kan dienen.

In een dergelijke uitgangssituatie kan behandeling van de volgende vragen naar mijn mening het meest zinvol worden geacht:

- Wat is budgettering? (begrip)
- Wat kan men er mee doen? (functies)
- Aan welke eisen moet voldaan zijn, wil van volkomen toepassing sprake zijn? (voorwaarden)
- In hoeverre zijn in de Krijgsmacht deze voorwaarden vervuld? (vaststellen handicaps)
- Welke maatregelen kunnen genomen worden om eventuele handicaps te elimineren of te beperken?

Ik wil erop wijzen, dat in deze opsomming een belangrijke vraag, t.w. hoe werkt het systeem (techniek van de budgettering), ontbreekt. Los van het feit, dat een dergelijk systeem geconstrueerd zal moeten worden met zoveel variatiemogelijkheid als de diverse praktijk vereist, is dit toch primair een vraagstuk voor deskundigen. Ten opzichte van commandanten en stafofficieren gaat het in de eerste plaats om de *budgetgedachte* en niet om de *budgettechniek*.

Wat is budgettering?

De oorsprong van het woord budgettering schijnt het Franse woord *bougette*, hetgeen beurs of lederen zak betekent.

Een typisch organisatorische formulering geeft Prof. Dr. A. Mey, t.w. budgettering is het opstellen van een huishoudplan voor de huishouding dat ten opzichte van de bevelvoering en de staf een taakopdracht en een controle-middel is.

Een omschrijving die meer het middel zelf beschrijft luidt: een budget is een plan waarin telkens voor een bepaalde periode, voor iedere afdeling van een organisatie, onder verantwoordelijkheid van de afdelingshoofden, de uit te voeren taken kwantitatief zijn omschreven en waarin de kosten zijn vermeld, die voor het ten uitvoer brengen van die taken toelaatbaar worden geacht.

Iedere begripsomschrijving heeft naar zijn aard iets geforceerds. Men probeert met zo min mogelijk woorden de essentie van een verschijnsel weer te geven. Zo is het ook met de definitie van budgettering.

De verregaande betekenis van deze bondige begripsomschrijving wordt duidelijk als we de functies, de doelstellingen gaan onderzoeken waartoe zo'n budget wordt opgemaakt.

Welke functies vervult de budgettering?

Zoals al uit de definitie van Prof. Mey blijkt, haakt de budgettering nauw aan bij het leidinggeven. We vinden er voornamelijk elementen van de bevelvoering in terug, nl. het plannen maken, de taakaanwijzing, de taakopdracht en de controle. Opvallend is ook dat de plannen aan zeer hoge eisen moeten voldoen, nl. bruikbaar kunnen zijn als taakopdracht en controlemiddel voor een bepaalde periode, terwijl de taakopdracht bovendien moet bestaan uit twee elementen, t.w. een kwantitatieve omschrijving van hetgeen men moet doen en het aangeven van de kosten, die bij de tenuitvoerlegging mogen worden gemaakt.

Wij raken hiermee tevens de belangrijkste karakteristiek van de budgettering. Het gaat er nl. om een zo gunstig mogelijke verhouding tot stand te brengen tussen wat we willen (verlangens, taken, doelstellingen) en de inspanningen die daarvoor nodig zijn. Kortweg, het gaat om het optimaliseren van resultaten en kosten. Deze zakelijke (economische) benaderingswijze is de rode draad die door de budgettering heenloopt.

Laat ons nu de deelfuncties eens aan een korte beschouwing onderwerpen. (Zie ook het princieschema).

De planningfunctie van de budgettering

Iedere leider maakt een plan voor de te ondernemen actie; een huishoudplan dat richtsnoer moet zijn voor het toekomstig handelen. Fayol noemde in 1900 al het budget „le programme d'action". La prévoyance, het vooruitzien, achtte hij een van de primaire taken van de leiding en de activiteiten-begroting was volgens hem de vorm waarin de te bereiken doelen werden vastgelegd. In onze tijd zijn het vooral de grote dynamiek en de steeds belangrijker wordende investeringen in materiële en mentale waarden, die de leiding dwingen om systematisch — ook op langere termijn — vooruit te zien. Wat zou er van de defensie, het verkeerswezen, de ruimtelijke ordening etc. alsook van ontelbare particuliere ondernemingen terechtkomen als men verzuimde om actieplannen op langere termijn op te stellen. Alle verschaffing van capaciteit, die op langere termijn nuttigheid moet afwerpen, zoals schepen, vliegtuigen, wapensystemen, kazernes, voertuigen e.d. zou zonder planning op lange termijn eenvoudig een slag in de lucht zijn.

Het is duidelijk, dat de planningfunctie vooral door de hoogste leiding vervuld wordt.

In zo'n actieplan worden niet alleen de hoofddoelen vastgesteld, maar moet ook een antwoord gegeven worden op de vraag wat daarvoor allemaal gebeuren moet en onder wiens leiding. Juist deze *integrale* visie op het geheel van de activiteiten maakt de budgettering in haar planningfunctie zo'n belangrijk instrument. Het verschaft het antwoord op de belangrijke vragen *wat* moet er *gebeuren* en op *welke termijn*, *wie* zal *wat* doen en het toont ons al deze zaken in hun onderling verband.

Aldus wordt het plan uiteindelijk geschikt als instrument tot taakaanwijzing en taakopdracht.

De budgettering als middel tot taakstelling

Als de leiding eenmaal weet wat zij wil, rijst het vraagstuk van de taakstelling. Hier stelt de budgettering een bijzondere eis. De verantwoordelijkheid van elke functionaris in de organisatie wordt eerst bepaald geacht, wanneer behalve kwalitatieve en kwantitatieve aanduiding van de taken, ook is vastgesteld met welke kosten de uitvoering van deze taken gepaard mag gaan. Voor iedere functionaris geeft de opdracht de verhouding resultaat: kosten, weer. In dit verband passen ook de begrippen vaste en variabele budgettering. Vaste budgetten worden gehanteerd in die gevallen waar het resultaat is gefixeerd. Is er sprake van een constant, b.v. vooraf bepaald resultaat, dan zijn de daarbij behorende kosten eveneens constant.

Bij variabele budgettering is geen sprake van een vast maar van een variabel resultaat. Wil budgettering dan zin hebben, dan zal men erin

moeten slagen deze variabiliteit ook in toegestane kosten vast te stellen. Voor de zuiver vaste kosten en de zuiver variabele kosten levert dat in het algemeen geen moeilijkheden op. Anders is het gesteld met kostencategorieën van semi-vast of semi-variabel karakter.

Wil de taakstellende functie van het budget tot zijn recht komen dan dient een groepering van opdrachten en kosten in het budget te worden doorgevoerd, die precies de delegatie van bevoegdheden volgt (zgn. organische resultaten- en kostengroepering). Dit is een logisch gevolg van de grondregel: wie de beslissing neemt is ook voor de gevolgen verantwoordelijk. Un budget c'est un monsieur!

De functie van machtiging

Behalve functies t.a.v. planning en taakverdeling moet het budget ook de functie van machtiging tot het doen van uitgaven vervullen. Kosten en uitgaven zijn nl. vaak niet identiek. Aanschaffing en gebruik van produktieve capaciteit vallen vaak niet op hetzelfde moment (schepen, vliegtuigen, voorraden). Het doelmatig gebruik wordt in het budget gereguleerd met behulp van de besproken kostennormen, de aanschaffing wordt — behalve door aparte begrotingen van bezetting en rendement — in het budget beheerst door de bestedingsniveaus vast te leggen. Hoewel onmisbaar, is deze autorisatie-functie economisch gezien toch de minst belangrijke.

De Hoover-commissie die in 1949 de stoot gaf tot een herziening van het federale begrotingssysteem in de V.S. oordeelde in de volgende bewoordingen over de autorisatie-functie van de begroting:

„The all important thing in budgeting is the work or the service to be accomplished and what the work or service will cost.

A budget based on functions, activities and projects . . . which would focus attention upon the general character and relative importance of the work to be done or upon the service to be rendered, rather than upon the things to be acquired, such as personal service, supplies, equipment and so on.”

De functie van controlemiddel

Deze functie is het automatische complement van de drie voorgaande. Controle is immers de kritische beoordeling van hetgeen geschiedt of geschied is, aan de hand van vooraf opgestelde plannen, verwachtingen, normen, wenselijkheden etc. In het kader van de budgettering bestaat er dan ook drieërlei noodzaak tot controle.

Controle als complement op de planning

- a. Zijn de verwachtingen en berekeningen waarvan bij de opstelling van het actieplan werd uitgegaan juist gebleken?
Zo neen, welke maatregelen tot verbetering kunnen worden genomen?

Controle als complement op de delegatie

- a. Zijn de beslissingen die werden genomen en de opdrachten die aan ondergeschikten werden gegeven juist geweest?
(formeel en materieel).
Zijn de opdrachten juist uitgevoerd?
- b. Is efficiënt en tijdig gehandeld?

Controle als complement op de machtiging

a. Werd het toegestane uitgavenpeil niet overschreden of gehaald?

Door budgettaire controle moet de leiding dus een inzicht verkrijgen in hoeverre de gestelde doelen werden bereikt, de gegeven opdrachten efficiënt werden uitgevoerd en de gegeven machtigingen niet zijn overschreden of gehaald.

Het is zaak dat deze controles zó tijdig en frequent worden verricht, dat bijsturen mogelijk blijft.

Wat zijn de voorwaarden voor toepassing van budgettering?

Tot nu toe gingen we stilzwijgend voorbij aan de voorwaarden die vervuld moeten zijn, wil volkomen toepassing van budgettering tot de mogelijkheden behoren.

Omdat naar mijn mening juist hier de problemen voor de krijgsmacht liggen is het onderzoek naar die voorwaarden van grote betekenis.

Bij een bezinning op deze vraag blijkt dat budgettering hoge eisen stelt van personele, psychologische, organisatorische en administratieve aard.

a. Goede geest van samenwerking en bewame leiding

In de eerste plaats moet de hoogste leiding de budgettering noodzakelijk achten en moeten de uitvoerende bevelvoerders ook enthousiast zijn voor budgettering. Zoals vele problemen — vooral in de grote organisatie — is budgettering een *samenwerkings*probleem.

Dit geldt met name ook voor de opstelling van de budgetten. Zoveel mogelijk zal een groepswijze benadering moeten worden gekozen, waaronder moet worden verstaan de inschakeling van alle functionarissen die in het budgetteringsproces een rol van betekenis spelen.

Indien men budgetten eenvoudigweg van boven af zou opleggen, bouwt men als het ware zelf de weerstand van de uitvoerende functionarissen op en brengt men de goede toepassing in gevaar. De Amerikanen drukken de voorwaarde van de actieve medewerking uit met de slogan: A budget is a tool, not a weapon! In de eerste plaats is de budgettering een „tool” voor de uitvoerende bevelvoering zelf.

In dit verband wordt nog gewezen op het feit, dat het materiële resultaat weliswaar een belangrijk, maar toch één der aspecten is waarop een commandant moet worden beoordeeld. Moreel, stemming, discipline en kwaliteit e.d. zijn wel zo belangrijk.

Maar niet alleen medewerking, ook deskundigheid is vereist. De leiding op alle niveaus moet voldoende bekwaamheid bezitten om plannen, taakopdrachten (resultaat en kosten) en machtigingen naar de eisen van de budgettering op te stellen alsmede de controle doeltreffend te verrichten.

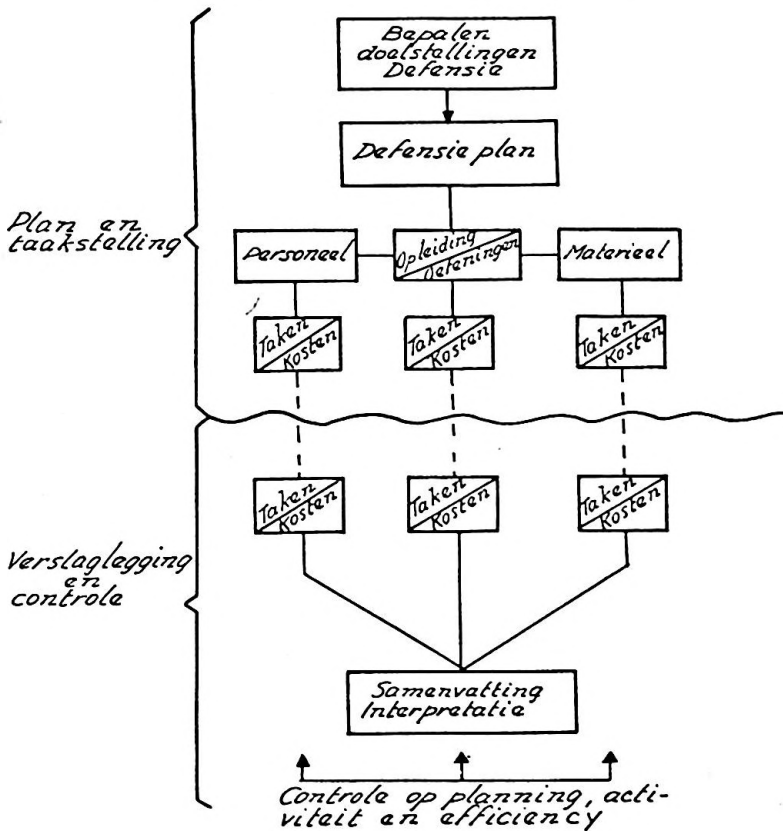
b. Duidelijke functiescheiding

Maximale delegatie is noodzakelijk, maar mag niet in die mate geschieden dat daardoor de eenheid van leiding doorbroken wordt. Een leiding die alles zelf wil doen, heeft geen tijd meer om na te denken, initiatieven te nemen en bij te sturen.

Budgettering stelt de leiding tot een verregaande delegatie in staat, door duidelijke kwalitatieve en kwantitatieve begrenzing van taken en bevoegdheden (d.m.v. een in cijfers uitgedrukte instructie). Maar dat houdt in, dat er een duidelijke scheiding moet zijn tussen de taken.

Voor iedere gebudgetteerde commandant zal duidelijk moeten worden aangegeven welke bevoegdheden hij heeft (tijd, kosten, veiligheid, kwaliteit, plannen wijzigen, inkoop, transport etc.). Dit kan gebeuren in zgn. competentieschema's. Budgettering leidt immers tot verantwoordelijkheid voor actie en kosten van een bepaalde functie. Daarom mag er geen twijfel bestaan omtrent de verdeling van de bevoegdheden.

PRINCIPE-SCHEMA BUDGETTERING



c. Er moet een betrouwbare meting van prestatie en kosten zijn

Ter inleiding op deze voorwaarde moge een uitspraak van Peter Drucker worden aangehaald zoals die voorkomt in zijn onlangs gepubliceerde boek „Managing for Results”. In hoofdstuk 5 getiteld „Cost centres and cost structures” stelt hij:

„Yet even a business that works systematically on directing its efforts and resources towards opportunities and results, needs cost analysis and cost control. No business can possibly run without frittering away efforts, just as no machine on earth can be made to run without friction-losses. But a business and its costs of performance can be greatly improved, just as friction can be reduced.”

De budgettering confronteert ons ten volle met de problematiek van de prestatie- en kostenbeheersing.

Allerlei vragen rijzen:

- Wat doet iedere functionaris precies?
- Wat is daarvan nuttig?
- Hoe meten we de prestaties?
- Wat zijn de werkelijke kosten van deze prestaties?
- Wat zijn de relatief belangrijke posten?
- Waar worden deze kosten gemaakt?
- Welke verbanden zijn er tussen de aldus opgespoorde kosten, de activiteiten en overige kostencentra?
- Welke karakteristieken hebben deze kosten; zijn ze vast, variabel, direct of indirect, samengevoegd of gemeenschappelijk?
- Welke kostenniveaus zijn toelaatbaar voor bepaalde prestaties?

Er is nauw verband tussen budgettering en calculatie. Men kan rustig stellen dat budgettering zonder een behoorlijke ontwikkeling van de normatieve calculatie niet mogelijk is. Als we niet in staat zijn te komen tot een aanvaardbare voor- en nacalculatie per deelopdracht, wordt de budgettering zeer ontkracht.

d. Een behoorlijke administratieve organisatie is nodig

Modern gedefinieerd is administratie bestuurlijke informatieverzorging. Goede budgettering d.w.z. planning, opdrachtgeving, machtiging en controle zijn zonder behoorlijke informatieverzorging ondenkbaar.

Informatieverzorging is daartoe hoog en laag in de hiërarchie nodig als een grondslag voor beslissingen; het maakt een behoorlijk samenspel mogelijk en levert mogelijkheden tot verantwoording en controle. Wij hebben bij toepassing van budgettering behoefte aan een administratief apparaat dat op passende wijze in onze informatiebehoefte voorziet. Budgettering maakt het nodig dat de volgende richtlijnen in acht worden genomen:

- De informatie-verzorging moet gericht zijn op de doelen die we willen bereiken en de taken die we moeten vervullen.
- De opzet wordt bepaald door de personele organisatie-structuur en de delegatie van bevoegdheden.
- Alle routine-informatie zal in één systeem geïntegreerd moeten worden.
- Naarmate men hoger in de hiërarchie komt moet meer worden samengevat en wordt over langere perioden geïnformeerd.
- Bereikte resultaten en kosten te vergelijken met de gebudgetteerde, zo nodig ook met de resultaten en kosten van voorgaande perioden en vergelijkbare onderdelen (intern en extern).
- Snelle informatie is nodig omdat het correctief ingrijpen hiervan vaak rechtstreeks afhankelijk is.
- Zoveel mogelijk alleen de relatief belangrijke afwijkingen rapporteren (uitzonderingsregel).
- In voldoende mate de betrouwbaarheid van de informatieverzorging waarborgen (interne en externe controle).

In hoeverre zijn deze voorwaarden in de krijgsmacht vervuld?

Het zal duidelijk zijn, dat de problemen van de budgettering voor de krijgsmacht niet primair schuilen in de techniek, maar in de organisatie. De mogelijkheden tot invoering worden rechtstreeks beïnvloed door het al of niet vervuld zijn van de genoemde voorwaarden. Hoe luidt de beoordeling van de toestand ter zake?

Laat ik beginnen met te stellen dat het „klimaat” waarin wij door middel van budgettering de economische doelmatigheid willen bevorderen twee — voorshands onvermijdbare — handicaps vertoont.

Ik denk daarbij in de eerste plaats aan de onmeetbaarheid van de doelstellingen van de krijgsmacht. Die zijn wel goed te omschrijven maar de kwantificering ervan, het in getallen uitdrukken, levert grote problemen op. Als we stellen, dat gevechtsgereedheid de gemeenschapsdienst is die we ons land en de bondgenoten leveren, rijst onmiddellijk de vraag: hoe meten we die gevechtsgereedheid.

Er zijn natuurlijk mogelijkheden. We denken daarbij aan bepaling van soort, aantal en samenstelling van eenheden, de vaststelling van de geoefendheid door middel van oefeningen en testen e.d.; maar er blijven altijd onweegbare factoren zoals b.v. gevechtsgereedheid, kwaliteit van de bevelvoering en discipline die — dat zal iedere tacticus beamen — de gevechtsgereedheid beslissend kunnen beïnvloeden. De krijgsgeschiedenis levert ons vele voorbeelden van numeriek sterkere, goed bewapende en geoefende eenheden, die desondanks de nederlaag moesten incasseren.

In het algemeen kan de materiële gevechtsgereedheid beter gemeten worden dan de personele gereedheid. De sterke toeneming van het kengetal (de ratio) Materieel/Personeel sedert de laatste decennia wijst niet alleen op de groeiende betekenis die aan materiële gereedheid moet worden toegekend, maar zal bovendien de meetbaarheid van de gevechtsgereedheid gunstig beïnvloeden.

Ik ben overigens de mening toegedaan dat veel factoren die de gevechtsgereedheid bepalen, beter gemeten kunnen worden dan tot nu toe het geval is.

De ervaring op het gebied van de normstelling van afgelopen 50 jaren geeft grond aan dit optimisme. Veel en kritisch onderzoek zal daarvoor evenwel nodig zijn. Degenen die met dit onderzoek belast worden doen er goed aan de stimulerende woorden van Gallileo Gallilei in gedachten te houden die luiden: „We moeten alles meten wat meetbaar is. Wat nog niet gemeten kan worden moeten we meetbaar maken.”

Ten slotte zij erop gewezen dat m.b.t. de gevechtsgereedheid altijd de vraag blijft bestaan of wat nu *is* er ten tijde van de inzet nog *zal zijn*. Deze onzekerheid bestaat bij alle organisaties waarvan de doelstelling is: beschikbaar te zijn.

Bij de budgettering gaat het om het verband tussen onze taakopdracht en de kosten, die de vervulling daarvan met zich mag brengen.

Rekenkundig voorgesteld, het gaat om het verkrijgen van een zo gunstig mogelijke breuk:

Mate van gevechtsgereedheid

Kosten.

De teller van die breuk is — wij stelden het reeds — moeilijk meetbaar. Het is ook deze factor, die vele beslissingen in de krijgsmacht over een zo

gunstig mogelijke verhouding tussen de teller en de noemer van die breuk tot een moeilijke en riskante zaak maakt.

Gevechtsgereedheid heeft daarom ook zelden een limiet in het maximum. Ook dat zal een tacticus, naar ik meen, bevestigen. We kunnen wel tot uitgangspunt kiezen dat niet meer gevechtskracht moet worden opgebouwd dan nodig is om het incasseringsvermogen van de potentiële tegenstander(s) te overtreffen, maar waar ligt die grens?

Maak je zo sterk mogelijk is het devies.

Heeft budgettering zolang deze handicap bestaat, dan eigenlijk wel zin?

Naar mijn mening: juist.

Generaal Bruce C. Clarke, oud-commandant van 7 th Army, gestationneerd in West-Duitsland, publiceerde enkele jaren geleden enige gedachten die voor dit antwoord de grondslag leveren.

Generaal Clarke schreef: Our mission is to be combat-ready. To my way of thinking combat-readiness has no upper limit. It is a goal towards which we are constantly moving, but wich we should never feel we have wholly achieved. Our progress will depend on the full use of our resources.

Het gaat om die laatste woorden: *the full use of our resources*. Dat geldt voor vredes- en oorlogstijd. Het is op dit doel dat de budgettering ook mikt. Hoe wordt de gevechtskracht bij gegeven schaarse middelen zo hoog mogelijk opgevoerd? Daarvoor is een systematische en integrale weging van de nuttige bijdrage van alle inspanningen t.o.v. de doelstellingen die de krijgsmacht heeft te bereiken enerzijds en de kosten die dergelijke taken met zich brengen anderzijds, onmisbaar. Het is natuurlijk niet uitsluitend een zaak van economische en kwantitatieve analyse, maar deze benaderingswijze kan niet worden gemist.

Een tweede handicap is de sterke mate, waarin we voor wat betreft de bevordering van de economische doelmatigheid afhankelijk zijn van onze eigen mentaliteit.

Deze factor krijgt reliëf indien men zich afvraagt welk belang de leiding heeft bij het economisch resultaat, bij het optimaliseren van de breuk:

Resultaat

Kosten.

Bij alle bedrijven die op een verkoopmarkt hun inkomen moeten maken, manifesteert alles zich uiteindelijk in de breuk

Opbrengst.

Kosten

Een ieders inkomen is hier ook van afhankelijk. Geen wonder dat daar een continue drang is tot opbrengstverhoging en kostenverlaging, een drang die groter wordt naarmate men tot de zgn. marginale bedrijven gaat behoren.

In de krijgsmacht is het inkomen veilig gesteld als de begroting door de Staten-Generaal is goedgekeurd. Ergens prettig, maar we missen daardoor alle gunstige invloeden die van zo'n verkoopmarkt uitgaan en worden exclusief teruggeworpen op de eigen verantwoordelijkheid.

Deze constatering doet de vraag rijzen of hierdoor het benodigde enthousiasme niet zodanig nadelig wordt beïnvloed dat extra maatregelen nodig zijn. Op grond van persoonlijke ervaringen ben ik geneigd deze handicap zodanig serieus te nemen dat systematische mentaliteitsbeïnvloeding ter compensatie nodig is.

Beschikken wij over voldoende deskundige leiding om tot invoering van budgettering over te gaan? Ik ben van mening dat we hierop positief kunnen antwoorden. Moest in 1957 de Kolonel Kremer in een artikel in de Militaire Spectator nog verzuchten dat er onbekendheid was met bedrijfseconomische beginselen en -technieken, thans is deze situatie aanmerkelijk verbeterd. Er zijn, dacht ik, voldoende deskundigen in onze krijgsmacht om met dit vraagstuk af te rekenen. Zoals bij alle nieuwe aanpak zal een behoorlijke introductie (b.v. door middel van aanvullende opleiding) niet kunnen worden gemist.

Wij stelden ook, dat toepassing van budgettering een administratief apparaat vraagt dat in de informatiebehoefte verbonden aan de budgettering kan voorzien, terwijl ook de meting van de kosten tot een zekere ontwikkeling moet zijn gekomen. Over de meting van de prestaties spraken wij reeds.

Ter toelichting hierop het volgende.

De overheidsbegroting en het merendeel van onze financiële administraties is ingericht volgens de comptabiliteitswet 1927 en haar uitvoeringsvoorschriften. De begroting wordt in deze wet primair gezien als de concretisering van het grondwettelijk budgetrecht. Voor deze staatsrechtelijke functie geldt de eis, dat de volksvertegenwoordiging het doen van uitgaven tot bepaalde maxima moet machtigen (autorisatie-functie). Om met de Duitse staatsrechtgeleerde Büchner te spreken: „Die Schnüre des Geldbeutels müssen in den Händen des Volkes sein!“

Daarnaast vervult de begroting ook een macro-economische functie. Men poogt door middel van begrotingspolitiek de bestedingsniveaus zodanig te beïnvloeden, dat onze nationale economie — ook op langere termijn — zal blijven groeien en geen onevenwichtigheden zal vertonen (volledige werkgelegenheid, stabiel prijspeil, evenwichtige betalingsbalans etc.)

Beide functies doet ons huidige begrotingsstelsel voldoende recht wederen en eisen geen ingrijpende herzieningen.

Het is juist de beheerstechnische functie van de begroting die zo sterk op verandering aandringt. Welke bezwaren kunnen te dien aanzien worden geformuleerd?

In de eerste plaats komt het verband tussen plan en begroting niet tot uitdrukking. In de overheidsbegroting wordt geen activiteitenplanning opgenomen en bovendien ontbreken ramingen van de kosten. Wat wel geraamd wordt zijn de uitgaven die mogen worden gedaan op grond van door leveranciers verkregen rechten, alsmede de belastingopbrengsten. De begroting geeft niet aan *wat de krijgsmacht gaat doen en wat dat mag kosten*, maar *wat ten behoeve van de krijgsmacht zal worden gekocht en hoe dat wordt gefinancierd*.

Bij het huidige systeem van begroting is de overheid te vergelijken met een automobielfabriek die met grote precisie de uitgaven kent die nodig zijn om de fabriek draaiende te houden maar onkundig is van de kosten in bedrijfs-economische zin en het verband tussen de totale kosten en de produktie van de verschillende automodellen, om nog maar te zwijgen van kosteninformatie omtrent de structuur van inkoop, opslag, produktie en verkoop van elk der gevoerde typen. De noodzaak om de begroting mede op deze doelstellingen

te richten wordt allang onderkend, ook in ons land. De vraag is alleen of deze functie in de overheidsbegroting moet worden ondergebracht. Op dit punt bestaan duidelijke meningsverschillen. Deze meningsverschillen komen naar voren in het rapport van de Commissie Simons, ingesteld tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet. In deze Commissie, bestaande uit staatsgeleerden, macro-economen en bedrijfs-economen kon geen meerderheidsmening worden verkregen voor een herziening van de wet naar de eisen van de budgettering. De Minister van Financiën heeft dit evenmin gedaan bij het ontwerp van wet dat aan de Staten-Generaal is aangeboden.

Dat neemt niet weg, dat de eisen er zijn en dat zal moeten worden uitgezien naar voorzieningen langs andere wegen. Want zoals hiervoren al verschillende malen tot uitdrukking werd gebracht blijft het ontbreken van een systematisch inzicht in de relatie doelstellingen—activiteiten—kosten een ernstige handicap bij de rationele bedrijfsvoering.

Ook in andere landen is men bezig met het zoeken naar wegen om het accent te verleggen van „what a government buys” naar „what a government does”. Vooral in de V.S. wordt ten deze een leidende positie ingenomen, maar ook in de Philipijnen, Egypte, Israël en Zweden houdt men zich intensief bezig met het probleem. In deze landen is men reeds overgegaan tot de invoering van zogenaamde cost of performance-budgeting.

In wezen is dit budgettering zoals hiervoor besproken. De begroting is bij dit systeem ingedeeld naar de verschillende functies die de staat moet vervullen (functions) en een onderverdeling naar taken die uit deze functies voortvloeien (programs and performances). Deze indeling heeft ten doel om vooraf en achteraf inzicht te verkrijgen in de verrichtingen en de kosten.

Het is interessant om in het kort na te gaan hoe deze gedachte in de krijgsmacht van de V.S. is uitgewerkt. In 1962 introduceerde Charles J. Hitch, Ass. Secretary of Defense het systeem van de „program budgeting” als een poging tot overbrugging van de kloof tussen plannen en begroting. Hierbij wordt in de begroting onderscheid gemaakt tussen National Security policy objectives, program packages en program elements. Hierin herkennen we de hiervoor genoemde trits doelen, plannen, taken.

Onder een program-element wordt verstaan een combinatie van personeel, uitrusting en installaties, waarvan de effectiviteit gerelateerd kan worden, eventueel in samenhang met andere elementen, aan de doeleinden van het defensiebeleid (b.v. een brigade, een F 104 G-squadron, een eskader mijnenvegers).

Maar niet alleen de indeling van de begroting is belangrijk, maar ook zal zij zich op de *kosten* van plannen en taken moeten richten en niet op de *uitgaven*. In de gevallen waarin kosten en uitgaven praktisch gelijk zijn, kunnen de laatste natuurlijk als een redelijke benadering gelden.

Dat betekent dat we moeten calculeren in de strijdkrachten volgens de moderne grondslagen. Ook op dit gebied is er nog veel werk te verzetten. Ik verwijs daarvoor naar de eerdergenoemde vragenreeks (zie blz. 50 onder pt. e).

Zowel de eis van een duidelijke functiescheiding in de begroting als de eisen op calculatie-gebied (meting van activiteiten en kosten) dringen aan op modernisering van de administratie. Administratie als een consequentie van het bestaande begrotingsstelsel, levert onvoldoende informatie.

De informatieverzorging zal zich in beginsel moeten uitstrekken over alle van belang zijnde objecten, fasen en aspecten van het apparaat waaraan op rationele wijze leiding moet worden gegeven. Daartoe zal een hernieuwde behoeftebepaling van informatie voor elke te budgetteren commandant nodig zijn. Of om het met de woorden van de minderheid uit de Commissie-Simons te zeggen: „het gehele financieel-economische gebeuren moet omvatten: het aangaan van verplichtingen, het ontstaan van rechten van leveranciers, het effectueren van betalingen, het verbruik van de verkregen goederen en van de gepresteerde diensten. Een en ander is nodig voor de bewaking van eigendommen, rechten en verplichtingen en voor een doelmatige informatie ten behoeve van het beheer, voor het afleggen van verantwoording over het beheer en voor het uitoefenen van controle.”

Welke maatregelen kunnen worden genomen om de besproken handicaps te elimineren of te beperken?

Het zal door het voorgaande duidelijk zijn dat budgettering niet van „vandaag op morgen” in de krijgsmacht kan worden ingevoerd. Een aanpak op langere termijn is noodzakelijk. Ook is, naar ik meen, van een herziening van het algemeen geldende rijksbegrotingsstelsel, dat zo in het bijzonder is gericht op staatsrechtelijke en macro-economische functies, geen oplossing te verwachten. Verbetering van de bedrijfsvoering door budgettering wordt een project dat de leiding van de krijgsmacht zelf zal moeten uitvoeren.

Ik moge deze voordracht besluiten met het formuleren van enkele aanbevelingen, die voor het welslagen van dit project van betekenis kunnen zijn. Zij vloeien overigens alle logisch voort uit hetgeen hiervoren besproken werd:

- Het scheppen van het juiste klimaat en het vervullen van de overige voorwaarden (deskundigheid, enthousiasme, passende systemen voor planning, opdrachtgeving, calculatie, verslaggeving en controle) moeten aan de invoering van het systeem vooraf gaan. M.a.w. eerst de voorwaarden scheppen en dan pas de budgettering invoeren.
- Men hoede zich voor fragmentarische aanpak, behalve voor beproevings- of opleidingsdoeleinden; de grote bijdragen van de budgettering schuilen juist in de integrale en gecoördineerde aanpak van doelen, programma's, taken en kosten.
- Opleiding en mentaliteitsbeïnvloeding (in het algemeen de introductie van het systeem) zullen in aanvaardbare mate synchroon moeten lopen met het tempo waarin de voorwaarden worden vervuld. Het heeft b.v. geen zin om bij commandanten kostenbesef aan te kweken, als wij met de bestaande systemen nog niet in staat zijn hen de meest elementaire kosteninformatie te verschaffen.
- Veel aandacht vraagt de verbinding van prestatie en kosten, zowel in de fase van de planning, de opdrachtgeving, de verslaggeving als de controle. Ten einde de leiding hiermee vertrouwd te maken en te bevorderen dat de inspanningen worden gericht op militair en economisch belangrijke zaken zijn nodig:
 - a. het verder uitbouwen van een hiërarchisch gestructureerd systeem van prestatieplanning en -verantwoording;

- b. het naar dezelfde structuur opbouwen van kostenrapportages, die voldoende mogelijkheden bieden om relatief belangrijke besparingsmogelijkheden op het spoor te komen c.q. de efficiency te kunnen beoordelen.
- Ten einde de normstelling ten aanzien van prestaties en kosten zoveel mogelijk te bevorderen zal een systematisering en intensivering van het organisatie- en efficiency-onderzoek — ook voor de gevechtseenheden — nodig zijn (organisatiestructuur, procedures, methoden, prestatie- en kosten-normen etc.)

Mijnheer de Voorzitter, ik ben mij ervan bewust in hoog tempo slechts een inleiding op het gecompliceerde vraagstuk budgettering in de krijgsmacht voor het voetlicht te hebben gebracht.

Veel nadere uitwerking, aanpassing en voorbereiding zullen nodig blijken, alvorens tot succesvolle toepassing in de strijdkrachten kan worden overgegaan. Het is mijn stellige overtuiging dat budgettering de effectiviteit en efficiency van onze defensie-inspanningen zeer zal bevorderen. Als zodanig is het geen vraagstuk meer voor de enkeling, maar voor ons allen.

Ik dank U voor Uw aandacht.

De Voorzitter:

Majoor Van Zutphen, ik dank U zeer voor hetgeen U vanavond voor ons heeft neergelegd. Ik weet dat er onder de aanwezigen zijn die gaarne met U in debat willen treden. Mag ik diegenen dan verzoeken, zich in de pauze op te willen geven bij Overste Ten Boske.

Wij zullen dan nu tien minuten pauzeren.

PAUZE

De Voorzitter:

Ik heropen deze vergadering. Ondanks het kleine gezelschap hebben gelukkig toch nog vier heren zich bereid verklaard achter de kathedraal te willen plaatsnemen. Ik wil gaarne als eerste Overste Anemaet vragen het woord te nemen.

Luitenant Kolonel Anemaet:

Mijnheer de Voorzitter. Toen de Majoor Van Zutphen mij vroeg om met hem van gedachten te willen wisselen in Den Helder over budgettering in de krijgsmacht, heeft het mij een ogenblik op de lippen gelegen om te zeggen: „Zou je eens met mij willen debatteren — in Maastricht — over de pantserinfanterie in het verdragend gevecht?” Ik heb dat vlug weer ingeslikt, omdat ik geloof, dat die budgettering zich met ons allen zal gaan bemoeien en het derhalve nuttig is, als wij allen ons in budgettering gaan verdiepen.

In 1964 heb ik een cursus „Maintenance Management” mogen volgen in de Verenigde Staten en ofschoon deze cursus helemaal niet gericht was op budgettering, heeft men aan dit onderwerp toch een aanzienlijk aantal uren besteed. En met de instructeurs ben ik wel enthousiast geworden. Nu zijn het twee verschillende dingen, of je de profeet hoort of de volgeling.

Ik heb me toen ook voorgenomen om in de praktijk eens te gaan zien wat er van de budgettering in het Amerikaanse leger terecht komt. Van de zomer heb ik dan een Amerikaans depot bezocht in Noord-Frankrijk en ben ik in de gelegenheid geweest een aantal personen van „middle management“-niveau er iets over te vragen. Mijn ervaring is, dat zij niet zo enthousiast waren als mijn instructeurs van de „Maintenance Management Course“, doch dat men leeft met budgettering zoals wij leven met een radio, een televisie en een auto. Men is er volkomen aan gewend en zou niet meer weten hoe men zonder budgettering zou kunnen werken. Sterk opgevallen is mij de invloed van de budgettering op de discipline. Ik meen, dat de inleider al op dit aspect wees, toen hij sprak over taken en kosten. Ik geloof dat budgettering ons discipline geeft in de diepte van de organisatie, en dat die discipline voor ons in Nederland ook een belangrijke zaak is. Ik bedoel de logistieke discipline. Een artikel over dit onderwerp, ik meen van de Majoor Zandbergen, in de Militaire Spectator van een paar jaar geleden, bevestigt deze opvatting. Ik stel dus, dat budgettering een middel is om de discipline te handhaven, om de ondercommandanten nauwkeurig te zeggen wat zij te doen en te laten hebben, doch tevens, dat het een middel is van de ondercommandant om zich naar boven concreet te kunnen verantwoorden over zijn handelen, een veiligheid dus.

Ik zou de inleider ook een vraag willen stellen.

Krijgsmachten hebben het eeuwen zonder budgettering moeten doen en nu praten we over de invoering ervan in onze krijgsmacht. In de Amerikaanse krijgsmacht werkt het, maar dat is een enorme organisatie en misschien is er ergens wel een kritiek punt, waar budgettering een bruikbare „tool of management“ wordt. Ik zal de inleider niet vragen of hij mij uitvoerig wil voorrekenen, wat invoering en gebruik van budgettering ons zullen gaan kosten, maar ik zou hem wel willen vragen, of hij een weg ziet waarlangs indicaties zouden kunnen worden verkregen omtrent de inspanning, de kosten, welke aan de invoering van het systeem zijn verbonden. En dan denk ik bijvoorbeeld aan kostennormen. Wij weten allemaal, dat in de Koninklijke Landmacht een poging is gedaan om kostenbegrip bij te brengen en dat is niet altijd even goed gelukt. Ik herinner me, dat ik ergens in Duitsland reed met een jeep, waarop stond geschilderd: Dit voertuig kost 7000 gulden, en dat er iemand naast mij kwam rijden, die tegen mij zei: Zo lever ik je er 1000 voor 500 gulden per stuk. Met andere woorden: kostennormen eenmalig bepalen is niet het enige, bijhouden is ook nodig, evenals het bekend stellen op alle niveaus. Dit alles lijkt mij een hele inspanning.

En dan een tweede vraag.

De inleider heeft er geen twijfel over gelaten, dat wij van een hervorming van de Rijksbegroting niet veel moeten verwachten. Nu heb ik het gevoel, als hij praat over budgettering in de krijgsmacht, dat hij een vierkante spijker in een rond gat wil slaan. Concreter: als wij budgettering willen invoeren, dan is dat een geheel nieuwe gedachte. De inleider heeft ons gezegd: „administratie is bestuurlijke informatieverwerking“. Als ik nu naar de Rijksbegroting kijk, dan zou ik willen zeggen: „begroting is registratie en verantwoording van uitgaven“. Mijn vraag is nu, of het mogelijk is, zonder er een dubbele administratie op te moeten nahouden, in de krijgsmacht met het budgette-

ringssysteem te werken als het geheel gevat is in het raam van een begrotings-systeem dat stoelt op een staatsrechtelijke en macro-economische grondslag.

Dit waren mijn vragen, Mijnheer de Voorzitter.

De Luitenant-ter-zee Kool:

Mijnheer de Voorzitter, mijne Heren, het is nauwelijks mijn bedoeling om met de geachte spreker van mening te verschillen, want ik moet zeggen dat ik in bijzonder sterke mate sta achter datgene wat hij ons heeft voorgedragen. Ik zou hem nog een hart onder de riem willen steken en hem willen wijzen op een biologisch proces wat zich in de kiem van het zaad voltrekt. Dat begint nl. in bijzonder kleine kring en als we even teruggrijpen in de historie, dan weten wij dat in Noord-Holland, van Alkmaar, de Victorie begon. Ik hoop dan ook van harte dat dit met het invoeren van budgettering in de krijgsmacht ook het geval mag zijn.

Er zijn wel een paar punten waarop we misschien differentiatie van mening hebben. De geachte spreker heeft het gehad over de vorm waarin onze begroting op het ogenblik wordt gepresenteerd, volgens de comptabiliteitswet 1927 en de vorm waarin hij straks ook nog zal voortbestaan, nadat de Commissie Simons haar licht daarover heeft doen schijnen en waarin het staatsrechtelijke element, wat ook de Overste Anemaet stelde, nog steeds een verantwoording zal zijn van uitgaven zoals we dat al veel jaren hebben gekend. De eisen die aan een begroting moeten worden gesteld met het oog op een verantwoording van uitgaven aan het parlement zijn nu eenmaal niet dezelfde als die, welke voor het besturen van het defensie-apparaat noodzakelijk of gewenst zijn. Het behoort echter mogelijk te zijn dezelfde gegevens naar de onderscheidene gezichtspunten te groeperen. Ik zou dus toch nog wel een woord van steun willen geven aan de vorm van begroting, die bestaat en zal voortbestaan. Ik zou dus wel vrede hebben met het voortbestaan van de vorm zoals de heer Hitch dat zo pikant illustreerde, toen hij stelde dat de begrotingspresentatie, zoals die in vele landen is, vergeleken kan worden met een restaurant dat niet een gewone spijkskaart aan de mensen presenteert, maar een opsomming van het aantal kilogrammen aardappelen en vlees dat jaarlijks wordt gekocht met de prijzen daarbij vermeld. Dat is bijzonder ondoorzichtig en we hebben er niets aan voor het besturen. Maar dat sluit niet uit dat wij een anders gegroepeerd spiegelbeeld van deze uitgaven kunnen hebben, dat steeds makkelijker kan worden opgeworpen naarmate wij gebruik maken van de moderne middelen van de techniek. Ik denk hier aan de stuurtechnieken die mogelijk zijn met moderne informatie verwerkende apparatuur en die met evenveel nut kunnen worden gebruikt voor het besturen van een organisatie, als voor het besturen en bijsturen van een projectiel. Ik heb dus vrede met het feit dat onze begroting in zijn huidige vorm voortbestaat. En ik ben er persoonlijk van overtuigd dat het mogelijk is om een administratie te voeren die de leiding die informatie verschaft die nodig is om bij te sturen waar het nodig is. Zoals we hier zitten, kunnen we ons de vraag stellen, wat doen we nu met die budgettering? Op welke termijn, om dus tot praktische gedachten te komen, zou men dat kunnen zien? In de pauze zei een van de aanwezigen hier, dat dit natuurlijk een punt is dat van de top moet starten, dat is zeker waar. We weten alleen dat er in de generaties die ouder worden mensen zijn die conservatief zijn en die sterk hechten aan datgene wat zij als onveranderlijke

waarden hebben gezien, dat daarnaast ook mensen zijn die openstaan voor nieuwe dingen. Een deel van de mensen die dit begrip „budgettering” niets zegt, zal wel via het normale proces van geboorte en sterven moeten verdwijnen. Dat neemt niet weg dat er ruimte zal zijn voor mensen die wel het nut hiervan inzien. Maar budgettering zal gedragen worden door de jonge generatie. En de jonge generatie zal, dacht ik, niet eerder te hulp worden geroepen dan wanneer de omstandigheden dit vergen. We zitten in een tijd met bijzondere dynamische ontwikkelingen, met snel veranderende toestanden. Een jaar of vijf zes geleden was bij wijze van spreken een militair werkman, om een marinevoorbeeld te nemen, een bijzonder goedkope werkkraft, die men rustig met een dweil in de gang kon zetten, dan deed hij beslist geen economisch onnut werk. Maar als men datzelfde vandaag doet is dat verkwisting, want die man is voor dat werk veel te duur geworden. Het kostenbeeld wijzigt zich snel. In een tijdsverloop van een jaar of zes is het percentage dat de personeelskosten, militaire en burgerkosten samen, van onze begroting uitmaken van beneden de 40 % tot boven de 50 % gestegen. Deze ontwikkelingen konden wel eens gaan in een richting, waar de beschikbare middelen misschien nog net toereiken voor de exploitatie, maar waar geen middelen meer zijn voor investering. Onder de druk van deze omstandigheden zal ook de mens van de generatie die niet is opgegroeid met de principes van budgettering, de jonge generatie uitnodigen om daar nou eens de tanden in te zetten met goede ideeën.

Budgettering toepassen in een apparaat wat er niet op uit is om op winst te werken is moeilijk. In een kleine zaak met een paar personeelsleden die de kantjes eraf lopen staan deze gauw op straat, want zij brengen de kosten niet op. In de krijgsmacht hebben we te maken met een moeilijk quantificeerbaar produkt, de maat van gevechtskracht. Hoe quantificeer je gevechtskracht, dat is een heel moeilijke zaak. De geachte spreker heeft al gezegd, je kunt het misschien benaderen door met een of ander medium de onbekende factoren te begrenzen en je kunt dus zeggen, paraatheid van materieel, mate van geschooldheid, dat zijn inderdaad factoren die wel wegen. Daarnaast is ook een factor, dat men zich één voelt met het apparaat. Ik zou weer willen terugrijpen naar onze oude voorschriften waar wordt gezegd dat de militair zijn persoonlijke belangen ondergeschikt moet weten te maken aan die van de dienst. Deze plicht dreigt steeds meer in discredit te raken. Steeds meer diensten worden tegen betaling verleend, men verhuurt zich voor een zekere tijd aan het Rijk en ik meen dat dit een gevaarlijke mentaliteit is om een apparaat als de krijgsmacht in stand te houden. Als we ons afvragen wat doen wij nu met budgettering, dan weten wij dat we dat morgen niet kunnen invoeren. Maar we kunnen een steentje bijdragen om de omstandigheden te scheppen waarin het straks wel zal kunnen. Een van de factoren die onmisbaar is, is de psychologische factor. De man die met vrucht budgettering wil hanteren, moet kunnen rekenen op personeel dat zichzelf identificeert met de krijgsmacht, of dat nu de Marine is of een ander deel doet er helemaal niet toe. We hebben twee categorieën mensen in dienst: mensen die zich inderdaad proberen te identificeren met het apparaat, mensen die daar ook al in geslaagd zijn, en mensen die de krijgsmacht zien, of de overheid in het algemeen, als een kip waar je veren van kunt plukken. Ik geloof dat het noodzakelijk is deze stemming de kop in te drukken, dan help je het scheppen van het psychologisch klimaat waarin budgettering mogelijk is.

Dan zou ik de vraag willen stellen: is budgettering bij de marine mogelijk? Toen er enige jaren geleden wat capaciteit op de mechanische apparatuur vrij was in hollerith-apparatuur, is men ertoe gekomen bij ons een kostenplaatsen administratie naast de kosten-soorten administratie in te voeren.

De Koninklijke marine beschikt over een magazijnsadministratie die niet alleen materieel wordt uitgedrukt, maar ook in geld. Uiteraard is deze nog voor verbetering vatbaar, maar er is een bureau dat zich centraal bezighoudt met het uitrekenen van wat allerlei zaken kosten. Vooral ook als we over een jaar of 5 in het stadium zullen komen, dat allerlei administratieve processen via de computer kunnen verlopen. Dan wordt het inderdaad steeds verder mogelijk om normen vast te stellen voor allerlei zaken. Persoonlijk zie ik het gebruik van een budgettering in de krijgsmacht zo, dat je de kosten moet benaderen met een zo licht mogelijke last op het operationele apparaat. Dat zal dus inhouden het rapporteren naar één punt van allerlei kosten. Die rapportering kan vrij eenvoudig worden gehouden. Ik meen dat om tot een moderne vorm van budgettering te kunnen komen in de marine, wij moeten denken in termen van 5 tot 8 jaar. We weten allen, dat zonder een psychologische inbreng van de mensen die ermee moeten werken, juist ook in het operationele apparaat, budgettering niet mogelijk zal zijn. Maar ik geloof vooral dat de budgettering de meeste waarde zal hebben in de bestuurlijke sfeer, want het is een middel om te corrigeren daar waar in de uitvoering het bedrijf de verkeerde richting uitgaat. Ik meen ook en daar zou ik mee willen besluiten, dat daaraan verbonden moet zijn dat in die bestuurlijke sfeer het proces van besluitvorming bijzondere aandacht krijgt. Wil men reageren op impulsen vanuit de operationele sector, dan is dat alleen mogelijk als men slagvaardig is en niet najlt in een te traag tempo om te kunnen doen wat behoort te worden gedaan.

Nogmaals, ik sluit mij volkomen aan bij de stellingen die zijn geponeerd door de spreker en ik hoop dat wij samen mogen meemaken dat het realiteit wordt. Ik dank U zeer.

Kolonel Van Rossem:

Mijnheer de Voorzitter, mijne Heren. In de periode, voorafgaande aan deze lezing heb natuurlijk de stellingen doorgekeken. En ik moet zeggen dat die mij wat deden schrikken. Er staat in het eerste punt: „beheerstechnieken”; het tweede punt: „systematische besturing”; het derde punt (dat komt weliswaar op de derde plaats): „administratieve aard”; het vierde punt: „in onze krijgsmacht onvoldoende”; en het vijfde punt: „economische doelmatigheid” daar volgt dan een warme aanbeveling.

Toen ik vanavond hier naar toe reed dacht ik: deze koude aard, die uit die stellingen spreekt, wordt weerspiegeld in het weer. In schrille tegenstelling daarmee waren daar echter kleine kindertjes met hun lampjes van Sint Maarten, als beeld van de geest van barmhartigheid en van menselijkheid, die toch nog wellicht ook in de krijgsmacht tot uitdrukking kan komen!

Toen de inleider begon was ik eigenlijk al bij de eerste woorden gerustgesteld, zij het door een verspreking! De spreker had het nl. over „Mens in Cathedra”, niet „Mars in Cathedra”. Gelukkig hebben wij inderdaad de ziel achter de krijgsmacht kunnen beluisteren in een bijzonder boeiend, meeslepend en toch nog bondig betoog van de heer Van Zutphen. U heeft ons

bijna allemaal overtuigd, maar ook die kleine mannetjes die het straks mogen gaan uitvoeren zouden eigenlijk evenzeer overtuigd moeten zijn. Want anders worden wij een slaaf van dit systeem, dan wordt het misschien een ambtenaarlijke letterzifterij en dan zou het een soort onprettige rekenkamer kunnen worden. Ik kan mij voorstellen, dat wij op tal van gebieden in onze krijgsmacht, laat ons dus maar praktisch zeggen: bij de voeding, in een werkplaats, kantines, de hele bevoorrading dat wij daar nogal eens wat kansen hebben om deze budgettering door te voeren. Het is nl. dáár waar maatstaven makkelijk te leggen zijn, gemakkelijker te realiseren. Wij kunnen b.v. gebruikte materialen nogal goed meten, tijd kunnen we ook goed meten, maar kunnen wij aan de andere kant de behoeftebepaling duidelijk stellen? Er komt een schip binnen dat mankementen heeft en dat b.v. hier op de Rijkswerf gerepareerd zal moeten worden. Binnen het normale budget van werkzaamheden kan de Rijkswerf daar wellicht zijn mensen en zijn materialen voor vrijmaken, maar wie gaat nu de behoefte bepalen of het zó urgent is dat dit schip tegen overwerk gereed gemaakt moet worden?

De behoeftebepaling zal in de krijgsmacht altijd dat element van operationele noodzaak moeten hebben en het is natuurlijk een moeilijke zaak om die af te wegen tegen de zuivere eisen van doelmatigheid die bij het opstellen van het budget en de controle voorop zullen staan. Het is misschien niet aardig dat ik nu zeg dat het woord „budget” niets nieuws betekent, omdat wij allen steeds al naar dit *begrip* streven! Het zit misschien maar in de naam, maar „doelmatigheid” zal ook ongeveer deze eisen dekken. Ik wil daar nog andere elementen bijtrekken, andere begrippen misschien. We hebben bij voorbeeld het element van de krijgstuuchtelijke bestraffing (dat wederom een onderdeel vormt van ons personeelsbeheer), het bijsturen van ontsparingen, het opvoeden; hoe zullen wij als het ware „budgetteren” dat we de ene man zwaarder zullen moeten straffen dan de andere man? Deze budgettering, deze doelmatigheid vloeit immers niet voort uit een *beseef van kosten* bij ons, die vloeit m.i. voort uit helemaal los daarvan staande eisen. Iets dergelijks doet zich voor bij het onderwerp „opleiding”. Elke opleiding heeft een doelstelling die is voortgevloeid uit een algemene taakstelling van de krijgsmacht en daardoor op grond van het te bereiken resultaat (dat is dus het budget van de inleider) moet worden gesteld, maar die kosten van die opleiding zijn lijkt mij bijzonder moeilijk te meten. Het is natuurlijk wel te meten hoeveel leraren, hoeveel verzorgende kosten en eenheden men daar aan wil wijden, maar is het nu te méten wat werkelijk de overdracht van kennis en vaardigheid zal zijn?

Dit waren slechts een paar gedachten, die zeker niet de bedoeling hebben om aan de strekking van het betoog van de inleider echt afbreuk te doen. Ik hoop dat die strekking zal blijken uit de uitwerking die het voor de inleider, voor luitenant ter zee Kool, voor de gehele Marine en voor de andere delen van de krijgsmacht in de naaste toekomst zal hebben. Het valt stellig te hopen dat deze budgettering in de krijgsmacht in de naaste toekomst tot uitvoering zal geraken. Maar ik zal U zeggen, gewoon vanuit het executieve vlak, dat het bepaald niet eenvoudig is om de uitwerking van de grondgedachte zomaar eens even tot stand te brengen. En het lijkt mij een dusdanige, nog abstracte eis, een abstract streven, dat wij het bijzonder moeilijk zullen hebben om dit op alle niveaus tot een aanvaardbare en praktisch hanteerbare vorm van uitvoering te kunnen formuleren. Ik dank U zeer.

Drs. Mulder:

Mijnheer de Voorzitter, mijne Heren. Als vertegenwoordiger van een mammoetbedrijf, weliswaar niet zo'n groot bedrijf als het Uwe, stel ik het bijzonder op prijs hier aanwezig te mogen zijn en de zeer interessante inleiding van de heer Van Zutphen te hebben mogen volgen. Ik kan eigenlijk zonder meer zeggen dat ik achter het geheel sta, niet alleen omdat ik econoom ben, maar bovendien ben ik belast met de invoering van een dergelijk soort systeem van budgettering bij een deel van het P.T.T.-bedrijf. Ik heb met alle problemen te maken waar een eventuele budgettering bij de krijgsmacht ook mee te maken zal hebben. En ik weet dus te goed welke moeilijkheden hierbij komen en daarom is het misschien toch wel nuttig een paar opmerkingen te maken. Er zijn nl. enkele dingen die ik gemist heb in de inleiding. Dit is dus geen verwijt aan de heer Van Zutphen, hij heeft in het begin gezegd: ik wil de zaak eenvoudig en globaal houden.

Als eerste opmerking zou ik willen stellen dat het belangrijkste bij een dergelijk systeem is, dat merken wij bij onze eigen invoering regelmatig op, de psychologische beïnvloeding van de leiding. Zolang men aan de top geen behoefte aan een budgetteringssysteem heeft, zal het door anderen nooit voldoende worden geaccepteerd. Je moet van bovenaf beginnen, want daar moeten uiteindelijk de resultaten naar toe komen, in welke vorm dat eventueel ook zal gebeuren, de leiding moet een zodanige informatie uit de budgettering krijgen, dat zij in staat is vrij snel terug te spelen op de mensen die uiteindelijk met de uitvoering belast zijn. Wanneer een leiding deze behoefte zelf niet voldoende ziet, of niet duidelijk maakt dat men de behoefte heeft, dan zal gauw het enthousiasme bij de mensen die op een gegeven moment wel warm zijn gemaakt, verdwijnen, dat is volkomen logisch. Dit als eerste opmerking.

Een tweede opmerking. Wij zijn begonnen met het stellen: het opstellen van een budget is een economisch principe en het is uiteindelijk een afwegen van nut en kosten. Dit geldt in het algemeen voor ieder normaal commercieel bedrijf. Nu geloof ik dat het hier heel anders zal liggen, omdat het nut hiervan vaak bijzonder moeilijk meetbaar is en de kosten, misschien zeg ik dingen die niet waar zijn maar vergeeft U het me dan maar, hier vaak beïnvloed worden door externe oorzaken, door een opdracht, door een nieuw type apparaat dat er te voorschijn komt, waarvan men zegt, ja dat is wel wat voor ons. Het zuiver economische principe kan je op deze manier uit het oog gaan verliezen. Het hoeft natuurlijk niet, want het kan wel zo zijn dat het nut aan de andere kant zo groot is dat je zonder meer die kosten goed kan maken.

Iets anders is, wat ik als vraag zou willen stellen, wanneer we iemand een budget „opleggen“, krijgt hij daarvoor de verantwoording. Budget betekent behalve een plan dat je maakt, een taakopdracht die daaruit voortkomt. Het geeft een bepaalde machtiging en voor een groot gedeelte voor jezelf een controlemiddel om te zien „hoe heb ik het ervan af gebracht“. Nu speelt natuurlijk bij een apparaat als de krijgsmacht geloof ik toch ook weer door, dat de economische veroudering van de apparatuur een vrij grote rol kan gaan spelen, waardoor men tot vervanging over zou gaan in een vorm, of een wijze, of een moment waar een particulier bedrijf waarschijnlijk nog niet aan zou denken, doodeenvoudig doordat er een nieuw artikel op de markt is wat aangeschaft móet worden. Voor degenen die het aangaat maakt het de zaak wel moeilijk om een en ander in de hand te houden. Het klinkt een beetje naar, maar er zijn fouten in het verleden gemaakt, ik hoef hier het woord „helmaffaire“

niet te noemen. Dat is een belasting voor bepaalde onderdelen waar je uiteindelijk mee opgescheept zit en waar je betrekkelijk weinig aan kunt doen. Dit lijken mij alle drie punten, die hier voor een doorvoering van de budgettering bijzonder moeilijk zijn.

Als laatste punt zou ik nog het volgende willen zeggen: U heeft gesteld, mijnheer Van Zutphen, dat U de zaak integraal zou willen aanpakken, U voelt niet zoveel voor een onderdeel op zichzelf, eerst het geheel bekijken. Dat is iets waar ik zelf niet achter sta, hoewel het natuurlijk noodzakelijk is dat men een algemeen beeld heeft van waar men in totaliteit met de budgettering op wil uitkomen. Ik geloof dat je zonder meer ergens kunt beginnen, je moet nl. ergens beginnen. Zeker bij dergelijke enorme bedrijven lijkt het me praktisch onmogelijk om in een totaliteit op een gegeven moment te starten.

Ook van bepaalde onderdelen, die je gaat aanpakken, leer je iets. Je zult ongetwijfeld ontelbare fouten maken, maar deze fouten worden dan ten minste op beperkte schaal gemaakt. U weet zonder meer, dat als je gaat beginnen met budgettering, begrotingen maken, dat je dan jaren nodig hebt voordat je een redelijke begroting hebt. En nu geloof ik toch echt, dat als je dus maar ergens begint, zoveel informatie verkregen kan worden, dat je daar voor andere en misschien ook grotere onderdelen, die je later gaat nemen, bijzonder veel plezier van kunt hebben.

Dat waren eigenlijk de punten, mijnheer de Voorzitter.

De inleider:

Mijnheer de Voorzitter, mijne heren, alvorens nader in te gaan op de vragen en opmerkingen wil ik de vier debaters graag dankzeggen voor hun bijdragen in de discussie. Met name de positieve reacties, maar ook hun aanvullende en corrigerende opmerkingen geven hiertoe alle aanleiding.

Ik zal proberen de gestelde vragen achtereenvolgens te behandelen, maar U staat mij toe waar nuttig en mogelijk enkele punten samen te vatten.

Overste Anemaet stelde als eerste vraag hoeveel zal ons de invoering van het systeem gaan kosten. Naar zijn mening zal invoering van de budgettering veel inspanningen met zich brengen en in dit verband wees hij vooral op het vaststellen en up to date houden van kostennormen.

Ik veronderstel dat deze vraag ten doel heeft om de nuchtere afweging nut/kosten van het systeem aan de orde te kunnen stellen. Ten antwoord op deze vraag het volgende.

Het is zeker nodig om bij de constructie van een passend budgetsysteem voor de krijgsmacht telkens opnieuw de nuchtere vragen „wat levert het ons naar verwachting op” en „wat gaat het kosten” te stellen.

T.a.v. zowel taken als kosten is een belangrijk punt op welk niveau gebudgetteerd zal moeten worden, in welke detaillering en welk systeem we zullen gebruiken voor planning, opdrachtgeving, verslaglegging en controle. Het antwoord op deze vragen zelf is een kostenvraagstuk.

Vast staat voor mij dat de oplossing niet is een aan maximale kwaliteitseisen voldoende geperfectioneerd systeem. Waar de budgettering ten doel heeft om tot economisch verantwoorde inzet van ons beperkte middelenreservoir te komen moet bij de invoering van het apparaat zelf een strenge efficiency worden betracht.

Het is vanzelfsprekend niet mogelijk om in dit stadium een kostencijfer te noemen, daarvoor hebben we onvoldoende grond onder de voeten. Ik zou tot slot nog deze opmerking willen maken dat invoering van budgettering zeker niet tot respectabele stijging van personeelskosten behoeft te leiden. Het personeel is aanwezig, het moet alleen, waar doelmatig, de nieuwe beheerstechniek gaan toepassen ter aanvulling of in de plaats van andere instrumenten.

De tweede vraag van de Overste Anemaet betrof de mogelijkheid om budgettering toe te passen bij handhaving van het huidige begrotingsstelsel zonder een „dubbele boekhouding” erop na te moeten houden.

In mijn voordracht stelde ik dat de huidige overheidsbegroting niet voldoet aan de eisen van de budgettering. Deze stelling betrof zowel het begrotingsstelsel als de daarmee samenhangende administratie (boekhouding). Zoals de Overste Anemaet in zijn vraag al suggereert is het zeer wel mogelijk om bij defensie het wettelijk voorgeschreven begrotings- en administratie-systeem zodanig uit te bouwen dat duplicatie wordt vermeden. Ik vind dit in beginsel een doelmatige oplossing. Een enkele opmerking nog over dit probleem. Onze begroting en comptabiliteit leggen sterk het accent op de functies van verantwoording (rekenplichtigheid) en controle. De functies van waarnemingsmiddel ten behoeve van de bevelvoering en communicatiemiddel krijgen in de bestaande systematiek te weinig aandacht. Bij de budgettering staan die twee juist voorop.

Een ander bezwaar van het huidige stelsel is de welhaast absolute precisie waarmee men zich moet verantwoorden. Ook in de controle is die precisie geen vreemd verschijnsel. Bij budgettering moeten we ons evenwel bezighouden met die prestaties en kosten die economisch belangrijk zijn. Relatief onbelangrijke posten mogen ons inzicht niet vertroebelen of onze tijd opslokken. Voor velen zal deze eis evenwel een omzetting van mentaliteit met zich brengen die we niet gering mogen schatten. Als alleen de tonnen belangrijk zijn moeten we ons niet interesseren voor de kilogrammen of als een meting in duizenden guldens voldoet, moeten de guldens, laat staan de centen, in het stuk niet voorkomen. Wel belangrijk is dat we de tolerantie in elk geval vaststellen, opdat we weten welk risico we nemen.

De tweede debater, de Ltz Kool merkte o.m. op dat een zekere mate van ondoorzichtigheid in begroting en administratie toch ook zijn voordelen heeft. Daarbij wees hij op de jaarverslaglegging van het bedrijfsleven, die — waar het de openheid aangaat — ook nog wel voor verbetering vatbaar is. Ik dacht dat de oplossing van dit vraagstuk in beslissende mate bepaald wordt door de functies die de verslagen moeten dienen.

Mijn bezwaren heb ik vooral gericht tegen het handhaven van een ondoorzichtig systeem van begroting en administratie voor de man die de leiding heeft, d.w.z. de man die verantwoord moet kunnen plannen, beslissen, opdrachten geven en controleren om zijn voornaamste taakelementen maar te noemen.

Gaarne onderstreep ik de opmerking van de heer Kool over de bijdragen die we in de toekomst van de computer mogen verwachten. Nog steeds lopen de toepassingen nog sterk „uit fase” ten opzichte van de mogelijkheden. De geautomatiseerde informatieverzorging moet haar grote opmars op de terreinen van „management-control” nog beginnen. De komende decennia zal er op dit vlak veel gebeuren.

Drs. Mulder en de Ltz Kool wezen beiden op de noodzaak dat budgettering in de top van de organisatie moet starten. Met die aanvulling stem ik volledig in. Als de top er niet achter staat mag men niet verwachten de lagere geleidingen in de organisatie a.h.w. spontaan tot een behoorlijke toepassing te komen. De hoogste leiding zal een primaire taak vinden in de initiatiefname, de zorgvuldige introductie en begeleiding van het budgetsysteem. Aldus blijkt het een samenwerkingsprobleem te zijn. Het zal echter niet zo zijn dat budgettering een radicale verandering van het denkpatroon in de strijdkrachten zal inhouden. Het zijn vooral de economische aspecten die de budgettering in beeld gaat brengen. Dat houdt geen schade aan militaire beslissingen, maar voordeel in. Een besluit nemen zonder een afdoend inzicht in de zakelijke en materialistische consequenties is vaak geen goed besluit. Dat wil dus niet zeggen dat de commandant nu zijn primaire verantwoordelijkheid moet zien in het leveren van economisch verantwoorde prestaties. Integendeel dan slaat de slinger te ver door. Onze eerste verantwoordelijkheid blijft het waarborgen van de nationale en bondgenootschappelijke veiligheid door een voldoende mate van gevechtsgereedheid.

Kolonel Van Rossem doelde ook op deze beperking van de budgettering. De zakelijkheid wordt toch wel erg op de voorgrond gezet. Als we ons alléén op deze manier met de vraagstukken van en in de krijgsmacht bezighouden doen we aan een mager soort besluitvorming.

De vraag rijst welke plaats moet aan het economisch aspect in het patroon van overwegingen en keuze worden toegekend? Het is duidelijk dat de economische mogelijkheden, m.n. strategisch gezien, van een geweldige (beperkende) betekenis zijn. Maar gegeven die beperkingen meen ik de stelling te kunnen lanceren dat we in de krijgsmacht economie moeten bedrijven zonder schade te doen aan gemotiveerde tactische eisen. Sterker gezegd, we kunnen in de krijgsmacht economie bedrijven bij de gratie van de strategische en tactische desiderata; zouden we de economie voorop stellen en daarmee allerlei militaire nuttigheden, eisen, wenselijkheden verdringen dan spannen we toch wel het paard achter de wagen.

Dat deze conflictsituaties niet denkbeeldig zijn bleek nog niet zo lang geleden in de Amerikaanse vakliteratuur waarin een polemiek voorkwam tussen „commanders” en „managers”. Deze laatste categorie als min of meer pure aanhangers van het economisch principe.

Waar b.v. de „manager” op concentratie van mensen en middelen aandringt vanwege de economische voordelen, vindt hij de „commander” diametraal tegenover zich, die, om zeer voor de hand liggende redenen bij nucleaire oorlogvoering stelt: spreiden.

Hier hebben we het conflict ten voeten uit. De keuze is ook niet moeilijk. Wie economie gaat bedrijven ten koste van tactische eisen begaat een ernstige fout. De economische gevolgen zijn hier duidelijk secundair.

In mijn slotopmerkingen sprak de Kolonel Van Rossem over de complicaties die de uitvoering van de budget gedachte met zich zal brengen. Ik onderschat de moeilijkheden van systeemontwerp en uitvoering niet. Veel onderzoek, vooral door of in opdracht van commandanten zal noodzakelijk blijken. Een opmerking van grote betekenis is naar mijn mening dat we ons moeten hoeden voor een eenzijdige benaderingsweg die los staat van de toekomstige uitvoerders. Men zou b.v. een aantal stafleden of een commissie opdracht kunnen geven: vinden jullie nu samen eens een passende budgetteringstechniek uit

voor deze eenheden en ontwerp daarvoor tevens een instructie. Als het eerste teken van de komende budgettering voor de uitvoerende bevelvoerders nu de panklare instructie zou zijn, heeft men naar mijn mening een weinig effectieve weg bewandeld.

Onderzoek en ervaring hebben geleerd dat het veel beter is om in een zo vroeg mogelijk stadium de uitvoerders in te schakelen en met hen a.h.w. een groepsgewijze aanpak toe te passen, waarmede we niet alleen profiteren van hun kennis en inzichten ter zake, maar tevens allerlei weerstanden kunnen vermijden of opruimen en aldus zeer vroeg beginnen met de introductie van het nieuwe systeem.

Als reactie op hetgeen Drs. Mulder naar voren bracht zou ik graag het volgende willen zeggen, vooral over het vraagstuk van de economische veroudering, in de krijgsmacht vaak tactische veroudering genoemd. Een uitrustingsstuk of zelfs een heel wapensysteem kan technisch nog zo volmaakt en in goede conditie zijn, maar als het geen of onvoldoende bijdrage meer levert tegenover de dreiging van onze potentiële tegenstanders dan moet het worden vervangen. In ieder krijgsmachtdeel is dit een veelvoorkomend en kostbaar verschijnsel geweest na de tweede wereldoorlog. Er is maar een manier om in dit vlak verantwoord tewerk te gaan d.w.z. zowel onnodig vroegtijdige, te late of inadequate vervanging te voorkomen en wel door strategische, tactische, militaire en technische planning, door „figuring out the future” zoals de Engelsen zeggen. Men poogt daarbij over een periode van 10—20 jaren te omspannen, met alle risico's vandien. Natuurlijk zijn er altijd afwijkingen, dat is inhaerent aan planning, maar het tijdig onderkennen van een afwijking t.o.v. de gedachte ontwikkeling houdt vaak al grote voordelen in. Planning geeft, afgezien van de kosten, eigenlijk alleen maar voordelen. Ten slotte verklaarde U zich oneens met de door mij genoemde eis tot integrale aanpak. U noemde daarbij vooral de lering die men kan trekken uit onderdelen waar men begonnen is, budgettering toe te passen en bovendien het feit dat men in een massa-organisatie toch moet rekenen op een langdurig proces van invoering. Ik geloof dat wij in onze opvattingen niet ver uit elkaar liggen. In mijn aanbevelingen aan het eind van mijn voordracht heb ik gezegd, althans bedoeld te zeggen, dat men zich moet hoeden voor een fragmentarische aanpak, behalve voor beproevings- en opleidingsdoeleinden. Ik meende hiermee tot uitdrukking te hebben gebracht dat we een beproevings- en opleidingsfase niet kunnen missen. Maar daarmee blijft de noodzaak bestaan om te komen tot een integrale, gecoördineerde aanpak van doelen, programma's, taken en kosten. Bij integrale aanpak zal men b.v. de gevechtseenheden niet buiten schot kunnen laten. De nuttige bijdrage van alle verzorgende eenheden bv. vloeien voort uit de taken en behoeften van de gevechtseenheden. In Uw opmerkingen klonk n.m.m. ook duidelijk deze bedoeling door: je kunt aanvankelijk met reden fragmentarisch budgetteren als je de bedoeling hebt om later tot integratie te komen. Zo gesteld ben ik het geheel met U eens.

Mijnheer de Voorzitter, ik meen hiermee de vragen en opmerkingen te hebben behandeld.

De Voorzitter:

Mijnheer Van Zutphen, gezien ook Uw rang bent U niet van een opleiding die te maken heeft gehad met de herziening militair onderwijs. Ik meen toch uit Uw voordracht te kunnen concluderen, dat Uw wetenschappelijke achter-

grond wel een bepaald niveau heeft bereikt. M.a.w. dat ook de oude opleiding nog niet veel tekort schoot aan wat men nu denkt nieuw te hebben uitgevonden. Wanneer ik van het onderwerp verder nog iets zou moeten zeggen, dan moet U goed begrijpen dat dit natuurlijk van mijn kant slechts enige lekenopmerkingen kunnen zijn.

Overste Anemaet heeft gezegd: we hebben het eeuwen gedaan zonder budgettering. Inderdaad, maar ik geloof dat dit hieruit voortvloeide, wij kregen altijd een te gering bedrag toegewezen, men zei daar moet je het maar mee doen. En dan ging men uitzoeken wat er eigenlijk mee kon worden gedaan, maar dat had met budgettering als zodanig weinig te maken. Men heeft inderdaad getracht commandanten kostenbesef bij te brengen. Ik geloof dat het onjuist is geweest, dat men deze commandanten niet kon vertellen wat hun onderdeel op dat moment inderdaad kostte; het geheel kwam er daardoor op neer dat zij rond gingen kijken en overal trachtten te besparen, maar helemaal niet wisten waarop ze nou precies bespaarden. En ik meen dus dat het eerst nodig is hun dat kostenvraagstuk in zijn volledigheid voor te leggen, voordat je van hen kunt vergen dat ze zich inderdaad daarop baseren en verder gaan.

Met het niet kunnen meten van de zaken, in het bijzonder van gevechtseenheden, ben ik het niet helemaal eens. Ik geloof juist hoe lager je komt in de organisatie, hoe gemakkelijker je het kunt meten. En ik geloof dat b.v. een compagnies-commandant of batterij-commandant de eerste man zou zijn om inderdaad te meten wat hij moet kunnen, wat dat onderdeel op een gegeven moment moet kunnen volbrengen. Dit zal de basis moeten vormen voor deze budgettering, ook naar boven toe. Ik ben het er volkomen mee eens, dat van de top af het enthousiasme moet bestaan en van de top af moet men de mensen ervan doordringen dat dit noodzakelijk is. Ik wil het maar heel eenvoudig zeggen, een compagnies-commandant, ik heb ze wel meegemaakt, die zeiden met die compagnie van mij, zoals we nu zijn, kan ik de duivel uit de hel halen. Kijk, dat is een meetbaar geval. Hij kan dus zeggen om dit te kunnen bereiken heb ik den en dat nodig, zowel op personeels- als materieel gebied heb ik deze zaken daarvoor nodig.

Ja, er is ook iets gezegd over de begroting, dat die alleen staatsrechtelijk en macro-economisch is. Nu vind ik dat „macro-economisch” altijd een vreselijk woord, „macro” nog erger dan „economisch”. Maar er is ook gezegd dat die begroting alleen een registratie is; een soort verantwoording van wat ik uitgeef. Hier heb je het nu en hier klaag ik al, in tegenstelling tot de heer Kool, jaren over. Ik vind hem zo ondoorzichtig, ik kan er nooit in vinden wat er nu werkelijk gebeurt. Ik zou wel eens willen zien wat er nu aangeschaft wordt, wanneer krijg ik dat materieel, wanneer is het beschikbaar. Want of daar nu staat „voertuigen” waaronder vallen jeeps, tanks, drietonnens, noemt U maar op, daar staat: Voertuigen zoveel miljoen en daar moet ik nu maar uit opmaken wat daaruit te voorschijn komt en of het inderdaad het meest noodzakelijke is dat op dat moment door de onderdelen het meest wordt ontbeerd. In ieder geval geloof ik toch wel dat die begroting wat duidelijker mag worden. Op mijn klacht kreeg ik ten antwoord dat die zo werd opgesteld omdat Financiën dat eist, toen ben ik dat bij Financiën gaan vragen en zij zeiden: helemaal niet, ze mogen erin zetten wat ze willen.

Ik sta tussen de inleider en de heer Mulder in omtrent het beginnen. Ik meen dat je onderop moet beginnen om die taken te meten, de mogelijkheid te meten van wat er gepresteerd moet worden. Men zal zich niet tot een be-

paald onderdeelje kunnen beperken om die proef te nemen, maar men zal talloze onderdelen daar tegelijk in moeten betrekken om tot een behoorlijk resultaat te kunnen komen. Ik noem maar iets op, ik kan niet volstaan met een compagnie bij de Infanterie en een batterij bij de Artillerie, maar ik zal talloze onderdelen van de verschillende wapens, en dus ook in de verschillende krijgsmachtdelen, daarvoor moeten aanwijzen. En op een gegeven moment kan ik uit die ervaringen misschien komen tot een werkelijke budgettering voor de verschillende onderdelen.

Ik heb wel vernomen dat er ook bezwaren bestaan zoals het systeem zou worden toegepast in de Amerikaanse krijgsmacht, maar aan de andere kant heb ik ook bij bezoeken aan verschillende instellingen toch ook wel de grote waarde daarvan ingezien. Ik zou het bijzonder op prijs stellen wanneer de commandanten hun eigen budget werkelijk kregen toegewezen, waarmee ze dan uit moesten komen, waardoor we inderdaad krijgen, dat een verantwoord beheer, niet alleen over de gelden maar ook over het gehele onderdeel, eigenlijk gebeurt.

Bij deze lekenopmerkingen zou ik het voorlopig maar willen laten, ook al om niet volkomen alles uit te putten wat ik de volgende keer in het midden zal moeten brengen.

Ik wil in de eerste plaats de inleider bijzonder bedanken voor hetgeen hij vanavond in ons midden heeft willen neerleggen. Gaarne wil ik de debaters daarin betrekken die door een toevoeging en enige vraagstelling daaraan een grote verheldering hebben gegeven.

Ten slotte nogmaals onze bijzondere hartelijke dank voor de hier genoten gastvrijheid.

En hiermede sluit ik deze bijeenkomst. (Applaus).

TE HARDERWIJK

Doordat de bandopname van deze bijeenkomst is mislukt, moet voor het verslag daarvan worden volstaan met de volgende beknopte weergave van de aldaar gestelde vragen en de door de inleider gegeven beantwoording.

Majoor Van Lent:

Mijnheer de Voorzitter, ik acht het een lofwaardig idee om het thema van de „budgettering in de krijgsmacht” in de lezingenreeks van de vereniging op te nemen en wel omdat thans met name in de K.L. een studie is begonnen inzake de „kostenbeheersing in de commando-kanalen”. Omdat dit een zaak is waar wij allen bij betrokken zijn, is bezinning op dit probleem ons aller belang.

Ik wil de inleider graag complimenteren met de wijze, waarop hij dit gecompliceerde vraagstuk heeft geanalyseerd en samengevat. Hij heeft ons overigens duidelijk gemaakt, dat nog heel wat barrières moeten worden genomen vooraleer van werkelijke budgettering in de krijgsmacht sprake zal zijn. Bewust heeft de inleider in zijn voordracht de nadere methodiek om het vraagstuk tot een oplossing te brengen, achterwege gelaten.

Omdat ik het met de benadering van het vraagstuk en de stellingname van collega Van Zutphen eens ben, is hetgeen ik thans aan de orde wil stellen niet zozeer kritiek op de voordracht, doch meer een complement daarop.

Met name zou ik iets willen zeggen over de plannen, welke ten aanzien van prestatie- en kostenbeheersing in de K.L. bestaan en een enkele opmerking willen plaatsen over de budgettering in het Amerikaanse leger overzee.

De legerleiding is zich bewust, dat kostenbeheersing bij de commandovoering een belangrijk, zelfs onontbeerlijk element is. Voorts, dat van het bijbrengen van kostenbesef alleen onvoldoende resultaat valt te verwachten. Aan kostenbesef moet kosteninzicht voorafgaan. Daarvoor is nodig, dat een relatie wordt gelegd tussen de deeltaken, de prestaties van een eenheid en de daarmee gepaard gaande kosten.

Het betreffende plan zal in fases worden uitgevoerd. In de eerste fase worden de kosten van de activiteiten (prestaties) zichtbaar gemaakt per zelfstandige eenheid (kostenplaats). In de tweede fase moet men tot normstelling geraken, veelal door in de tijd vergeleken uitkomsten. Eerst in de derde fase kan van budgettering sprake zijn.

De door de inleider genoemde voorwaarden moeten ook in dit plan worden vervuld. V.w.b. de functiescheiding en de daarbij genoemde noodzakelijke delegatie kan worden gesteld, dat de centrale opstelling van een nauwkeurig gespecificeerd financieel realisatieplan achterwege kan blijven indien men zich naar beneden in guldens kan uitdrukken. Afgezien van de onmogelijkheid om vanuit het centrale punt de functie van lagere commandant over te nemen, wordt bovendien voor de onderscheidene bevelsniveaus een betere mogelijkheid geschapen om uit alternatieve toepassingsmogelijkheden de meest doelmatige keuze te doen. De gedachte „vrijheid in financiële gebondenheid” impliceert inderdaad een verdergaande delegatie van bevoegdheden. Het ligt voorts in de bedoeling om alleen die kosten zichtbaar te maken, waarop een commandant invloed kan uitoefenen. In verband met de uitwijkmogelijkheden van de ene kostensoort naar de andere zullen voorts samenhangende kostengroepen worden gevormd. Voor wat betreft vervoerskosten b.v. zullen de kosten van de militaire vervoermiddelen gelijktijdig met die van de particuliere vervoermiddelen enz. moeten worden gepresenteerd. In het Amerikaanse leger is de budgettering reeds jaren geleden ingevoerd. In USAREUR geldt echter voor de gevechtseenheden een ander systeem dan voor de „territoriale” eenheden. Onder het motto „keep the dollar away from the field” worden bij de lagere eenheden geen „financial management”- en „cost accounting”-functies vervuld. Het meten van de kosten van de activiteiten van die eenheden geschiedt op legerkorps- en legerniveau, veelal met gebruikmaking van statistische procedures.

Mijnheer de Voorzitter, tot slot nog een enkel aspect van het Amerikaanse systeem.

In de eerste plaats vormen „planning, programming and budgetting” als het ware een gesloten circuit, de budgetfunctie is een integrerend bestanddeel van de normale staffunctie. Ook voor een G3/S3 geldt „compute the mission and relate it to dollars”. De in de staf opgenomen comptroller verricht v.w.b. de budgettering een coördinerende taak. In de tweede plaats is de invloed, die de budgettering heeft op de individuele militair duidelijk merkbaar. Er is in het Amerikaanse leger een goede kostendisdiscipline. De resultaten van het door de Secretary of Defense geïnitieerde „Army Cost Reduction Program” wijzen in die richting. Ook voor de Nederlandse krijgsmacht is de sfeer, waarmee de budgettering wordt omgeven, van zeer veel

belang. Een commandant moet de overtuiging hebben, dat niet tegen hem, maar met hem wordt gebudgetteerd.

Brigade-Generaal Ludwig:

Het zijn n.m.m. niet de door Majoor Van Zutphen genoemde cijfers van de nominale uitgaven van 1952 tot 1966 die aanleiding vormen naar andere beheerstechnieken uit te zien. Gerelateerd aan het Bruto Nationaal Produkt blijken de defensieuitgaven (in prijzen van 1954) sinds 1954 praktisch gelijk te zijn gebleven, ja zelfs een dalende tendens te vertonen.

Wel deed de door Majoor Van Zutphen getoonde cijferreeks mij denken aan de cumulatie van de niet verbonden bedragen van de defensiebegrotingen (overloop) van 1951 af tot een totaal bedrag van f 800.000.000, hetwelk door de instelling van het kasuitgavenplafond niet meer voor defensieuitgaven ter beschikking waren.

U mijnheer de voorzitter kent het verloop van deze aangelegenheid en U hebt beter dan ik inzicht in hoeverre een gedeelte van dit aanzienlijke bedrag nog zou kunnen worden aangewend voor defensiedoeleinden. Indien de Minister tijdig had beschikt over passende administratieve middelen om deze overloop binnen de perken te houden, zouden met dit bedrag kostbare, noodzakelijke investeringen gedaan hebben kunnen worden. Belangstellenden verwijs ik hierbij naar de dissertatie van dr. Lubbers, waarin tot een overeenkomstige conclusie wordt gekomen.

Hoe kunnen we nu budgettering, zoals door Majoor Van Zutphen is omschreven, in de praktijk realiseren?

Ergens in zijn lezing heeft Majoor Van Zutphen gezegd dat budgettering ons confronteert met de problematiek van de prestatie- en kostenbeheersing. Zo zou het n.m.m. de moeite waard zijn eens een grafische voorstelling te maken van de schietresultaten van een bepaalde troep met de daarbij behorende kosten (verschoten munitie, gebruik schietbaan, vervoer enz.) De commandanten zullen dan constateren, dat op een bepaald moment de prestaties een maximumwaarde bereikt hebben. Verdere schietoefeningen zullen nageenog geen invloed meer hebben op de hoogte van de prestaties. Bij nadere bestudering zal kunnen blijken dat voor het opvoeren van de laatste 5 % van de schietvaardigheid de helft van de kosten nodig zijn. T.a.v. dit voorbeeld zou ik me kunnen voorstellen, dat een commandant, gelet op de kosten, prestaties accepteert welke 5 % beneden de maximaal te bereiken prestaties liggen.

Nu zal, zoals uit dit eenvoudige voorbeeld blijkt, een eerste vereiste zijn dat de kosten aan de commandant bekend worden, hetgeen n.m.m. moet plaatsvinden in een kwantitatief beheersbare vorm (dus in geld). Op deze wijze worden de kosten voor de commandant zichtbaar gemaakt.

Aan de Majoor Van Zutphen zou ik in dit verband willen vragen: wanneer wij open staan voor budgettering is er dan op het niveau waar het werk moet worden gedaan voldoende capaciteit om de commandant de nodige steun te verlenen, met name hem voldoende informatie — in kwantitatief beheersbare vorm — te verschaffen?

Kapitein Bouman:

In het kader van de budgettering wordt een beperkt tijdsverloop omspand (max. 1 à 2 jaar. Hoe zit 't nu met het verband tussen planning op lange termijn en de — naar de tijd — beperkte budgetten?

De inleider:

Mijnheer de Voorzitter, op de vraag van de Generaal Ludwig zou ik het volgende willen antwoorden. Het is een gelukkige omstandigheid dat de deskundigheid op het gebied van de moderne bedrijfsvoering op de hogere leidinggevendende niveaus de laatste 10 jaren, vooral ook door de herstructurering van de programma's voor hogere vorming, aanmerkelijk is toegenomen. Maar ook t.a.v. de ondersteuning van de uitvoerende bevelvoering met deskundige adviezen en met name de verzorging van een doeltreffende informatiestroom op het gebied van prestaties en kosten ben ik optimistisch gestemd. Doordat de opleidingen voor beroepsofficieren van de Militaire Administratie reeds in 1950/51 zich mede richtte op de moderne civiele economische en administratieve opleidingen voor het hoogste niveau, zijn thans op vele onderdelen uitstekend toegeruste officieren beschikbaar voor de vervulling van functies op deze deelgebieden. Ook van de in het begin van de zestiger jaren verrichte algemene herziening van de KMA-opleidingen, mag op dit gebied in de toekomst veel worden verwacht.

Ten antwoord op de vraag van de kapitein Bouman zou ik het volgende willen stellen. De praktijk van de budgettering toont ons dat veelal slechts over een korte periode wordt geplanned (jaar, halfjaar, seizoen etc.) Maar dat behoeft of beter behoort naar mijn mening niet te betekenen dat men afziet van planning op lange termijn. Alle beslissingen over zaken die zich niet op korte termijn laten veranderen en die doel, richting, omvang en samenstelling van onze activiteiten bepalen (de investeringsbeslissingen b.v.) vormen ook even zo vele uitgangspunten of doelstellingen voor de budgettering.

In de praktijk hoort men nogal eens het bezwaar dat de budgettering ons teveel betreft op een doelmatige exploitatie van de lopende gang van zaken en ons daardoor afleidt van de grote beleidsvragen. In militaire termen gezegd: we hebben het te druk met de tactiek om ook nog aan strategie te doen. Naar mijn mening behoort de budgettering (op korte termijn) geleid te worden door de planning op lange termijn. Het spreekt vanzelf dat beide functies gecoördineerde en zorgvuldige aandacht verdienen.

LITERATUURLIJST

Boeken

- The Economics of Defense in the Nuclear Age, door Charles J. Hitch en Roland Mc Kean. Cambridge Mass. 1960.
- Bedrijfsbegroting en bedrijfsbeleid, door Prof. Dr. A. Meij, Leiden 1951.
- De administratie als hulpmiddel bij het bedrijfsbeheer, door Drs. M. J. van der Ploeg, Alphen a. d. Rijn 1956.
- Budgettering en standaardkosten, door C. Scholma, Alphen a. d. Rijn, z.j.
- Leiding en Organisatie van het bedrijf, door Prof. Dr. H. J. van der Schroeff, Amsterdam-Antwerpen 1962.
- Organiseren en organisatie-onderzoek, door Drs. P. Verburg, Leiden 1959.
- Managing for Results, door Peter Drucker, New York 1964.
- Leer van de Administratieve organisatie, deel I, Algemene Grondslagen, door Prof. R. W. Starreveld, Alphen a. d. Rijn 1963.
- Rapport Herziening Comptabiliteitswet, door Staatscommissie Simons, Den Haag 1961.

- The Comptroller's Guide, Army pamphlet no. 35-10, Department of the U.S. Army 1960.
- Financial Controls in supply management. U.S. Army Logistics Management Center, Fort Lee 1961.
- Efficiency and Economy in Government through New Budgeting and Accounting Procedures, door D. Novick, Rand Corporation, Santa Monica 1954.
- An appreciation of Analysis for Military Decisions, Rand Lectures on System Analysis, edited by E.S. Quade, Chicago 1964.
- Budgeting and the corresponding modernization of administration, Congresboek 7e Internationaal Accountantscongres, Amsterdam 1957.
- Kosten en Kostprijs, door Prof. Dr. H. J. van der Schroeff, Amsterdam-Antwerpen 1963.
- Kostenrekening in het bedrijf, door C. Scholma, Alphen a. d. Rijn, z.j.
- De grondslagen van de bedrijfsbudgettering, door P. Bakker, Leiden, 1948.
- Budgettering en budgetcontrole, door J. E. Spinosa Cattela, Leiden 1946.

Tijdschriftartikelen, brochures, voordrachten e.d.

- Organisatie, Budgettering en Administratieve Verantwoording, Prof. Dr. J. L. Mey, Vaga-berichten, 1960.
- Budgettering, door C. Booster en Drs. J. Landheer, Militaire Spectator, 1961.
- Aspecten van het economisch handelen in de militaire organisatie, door Prof. Dr. K. A. M. Bogaert, Maandschrift Economie mei 1965.
- Financiële en administratieve technieken ten behoeve van het beleid voor de bewaking van taken bij de Overheid, door J. M. Rypkema, maart 1965.
- De economische aspecten van de Landsverdediging, Rede van Z.Exc. P. W. Segers, Minister van landsverdediging België.
- De functies van de staatscomptabiliteit. Vorm en inhoud van het systeem van openbare planning en verantwoording, Prof. Dr. A. Mey, Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde, september 1962.
- Programmer to bridge Defense plans Gap, Armed Forces Management 1961, voordracht door Charles J. Hitch.
- Hitch's new look at the budget, Ed. Armed Forces Management 1961.
- Combat readiness is the mission, door Col. Melvin Zais, Army jan. 1962.
- Material readiness, door Col. John D. McElheny, Army july 1964.
- Planning in Unilever, Tijdschrift voor efficiency en documentatie, december 1963.
- Voorlopig verslag op de Rijksbegroting 1966, Hoofdstuk X, defensie.
- Budgettering in de Onderneming, door A. Goudekot, Tijdschrift van het Vlaams Economisch Verbond, februari 1954.

STELLINGEN

1. De snelle groei naar een groter en gecompliceerder samenstel van activiteiten daagt de leiding van de krijgsmacht bij voortduring uit om nieuwe beheerstechnieken te ontwerpen of de bestaande aan nieuwe eisen aan te passen.
2. Budgettering is een middel tot systematische planning van toekomstige actie en de besturing daarvan. De functies van de budgettering gaan ver uit boven de financieel-administratieve doeleinden die haar uiterlijke verschijningsvorm suggereren.
3. Volkomen toepassing van budgettering is pas dan mogelijk, wanneer aan bepaalde eisen van psychologische, organisatorische en administratieve aard is voldaan.
4. In onze krijgsmacht zijn verschillende van deze voorwaarden — door vermijdbare en onvermijdbare oorzaken — in onvoldoende mate vervuld.
5. Invoering van budgettering in de krijgsmacht zal de economische doelmatigheid in belangrijke mate bevorderen en verdient daarom warme aanbeveling. Voor vele organisatie-onderdelen zal een aanpak op langere termijn evenwel noodzakelijk blijken.