

# De toekomst van sourcing bij Defensie

## *Een beschouwing van de voor- en nadelen*

Vorig jaar kondigde de toenmalige minister van Defensie aan dat er van uitbesteding en samenwerking met het bedrijfsleven werk zal worden gemaakt. Volgens hem zou hierdoor geld worden bespaard en zal de inzetbaarheid van de krijgsmacht beter worden. Dit artikel neemt deze beweringen onder de loep. Hoe gaan andere Europese landen met uitbesteding om? Welke onderdelen kan een krijgsmacht beter zelf voortbrengen? En hoe verhouden de kosten zich tot de risico's? Er wordt beargumenteerd dat de veranderingen niet op korte termijn veel geld opleveren. Toch heeft meer marktbeoienis op Defensiegebied waarde, want het vergroot de financiële flexibiliteit en kan daarom goed zijn voor de inzetbaarheid.

Dr. E. J. de Bakker\*

### Motieven voor sourcing

De keuze tussen zelf doen, samenwerken of uitbesteden wordt bij het ministerie van Defensie 'sourcing' genoemd.<sup>1</sup> Het beleid van dit ministerie is om andere partijen te betrekken bij zelf verrichte dienstverlening 'als daarmee de prestaties verbeteren of de kosten dalen'.<sup>2</sup> Beide redenen zijn sinds 2011 aangevoerd om bestuurlijke IV/ICT, defensie catering, vastgoed, instandhouding van wielvoertuigen, sloopstypen en helikopters aan het keuzeproces van sourcing te onderwerpen.<sup>3</sup> In 2011 werden de lagere kosten als het belangrijkste motief voor de genoemde initiatieven aangemerkt. Uitbesteden van werk, waarbij een

derde partij de dienstverlening van Defensie overneemt en samenwerking met marktpartijen, waarbij Defensie op enigerlei wijze een belang houdt bij de voortbrenging van de dienstverlening, zouden de kosten verlagen. In het licht van de grote financiële taakstelling waarvoor de minister van Defensie zich gesteld wist, wilde hij die mogelijkheden onderzoeken. Hoeveel er kon worden bespaard, kon hij destijds niet zeggen.<sup>4</sup>

In 2012 veranderde de redenering. Besparingen werden pas op langere termijn voorzien, omdat deze in eerste aanleg teniet zouden worden gedaan door de kosten van een sociaal plan voor het betrokken personeel. Als belangrijkste motief om onderdelen van Defensie te sourcen werd toen gegeven dat uitbesteding en samenwerking met marktpartijen de krijgsmacht beter inzetbaar en innovatief maakt.<sup>5</sup>

### Voor- en nadelen

Het is belangrijk om zicht te krijgen op de voordelen van sourcing. Hun importantie moet

\* De auteur is marineofficier b.d. Hij was van 2006-2010 werkzaam bij de Faculteit Militaire Wetenschappen in Breda. Dit artikel is een bewerking van een bijdrage die is geschreven in juni voor een bijeenkomst van de Gezamenlijke Officieren Vereniging. Hij dankt Mohamed Rkhaoui voor diens opmerkingen bij een eerdere versie van het artikel.

1 Ministerie van Defensie, *Aanwijzing Secretaris Generaal 938* (2008).

2 Idem.

3 Minister van Defensie, *Brief inzake Defensie na de kredietcrisis* (8 april 2011).

4 Minister van Defensie, *Brief inzake antwoorden op vragen 8* (19 mei 2011).

5 Minister van Defensie, *Brief inzake 'Sourcing bij Defensie'* (27 april 2012).

immers opwegen tegen de nadelen, waaronder de onrust die meer marktbemoeienis veroorzaakt bij het betrokken personeel.<sup>6</sup> Het sourcing-programma wordt bovendien aangekondigd in een tijd dat er fors moet worden bezuinigd bij Defensie, waardoor er volgens de voormalige minister meer dan 10.000 functies zullen vervallen, hetgeen al veel stof in de organisatie doet opwaaien.

In die omstandigheid moeten de baten van sourcing zo overtuigend zijn dat die de extra personele onzekerheid die dit met zich meebrengt, rechtvaardigen.

#### Opzet artikel

Dit artikel onderzoekt vanuit een financieel-economische invalshoek de waarde van sourcing voor Defensie. Allereerst komt het concept van sourcing aan de orde, waarbij gebruikt wordt gemaakt van enkele theoretische inzichten.

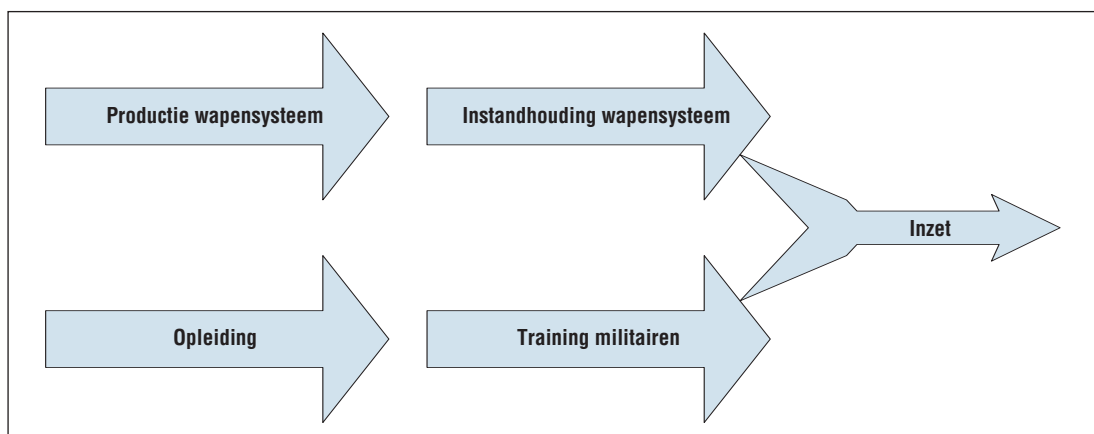
## Sourcing nader beschouwd

Defensie ontleent haar bestaansrecht aan het gereed maken van militaire eenheden voor operaties en de daadwerkelijke inzet daarvan. Goederen en diensten, die uiteindelijk inzetbaarheid leveren, kan men zich schematisch voorstellen als ketens van processen.

#### Voorbeeld

Stel, omwille van de eenvoud, dat inzetbaarheid alleen wapens en militairen vergt. Dan bestaat één keten uit vervaardiging van wapens en instandhouding van wapens, en de andere uit opleiding en training van militairen. Beide ketens komen samen bij oefenen, gereedmaken en inzet (zie figuur 1).

Delen van een keten bestaan op hun beurt weer uit afzonderlijke processen. Bijvoorbeeld: de instandhouding van wapensystemen bestaat uit



Figuur 1 De productieketen (figuren ontleend aan S.M.M. Joosten, Praktijkboek voor procesarchitecten, Van Gorcum (2008) 28).

Vervolgens worden de beweegredenen die de minister heeft aangevoerd om sourcing nu voortvarend aan te pakken, onderzocht en gewogen.

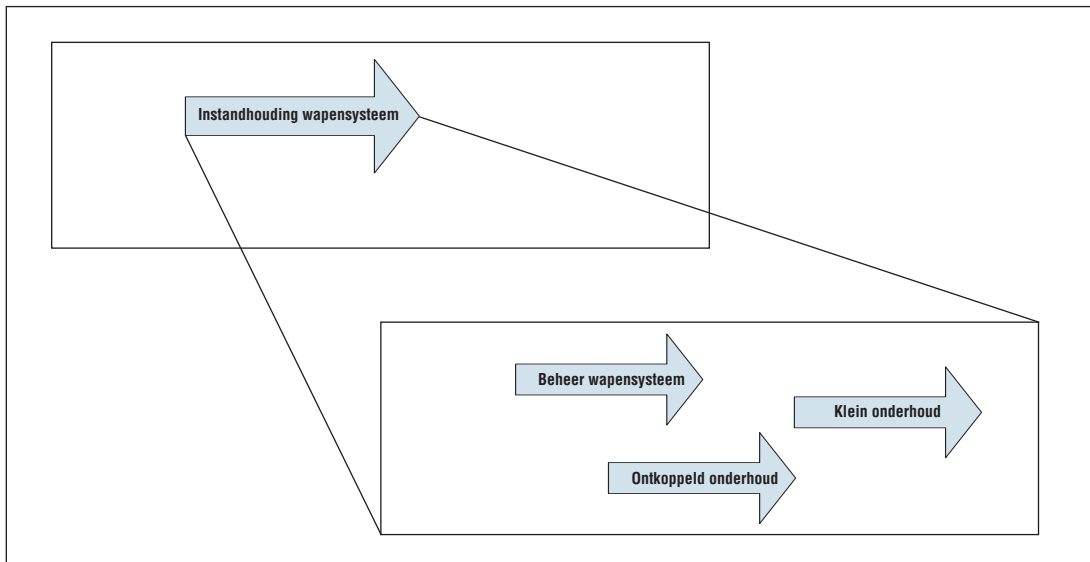
Tot slot wordt uitgelegd dat vergroting van de financiële flexibiliteit eigenlijk een veel krachtiger reden is voor sourcing dan de argumenten van de minister.

revisie (in de terminologie van de landmacht aangeduid als 'ontkoppeld onderhoud'), klein onderhoud en beheer (zie figuur 2).

#### Keuze

Welke onderdelen van een keten, of van processen binnen een keten, een krijgsmacht zelf voortbrengt is een keuze die in de loop der tijd kan veranderen. Zo laat Defensie de productie van wapens en munitie nu over aan anderen, maar vroeger werden handvuurwapens en munitie geproduceerd in staatsbedrijven.

<sup>6</sup> F.J.M. Bosman, *Outsourcing: who is threatened?* Real Life Publishing, Baarn (2011).



Figuur 2 Instandhoudingsprocessen

Destijds was de gedachte gemeengoed dat de landmacht zelfvoorzienend moest zijn.

De wapenfabriek is in de vorige eeuw gesloten. Pas in het begin deze eeuw is de bemoeienis met de munitieproductie beëindigd.<sup>7</sup> De deels monumentale infrastructuur in Hembrug langs het Noordzeekanaal is een stille getuige van dit militaire ondernemerschap in Nederland.

### Verskillende opvattingen over sourcing

Niet alleen in de tijd gezien maar ook in vergelijking met andere krijgsmachten verschillen de meningen over wat een krijgsmacht zelf moet doen. Enkele voorbeelden:

- De Nederlandse krijgsmacht schaft zelf militaire kledij aan, houdt die in voorraad en verzorgt de distributie. In Duitsland verricht een onderneming deze taken. De Duitse krijgsmacht heeft in die onderneming een minderheidsbelang. Andere overheidsinstanties, zoals de politie en het gevangeniswezen, maken ook gebruik van deze faciliteit.<sup>8</sup>
- Revisie van Engelse oorlogsschepen geschiedt door geprivatiseerde werven.<sup>9</sup> De Nederlandse marine doet dit zelf.

- De motoren van Belgische gevechtsvliegtuigen worden in België gereviseerd door de constructeur van die motoren. In Nederland doet de luchtmacht dit zelf. Wel wordt getracht om met hulp van een onderneming de schaal van het onderhoud te vergroten door werk voor anderen te verrichten.<sup>10</sup>
- Catering voor de Engelse en Amerikaanse krijgsmacht is voor een groot deel in handen van ondernemingen.<sup>11</sup> In Nederland doet Defensie dit zelf.
- Een groot deel van de informatietechnologie in de Duitse krijgsmacht wordt verzorgd door een onderneming.<sup>12</sup> In Nederland gaat Defensie dit nu ook uitbesteden.

7 Staatsecretaris van Defensie, *Brief verkoop staatsbelang in Eurometaal*, TK 27118 nr. 2 (2005).

8 Zie [www.lhbw.de](http://www.lhbw.de).

9 Zie [www.babcock.co.uk](http://www.babcock.co.uk).

10 Minister van Defensie, *Brief inzake Nederlandse luchtvaartcluster*, TK 25820 (2010).

11 Zie [www.caterersearch.com](http://www.caterersearch.com) en [www.sodexousa.com](http://www.sodexousa.com).

12 L.J.E. Smits et al., *Leren van burenen. Onderzoek naar twee ICT-uitbestedingen in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk*, Het Expertise Centrum (2010).



De Nederlandse krijgsmacht schaft zelf militaire kledij aan, houdt die in voorraad en verzorgt de distributie. In Duitsland is dit uitbesteed

industrie, maar doet de software-integratie, die een schip inzetbaar moet maken, zelf. In Duitsland wordt het weer anders gedaan. Daar worden schepen kant-en-klaar van de private industrie betrokken.<sup>13</sup>

Voor deze uiteenlopende sourcing oplossingen kunnen zowel politieke redenen zijn – bijvoorbeeld industrie- of privatiseringspolitiek – als economische (zoals de opvatting dat een grotere productieschaal leidt tot lagere kosten).

### Enkele theoretische inzichten

In de praktijk blijkt dus dat er over de wijze van sourcing verschillend wordt gedacht. In theoretische zin is er meer eensgezindheid over het soort activiteiten dat zich leent voor marktwerking. De factoren die hiervoor van belang zijn hebben vooral te maken met de kosten van contractsluiting.

Hier is de laatste dertig jaar veel onderzoek naar gedaan, met name door Nobelprijswinnaar Oliver Williamson. Uitgangspunt van de theorie is dat als er al een goed werkende markt is, met veel aanbieders en vragers voor bepaalde

goederen en diensten, er geen reden is voor een organisatie om deze zelf voort te brengen. Dit komt door wat de Amerikaanse politicoloog Terry Moe het natuurlijk selectiemechanisme noemt. Hij omschrijft dit als volgt:

*Under a market system, producers who fail to operate efficiently tend to be weeded out; they are underbid in product markets, cannot attract funds in capital markets, and ultimately cannot survive.<sup>14</sup>*

Een voorbeeld van een goed werkende markt is die van brood. Als een kazerne brood nodig heeft voor voeding van militairen, dan ligt het voor de hand om dit niet zelf te bakken, maar te kopen. Er zijn immers veel bakkers. De prijs van brood wordt competitief bepaald en behoeft nauwelijks onderhandeling. En de gewenste kwaliteit is eenvoudig vast te stellen.

### Contract

Contractsluiting voor dit soort goederen is dus gemakkelijk. De leverancier wil zich graag aan het contract houden aangezien er vele anderen zijn die zijn plaats willen innemen. Doordat het product qua aantal en kwaliteit goed te meten is, is de uitvoering van het contract door de kazerneleiding ook met eenvoudige middelen na te gaan. Mochten zich toch problemen voordoen, dan kan er altijd een beroep worden gedaan op de rechter.

Met zo'n contract zijn dus maar weinig kosten gemoeid die verband houden met de contractvorming zelf en de controle op de uitvoering. Die zogenoemde 'transactiekosten' moeten overigens niet letterlijk als geld worden opgevat. Ze vormen een uitdrukking voor de moeite die het kost om contracten af te sluiten en om beschermingsconstructies op te bouwen om een goede naleving van het contract te waarborgen.

### Kosten

Naarmate de markt minder goed werkt nemen die kosten toe. Twee factoren zijn hierbij bepalend:

- de specificiteit van de middelen die voor de dienstverlening nodig zijn;

<sup>13</sup> F. Hendrickx et al., *De Koninklijke Marine als Maritieme Leader Firm*, Stichting Maritiem Land (2003) 48.

<sup>14</sup> T.M. Moe, 'The New Economics of Organization', *American Journal of Political Science* (1984) (28) 762.

- de omvang van de risico's bij het niet nakomen van het contract.

Met specificiteit van middelen wordt de mate bedoeld waarin een capaciteit andere toepassingen kan hebben. Een voorbeeld is het vervoer van militairen. Betreft dit vervoer in Nederland, dan kan dit met een bus geschieden. Zo'n bus kan voor allerlei vormen van personenvervoer worden ingezet en is dus meervoudig aanwendbaar. Hierdoor hoeft de Defensie niet zelf voor vervoer te zorgen. Een marktpartij kan dit naar verwachting onder druk van de concurrentie voordeliger doen.

Gaat het daarentegen om vervoer tijdens militaire operaties, dan kunnen speciale voertuigen vereist zijn; gepantserd, bewapend en geschikt voor ruig terrein. Dit zijn voertuigen die bedoeld zijn voor militaire toepassingen. Stel dat Defensie aan een onderneming zou vragen om deze voertuigen aan te schaffen en aan haar te verhuren. De kans dat, mocht Defensie de huur opzeggen, er een andere organisatie kan worden gevonden die voor dezelfde prijs wil huren is klein. Daarom wil een leverancier in zo'n geval een lang contract om zeker te zijn dat hij de investering terugverdient. Moeizame contractonderhandelingen zijn het gevolg, met navenante kosten. Zo'n specifiek voertuig kan daarom beter zelf door Defensie worden aangeschaft.

De tweede factor die kostenverhogend kan werken, is de kans dat een contract niet wordt nagekomen. Als dit risico zich voordoet, dan moeten contractuele maatregelen worden genomen om de gevolgen te beperken. Soms zijn ze zo groot dat de kosten van de maatregelen te hoog worden.

### Risico's

Terry Moe heeft de verschillen in risico voor overheidsdiensten uitgebeeld door de vergelijking te maken tussen reinigingsdiensten in een stad (huisvuil) en politiediensten.

Het ophalen van huisvuil is geen complexe activiteit. Er zijn meerdere firma's die het kunnen doen. De geleverde diensten kunnen gemakke-

FOTO: AN/DD, R. GIELING



Onderhoud aan de Hercules verzorgt Defensie eveneens zelf

lijk worden gevolgd want de burgers klagen wel als het vuil niet wordt opgehaald. Zijn er veel klachten, dan kan er aanleiding zijn om het contract niet te verlengen. Zijn conclusie is dat de risico's hier zeer beperkt zijn, hetgeen leidt tot lage transactiekosten. Het ophalen en verwerken van huisvuil kan bijgevolg door een onderneming worden verzorgd.

Politiewerk daarentegen acht Moe niet geschikt om te worden uitbesteed. De reden hiervan is dat het moeilijk is om:

- vast te stellen of, bij uitbesteding, het personeel over de specifieke gedragskenmerken beschikt om de taken naar behoren te vervullen;
- waar te nemen of het personeel zich houdt aan de morele standaarden die voor dit beroep moeten gelden.

'Verkeerd gedrag' is hier een te groot risico. Daarom vindt Moe het beter dat de overheid politiediensten in eigen hand houdt.

Overigens blijkt ook hier de praktijk weerbarstig, want de Engelse politie in Surrey en West Midlands gaat operationeel politiewerk, zoals misdaadonderzoek, uitbesteden. Een contract, met een looptijd van zeven jaar en ter waarde van £ 1,5 miljard, is in voorbereiding.<sup>15</sup>

15 S. Neville, 'A less uniform approach', *Financial Times*, 27 april (2012) 7.

## Toepassing van de theorie op Defensie

Eerder in dit artikel is de productieketen van een krijgsmacht te berde gebracht, waarbij bouw en onderhoud van wapensystemen en opleiding en training van militairen als ondersteunende processen werden gezien voor de inzet van militaire eenheden bij operaties. Voor deze operaties is een parallel te trekken met het eerder genoemde politiewerk. Gebrek aan verantwoording en onvoldoende zicht op de kwaliteit van de uitvoering van militaire acties zijn grote risico's.

Daar komt bij dat de te gebruiken wapens, vliegtuigen en schepen tamelijk specifiek van aard zijn. Ze kunnen immers alleen worden gebruikt voor militaire doeleinden. In dit geval

nemingen in Europa zijn die de diensten – die goed te omschrijven zijn – kunnen leveren. De hoeveelheid ondersteunende werkzaamheden waarbij lagere transactiekosten kunnen worden verwacht, maar die nog steeds door Defensie worden uitgevoerd, is aanzienlijk. Ongeveer 25.000 (militaire) ambtenaren zijn hierbij betrokken.<sup>16</sup> Het gaat hierbij onder meer om:

- revisie van wapensystemen;
- personeelsmanagement;
- aanschaf van materieel;
- boekhouding;
- algemene faciliteiten zoals IT, catering, vastgoedbeheer.

Doordat dit werk ten dienste staat van de militaire eenheden, zijn er natuurlijk militaire aspecten aan verbonden. Dit hoeft sourcing echter niet in de weg te staan. Een voorbeeld is de revisie van oorlogsschepen. Dit is een bezigheid die op het eerste oog veel militaire, maritieme, kennis, kunde en andere specifieke middelen vereist. Maar wanneer dit onderhoud nader wordt opgedeeld in activiteiten, zoals revisie van dieselmotoren, elektrotechnische apparatuur en romp van het schip (zie figuur 3), dan kan worden beredeneerd dat die delen nauwelijks specifiek militair van aard zijn.

De theorie volgend, kan de markt dus bij veel meer ondersteunende dienstverlening worden betrokken dan nu het geval is. Deze verandering voltrekt zich echter niet vanzelf en zorgt voor onrust. Daarom zijn de motieven om sourcing te willen toepassen belangrijk om vast te stellen of deze veranderingen moeten plaatsvinden.

## Motieven voor sourcing

Volgens Defensie leiden samenwerking met de markt en uitbesteding ertoe dat de inzetbaarheid verbetert en dat de innovativiteit toeneemt. Het argument voor deze bewering wordt niet gegeven. Doordat inzetbaarheid en innovativiteit in samenhang worden genoemd, voedt dit de aanname dat marktpartijen de dienstverlening beter en anders zullen uitvoeren dan Defensie.

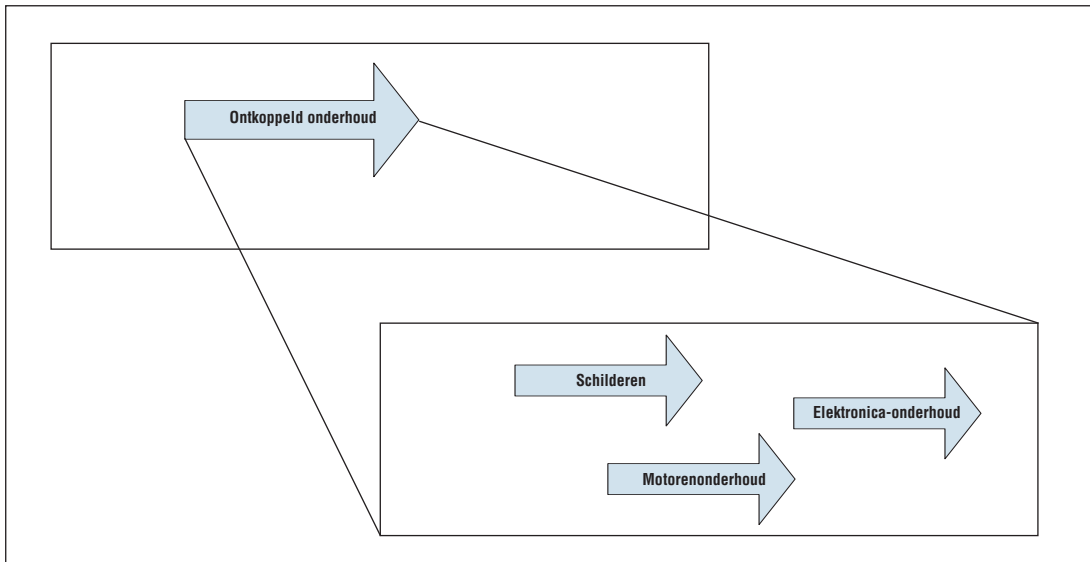
## Gebrek aan verantwoording en onvoldoende zicht op de kwaliteit van de uitvoering van militaire acties zijn grote risico's

zijn de transactiekosten zo hoog dat de uitvoering van militaire operaties het beste door gevechtseenheden van de overheid kan gebeuren.

Naarmate er verder wordt teruggegaan in de productieketen zal de uitvoering van de daar verrichte ondersteunende diensten door de overheid minder vanzelfsprekend worden, omdat de transactiekosten meestal geringer zullen zijn. Dit komt omdat de middelen, mensen en kapitaalgoederen daar meer gebruiksmogelijkheden hebben dan voor Defensie alleen. Bovendien zijn de risico's van de contractuitvoering kleiner, want voor de meeste dienstverlening geldt dat er meerdere onder-

<sup>16</sup> Het organisatieadviesbureau McKinsey heeft voor diverse krijgsmachten de procentuele verdeling berekend van functies *in combat*, *combat support* en *other active duty*. De laatste categorie bestaat uit de werkzaamheden die in de tekst zijn aangegeven. In de Nederlandse situatie wordt deze categorie geschat op iets meer dan 40 procent van het totaal. S. Gebicke, S. Magrid, 'Lessons from around the world', *McKinsey on Government Spring* (2010) 7.





Figuur 3: Activiteiten binnen ontkoppeld onderhoud (revisie)

Hoewel bij een goed werkende markt mag worden verwacht dat marktpartijen zich geroepen voelen om puike prestaties te leveren, is dit bij geringe concurrentie minder voor de hand liggend. In dat geval kan ook het tegendeel worden betoogd: de afhankelijkheid van het bedrijfsleven kan juist groter worden bij uitbesteding, waardoor de inzetbaarheid in gevaar kan komen. Of dit motief voor sourcing hout snijdt, zal dus zeer afhangen van de marktomstandigheden.

Het tweede motief betreft de kosten. Als ondernemingen worden betrokken bij diensten die Defensie nu zelf voortbrengt zullen volgens Defensie de kosten hiervan verminderen. De diensten waarop wordt gedoeld zijn onder meer catering, IT-beheer vastgoed en onderhoud materieel. Om deze bewering bewaarheid te laten worden is het nodig dat de markt verstandiger kan omgaan met de middelen die voor die voortbrenging nodig zijn dan dat Defensie dit kan. In theorie is dit haalbaar als:

- lagere uitgaven voor productiemiddelen mogelijk zijn. Omdat de loonkosten hiervan het grootste deel uitmaken, gaat het voornamelijk om lagere lonen;
- bestaande middelen beter kunnen worden ingezet. Met andere woorden: een beter

gebruik van mensen, kapitaalgoederen en/of van kennis.

#### Besparingen op termijn

Als de markt de activiteiten zou verrichten in plaats van Defensie dan zijn lagere loonkosten in verschillende sectoren denkbaar. De honoraria van contract-catering zijn bijvoorbeeld lager dan die van de ambtenaren die nu de restauratieve taken vervullen. Een marktgang

FOTO AVDD, E. VORSTENBOSCH



Bedrijfsrestaurant vliegbasis Gilze-Rijen. In Nederland verzorgt Defensie de catering zelf, maar in Groot-Brittannië en de VS is de catering grotendeels in handen van ondernemingen

kan hierdoor naar verwachting tot besparing leiden. Dit effect is echter pas op termijn te bereiken omdat de inkomensverschillen volgens Defensie gedurende een aantal jaren moeten worden overbrugd.

### Efficiency is eindig

De kosten kunnen ook lager worden indien middelen beter kunnen worden benut door marktpartijen dan dat Defensie dit kan. Defensie heeft zich de afgelopen jaren veel moeite getroost om die middelen optimaal te gebruiken: er zijn agentschappen gevormd en diverse efficiencymaatregelen zijn genomen. Omdat efficiency per definitie eindig is (op een bepaald moment kan het niet met nog minder middelen) kan worden verondersteld dat, gezien de inspanningen van de laatste jaren, Defensie het zelf niet veel goedkoper kan. Als de diensten voornamelijk menselijke arbeid vergen, zoals horeca en onderhoud van gebouwen, dan zal ook de markt nauwelijks voor een betere inzet van de hiervoor benodigde middelen, en daarmee lagere kosten, kunnen zorgen.

Wanneer de diensten echter kapitaalintensief zijn – zoals die van defensiebedrijven – of investeringen vergen of als er veel specialistische kennis voor het werk nodig is, dan kan een marktpartij die capaciteit in de meeste gevallen beter benutten. Dit kan door de schaal van de werkzaamheden te vergroten; marktpartijen kunnen immers ook niet-defensie gerelateerd werk aantrekken.<sup>17</sup>

### Spagaat

Deze constatering leidt tot een spagaat. Als de specificiteit van middelen gering is en contractsluiting gemakkelijk is, zoals bij de algemene ondersteuning, ligt meer markt-bemoeienis voor de hand. Hier is echter te verwachten dat dit pas op termijn tot besparing leidt. Waar middelen meer specifiek van aard zijn en contractsluiting haken en ogen heeft, is er sneller geld voor Defensie te verdienen,



FOTO AVDD, S. HILCKMANN

*Onderhoud Apache. Beperking van de kosten is een motief om onder meer onderhoud van materieel te sourcen. In theorie is dit haalbaar, maar de praktijk is soms weerbarstig. Het effect van besparingen is bovendien pas op termijn zichtbaar*

mits ondernemingen hiervoor belangstelling hebben.

De beweegredenen die Defensie aanvoert voor sourcing komen dus op het eerste gezicht niet zo overtuigend over. De vraag is daarom of sourcing, in deze tijd van grote veranderingen en besparingen, wel met zo'n vaart moet worden uitgevoerd.

### De noodzaak van uitbesteden en samenwerken

Vanuit een financieel-economisch invalshoek is het antwoord op de vraag of sourcing wel zo snel moet worden uitgevoerd, dat de urgentie voortkomt uit de omvang en de inflexibiliteit van de personele middelen.

Defensie geeft in 2012 bijna € 8 miljard uit. Dit wordt aan middelen voor Defensie zelf uitgegeven: nieuwe wapens, brandstof, munitie en onderdelen, en personeel. Meer dan de

<sup>17</sup> Het is ook denkbaar dat de schaal van activiteiten wordt vergroot doordat Defensie werk van derden aantrekt. Praktisch gezien staan Europese regels ter voorkoming van concurrentievervalsing door overheden dit in de weg. Om deze reden blijft die optie hier buiten beschouwing.



helpt van dit bedrag gaat op aan personeel.<sup>18</sup>

Deze uitgaven bestaan uit:

- salarissen;
- met personeel verbonden uitgaven, zoals reiskosten;
- pensioenen en wachtgeld (meer dan een miljard euro), vooral voor ex-militairen.

Deze uitgaven zijn niet gemakkelijk te beïnvloeden. Pensioenen en wachtgeld zijn onwrikbaar omdat het aanspraken zijn uit het verleden (hierdoor nemen ze ook relatief toe naarmate het defensiebudget kleiner wordt). De omvang en samenstelling van het personeel kan wel worden aangepast door in- en uitstroombatregelen en omscholing. Dit vergt echter tijd.

Als een wijziging in de omvang van het budget of in de taakuitvoering van de krijgsmacht personele veranderingen nodig maken, dan kunnen deze dus langer duren dan wenselijk is. Een goed voorbeeld hiervan vormt de huidige bezuinigingsronde. Hoewel het de bedoeling is om de hoeveelheid personeel met 10 procent in te krimpen, lukt dit niet op stel en sprong.

De bezuinigingen zijn aangekondigd in 2010. Pas in 2013 wordt verwacht dat de aanpassing van de personele samenstelling echt kan beginnen. Aangezien er vanaf 2011 bezuinigd moest worden, was er geen andere mogelijkheid dan een aantal jaren fors te snijden in de voorgenomen investeringen. Deze werkwijze is overigens niet nieuw. Bij vrijwel elke kabinetsformatie sinds 1990 werd de omvang van de middelen op deze manier teruggebracht.<sup>19</sup>

#### Nadelige effecten

De effecten hiervan zijn tweërlei. In de eerste plaats moeten wapens door uitstel van investeringen langer worden aangehouden, wat zorgt voor extra onderhoud, of moet materieel buiten gebruik worden gesteld zonder tijdige vervanging. Dit laatste is niet goed voor de inzetbaarheid. En ten tweede leidt de lange periode tussen de aankondiging van veranderingen en de feitelijke aanpassing van de personele samenstelling tot ondoelmatigheid. Zodra een blauwdruk van de nieuwe organisatie is gemaakt, is er immers geen nuttig werk meer

voor vast personeel dat overvloedig is geworden. Stel dat dit werk niet door Defensie maar door een marktpartij zou moeten worden uitgevoerd, dan was dit geld vast niet meer aan die dienstverlening uitgegeven en had het een andere, nuttiger, aanwending gekregen.

Meestal blijft deze ondoelmatigheid bij de eigen voortbrenging van diensten verborgen. Maar dankzij de aparte jaarverslagen van agentschappen kan het bestaan ervan worden aangetoond. In 2010 was er als gevolg van de opgelegde bezuinigingen, minder behoefte aan infrastructuur bij Defensie. Het gevolg was dat een deel van de Dienst Vastgoed Defensie geen werk had. Dit personeel moest echter wel worden doorbetaald. Dit leidde tot een negatief financieel resultaat.<sup>20</sup>

#### Remedie

Deze twee effecten kunnen worden verminderd door sourcing. Want:

- uitbesteden van werk leidt tot dienstverlening door derden, waarvoor Defensie betaalt. Contracten met derden kunnen sneller worden aangepast dan een eigen arbeidsomvang;
- samenwerking met het bedrijfsleven, waarbij Defensie een belang houdt op enigerlei wijze in de voortbrenging van de productie of dienstverlening, kan er toe bijdragen dat bij vermindering van werk voor Defensie, het personeel kan worden ingezet voor niet-defensie gerelateerd werk. Dit voorkomt ondoelmatigheid.

#### Tot slot

Defensie heeft tot 1990 in een redelijk stabiele omgeving geopereerd. De ondersteuning kon daarom volledig worden toegesneden op de operationele behoeften. Daarom was de sourcingvraag niet belangrijk. Na de val van de Muur is een periode van verkleining en verandering voor Defensie gekomen. Deze periode is niet ten einde.

18 NATO *Financial and Economic Data relating to NATO Defence* NATO PR/CP9 (2012) 8.

19 E.J. de Bakker, R.J.M. Beeres, 'Uitstel of afstel van investeringen?' *Marineblad* 121 (2011) (2) 9-13.

20 Minister van Defensie (2011) *Jaarverslag 2010* TK 32710 nr. 1 124.



FOTO AVDD, S. HILCKMANN

*Bij vrijwel elke kabinetsformatie sinds 1990 is fors bezuinigd in de voorgenomen investeringen. Maar vanwege uitstel van investeringen moeten wapens langer worden onderhouden, wat zorgt voor extra onderhoud...*

Onder meer Instituut Clingendael, dat onderzoek doen naar internationale veiligheid, geeft aan dat de risico's op dit gebied eerder toenamen. <sup>21</sup> Die onzekerheid en de diversiteit van de Nederlandse belangen maken het nodig dat de krijgsmacht veelzijdig inzetbaar moet zijn. Het kan dan ook niet worden uitgesloten dat er in de toekomst een andere vraag naar inzetbaarheid zal zijn, dan waarin met de huidige militaire middelen kan worden voorzien. Daar komt nog bij dat de economische situatie in Europa onzeker is. Als die situatie verslechtert kan een, wellicht tijdelijke, reductie van het budget voor Defensie niet worden uitgesloten. In die omstandigheid is meer flexibiliteit in de uitgaven voor Defensie een pré, want dan kan hier sneller op worden ingespeeld.

Uitbesteding en samenwerking met ondernemingen kunnen dit bewerkstelligen. Ze zorgen voor meer inzetbaarheid – want investeringen kunnen beter worden uitgevoerd – en ze leiden tot doelmatigheid, doordat het nut van middelen kan worden gewaarborgd. Via een omweg wordt dus eigenlijk toch recht gedaan aan de

drijfveren van de minister van Defensie om tot sourcing over te gaan.

### **Flexibiliteit**

In het algemeen kan worden gesteld dat de mate van flexibiliteit samenhangt met de mate van uitbesteding of samenwerking. Een verandering van de omvang of samenstelling van het eigen personeel is immers lastiger te realiseren dan een aanpassing van een contract met een derde. Verkleining van de omvang van het eigen ondersteunend personeel, gepaard gaande met uitbesteding van het door hen verrichte werk, verbetert dus de financiële flexibiliteit. Als ondersteunend werk verricht door 15.000 personeelsleden naar de markt gaat (met het uitgangspunt dat man/vrouw werk volgt), dan is het financiële volume van de contracten natuurlijk groter dan wanneer dit het werk van 5.000 werknemers betreft.

Zoals dit artikel aangaf, wil dit niet zeggen dat alle ondersteuning deze weg op moet gaan. Naarmate het werkzaamheden betreft die in de productieketen dichtbij de daadwerkelijke inzet van militaire eenheden komen, kunnen onvoldoende marktwerking of specifieke kapitaalgoederen de transactiekosten te hoog maken. In dat geval kan er beter van worden afgezien.

### **Andere overwegingen**

Voor de standpuntbepaling over welke onderdelen zich wel of niet lenen voor sourcing gaat het bovendien niet alleen om financieel-economische motieven. Ook politieke en bestuurlijke overwegingen zijn hierbij van belang. Deze kunnen zich tegen sourcing keren, zoals wanneer een minister beducht is voor problemen met vakbonden en georganiseerd overleg. Maar ook die kunnen overigens vóór sourcing pleiten. 'Optische afslanking', dat als motief bij de Duitse krijgsmacht is genoemd, is hiervan een voorbeeld. <sup>22</sup>

Het zou interessant zijn als ook die politiek-bestuurlijke overwegingen nader worden bestudeerd, zodat het denken over de toekomstige organisatievorm van Defensie afgewogen kan plaatsvinden. Dit artikel beoogt hieraan bij te dragen. ■

<sup>21</sup> J. van der Lijn, A. Teftedarija, *Strategische Monitor 2012*, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael (2012) VII. The Hague Centre for Strategic Studies, *De waarde van Defensie*, rapport HCCS nr 16-09-2012.

<sup>22</sup> L.J.E. Smits et al., *Leren van burens. Onderzoek naar twee ICT-uitbestedingen in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk*, Het Expertise Centrum (2010) 13.