

Defensie heeft niet meer geld nodig, maar meer bang for its buck (Jalta, 12 augustus 2015)

Het defensie landschap is veranderd. Grote grondoorlogen hebben plaatsgemaakt voor guerrilla stadsoorlogen en terrorisme. Jarenlange bezuinigingen op defensie hebben hun impact gehad op het ministerie. Het resultaat van gemaakte politieke keuzen. Met een begroting van 8 miljard kent het ministerie een serieuze omvang en toch zijn de kogels op, een helder signaal, wellicht politiek gedreven. Er lijkt iets aan de hand met het departement, genoeg redenen voor een externe bedrijfsmatige analyse.

De afgelopen weken is er veel geschreven over Defensie. De politieke trend resoneert de woorden van Generaal Middendorp dat versterking van het leger hard nodig is. Het is alleen de vraag of dit automatisch betekent dat er ook meer geld naar het departement moet vloeien. Nederland kent nog steeds een significant begrotingstekort: zakelijk gezien ligt het dus voor de hand om niet gelijk te vragen om meer geld, maar eerst intern te kijken hoe het geld beter benut kan worden.

Militaire inzet als primaire proces

Het departement is een organisatie van 60000 mensen. De organisatie is georganiseerd in zeven onderdelen. In personeelsaantal is de landmacht verreweg de grootste met zo'n 20000 mensen, gevolgd door de marine (10000), de luchtmacht (7500) en de marechaussee (6200). Het commando dienstencentra (8800), de Defensie Materieel Organisatie (4500) en de bestuursstaf (1600) completeren het overzicht. De militaire inzet kan worden verdeeld in binnenlandse activiteiten en buitenlandse activiteiten. Volgens eigen documentatie van defensie zijn er in 2014 rond de 1000 militairen permanent in buitenlandse operatie (bijvoorbeeld Mali, Turkije) geweest. Deze inzet geldt typisch voor zes maanden waarna er een roulatie volgt, waardoor er rond de 2000 militairen nodig zijn om deze klussen te klaren. Het valt op dat het overgrote deel van de buitenlandse inzet wordt uitgevoerd door de staf en niet door materieel gerelateerde afdelingen. De binnenlandse inzet houden de meer reguliere taken in zoals grens controles op Schiphol, de ME en de explosieven opruimingsdienst (EOD). Een voorzichtige inschatting (100% van de marechaussee, 40% van de overige 3 eenheden) komt tot een totale inzet van 22000 personen voor het totaal aan taken. De buitenlandse en binnenlandse inzet samen komt dan op een totaal van 24000 mensen, terwijl er bij Defensie 60000 mensen werken. Kijken we naar de uitgaven voor deze totale taakstelling, dan valt op dat dit slechts 3 miljard is. Hoe is het mogelijk dat 60% van het budget en de personeelsleden van een organisatie niet met het primaire proces bezig zijn?

Overhead

Op dit moment bestaan er tientallen defensie locaties. Hoewel er verschillende locaties op een lijst staan om gesloten te worden is het ongehoord om zoveel locaties te hebben. Streven zou daarbij moeten zijn om per onderdeel (Marine, Luchtmacht, Landmacht en Marechaussee) 1 centrale locatie te hebben, waarbij er vanuit risico oogpunt nog een satelliet locatie per onderdeel nodig is. Naast locaties valt op dat het commando dienstencentra bestaat uit een veertigtal diensten, waarvan de helft op zijn minst geen overheidstaak behoeven te zijn. Zo is er een talentcentrum, een instituut voor militaire historie, een bloedbank, een tandheelkundige dienst, een mediacentrum, de internationale sportvereniging en natuurlijk de catering. Hoewel het stuk voor stuk wellicht handig is om deze afdelingen in eigen beheer te houden, lijken het stuk voor stuk erfstukken uit de tijd dat de krijgsmacht nog groter van formaat was. Van het totale personeelsbestand werkt 10% (6000 burgers) in deze overheaddiensten, met bijbehorende personeelslasten van 300 miljoen euro. Daarnaast zijn er per krijgsmachtsonderdeel nog vele mensen die kunnen beschouwd worden als overhead. Het zou enorm helpen als defensie het aantal locaties tegen het licht houdt en daarnaast de overhead in lijn brengt met de eisen vanuit het primaire proces. Infrastructuur vanuit het verleden moet per ommegaande worden weggesneden, hoe moeilijk het ook is.

Investeren of consumeren

Naast de lopende business heeft defensie verschillende investeringsprojecten lopen. Deze projecten zijn vaak bijzonder duur. En duren bijzonder lang. Zo is er bijvoorbeeld het project NH90: vervanging van helikopters ter waarde van 1.2 miljard euro, nieuwe fregatten voor de marine van 1.5 miljard en daarnaast de aanschaf van een infanterie gevechtsvoertuig ter waarde van 1.2 miljard. Voor de volledigheid: dit zijn allemaal meerjarige projecten met een jaarlijkse totale uitgave van 1.4 miljard. 17.5% van je totale begroting investeren op een stabiele trendmatig dalende begroting is totaal out of control. Qua vergelijking: het Amerikaanse leger investeert 10% van de begroting van zo'n 600 miljard dollar. Wanneer er dieper wordt gekeken naar het project management van deze projecten lijkt de vergelijking met de Fyra snel gemaakt. Ook de voortgang van de JSF is zorgelijk.

Financieel wanbeheer

Ieder jaar wordt er een jaarrapportage gemaakt van deze grote investeringsprojecten. Een analyse van de helikopter NH90 t/m de 14^e rapportage van Oktober 2014 en de vervanging van de pantservoertuigen t/m de 16^e rapportage van December 2014 schetsen het volgende beeld: er worden door Defensie verplichtingen aangegaan voor vele jaren op basis van eisen en wensen die jaar op jaar veranderen. Een groot aantal projectleden wisselt in deze jaren van rol, waardoor er extra schuivende panelen ontstaan. Daarnaast, hoewel wij slechts een kleine klant zijn globaal gezien, zijn onze eisen vaak klant specifiek; Nederland heeft een andere rijlesmodule dan Duitsland bij het pantservoertuig Boxer. Het voortdurend aanpassen van de eisen in combinatie met een vaak langdurige projectduur, waarbij de risico's bij defensie worden neergelegd leiden tot diepe financiële kraters. Dit leidt tot een stuitend beeld. Het project NH90 startte in 1991, met als doel om 20 NH90 helikopters vliegend te hebben in 2000 voor een budget van 100 miljoen euro. Nu: 24 jaar later, zijn er slechts 13 helikopters geleverd, moeten er nog 7 uitgeleverd worden en zijn de totale projectkosten uitgekomen op 1.2 miljard euro, het twaalfvoudige!

Standaardproducten

In plaats van deze aanpak zou er moeten worden gekozen voor het aanschaffen van standaard producten, nadat deze zijn uitontwikkeld. Defensie heeft dit bijvoorbeeld gedaan bij het Bushmaster: 25 pantservoertuigen voor 25 miljoen euro, gekocht uit de brochure en binnen 1 maand geleverd. Bijkomend voordeel is dan ook dat reserveonderdelen veel goedkoper zijn. Op deze manier ligt het risico bij de industrie, een risico waar winst tegen over staat. Op dit moment kunnen deze bedrijven over de rug van overheden ontwikkelen zonder enige vorm van risico, hetgeen een perverse prikkel is.

Huis op orde

Een voorzichtige conclusie op basis van een analyse van voornoemde projecten en de handelswijze van Defensie is dat er minimaal dertig procent van de investeringswaarde vrij kan worden gespeeld. Dit in combinatie de genoemde locatiestudie en een kritische blik op de overhead geeft een vrije kasstroom van rond de miljard euro. Dus minister Hennis-Plasschaert: ingerukt en mars: besparingen doorvoeren en kogels kopen uit uw eigen budget!