

“Externalisatie” of “outsourcing” van de territoriale logistieke ondersteuning: meer efficiëntie of de verdere afbraak van Defensie?

Filip De VARÉ

Kolonel stafbrevethouder Filip De Varé, ir. is sinds november 2015 hoofd van de sectie “Land Systems” van het Directoraat Generaal Material Resources. Hij beheert behalve alle operationele wapensystemen in het domein “Land” ook alle commerciële en ondersteunende voertuigen.

Le changement est rarement initié et encore moins décidé ou imposé à partir d'une position confortable et il génère toujours de la résistance. Il en va de même à la Défense. Conformément à la Vision stratégique du 29 juin 2016, des initiatives ont été prises pour externaliser certaines activités qui étaient – jusqu'alors – exécutées par des militaires, mais qui ne nécessitaient pas la spécificité militaire, et ce en vue de réduire les effectifs d'environ 5000 fonctions. Le défi consiste à concilier le besoin militaire de mener des opérations ou de gérer des crises, par définition de nature imprévisible, avec la réalité et les attentes du monde industriel exigeant la garantie d'un flux de travail constant.

Territoriale steun?

Territoriale steun wordt vaak gezien als de tegenhanger van operationele steun of steun aan operaties. Dat postbedeling, onderhoud van militaire kwartieren, catering en logement, het gebruik, beheer en onderhoud van commerciële voertuigen, enz. activiteiten zijn die in eigen land worden uitgevoerd en daarom worden bestempeld als territoriale steunverlening, leidt tot weinig discussie. Maar wat met industrieel of in militair jargon “depot-level” onderhoud op militaire wapensystemen of de stockage en

distributie van wisselstukken voor wapensystemen waarvoor een “24/7”-dienstverlening van primordiaal belang is? In de praktijk zijn het steeds een afweging van de potentiële impact op de capaciteit om operaties te voeren en een inschatting van de civiele markt geweest die hebben bepaald of een activiteit vatbaar was voor “outsourcing”.

In die zin wordt het begrip “territoriale steun” uitgebreid tot alle activiteiten die op het nationale grondgebied worden uitgevoerd, waarvoor een civiel alternatief bestaat, en die de risicoanalyse met betrekking tot de operationele output hebben doorstaan.

De uitdagingen en de addertjes onder het gras

Het streven naar meer efficiëntie is sowieso een belangrijke, zo niet de belangrijkste drijfveer om de territoriale steun te verbeteren. De operationele output en een verbetering van de dienstverlening aan de klant moeten centraal staan, niet het bestaande militaire proces of de militairen die het proces aansturen. Het correct afbakenen, inclusief het durven in vraag stellen, van het bestaande proces blijkt in de praktijk de sleutel tot een succesvolle optimalisatie. Een complex proces, waarbij Defensie en een externe partner voortdurend op elkaar aangewezen zijn, is absoluut te vermijden. In het Competentiecentrum Rollend Materieel en Bewapening te Rocourt werd in 2017 het proces “oppervlaktebehandeling” uitbesteed. Dit is een proces dat bestaat uit het opeenvolgend inspecteren, reinigen, opschuren of zandstralen, het uitvoeren van kleine carrosseriewerken, het voorbereiden en het spuiten van oppervlakken tot volledige voertuigen en de kwaliteitscontrole. Aanvankelijk stelde de eenheid voor om enkel die activiteiten van het proces uit te besteden waarvoor ze zelf niet meer voldoende gekwalificeerd personeel had. Dit zou echter tot een complete verstrengeling van de activiteiten hebben geleid waardoor een intermediaire kwaliteitscontrole nodig was telkens het deelproces zich verplaatste tussen de werknemers van Defensie en die van de externe partner. Uiteindelijk werden enkel de initiële inspectie (het bepalen van de nodige werkzaamheden – de opdracht) en de finale kwaliteitscontrole (de beoordeling van het resultaat) intern Defensie behouden en kwam het beheer van het tussenliggend proces, inclusief het onderhoud van de installaties, in handen van de externe partner. Er werd zelfs een extra bonus voorzien voor de optimalisatie van de workflow. Na een periode waarin beide partijen hun plaats moesten zoeken, zijn de resultaten positief en is het rendement aanzienlijk verhoogd.

*“Externalisatie” of “outsourcing” van de territoriale logistieke ondersteuning:
meer efficiëntie of de verdere afbraak van Defensie?*



© DGMR

Volledige proces “oppervlaktebehandeling” uitbesteed aan de firma John Cockerill

Een tweede uitdaging is een goede verkenning van de civiele markt met de bedoeling na te gaan of er (voldoende) capaciteit en concurrentie voorhanden is om een taak van Defensie over te nemen en wat de “best practices” zijn waar Defensie baat kan bij hebben. Het is belangrijk om de mogelijkheden van de markt te kennen, maar ook om de beperkingen van de markt in te schatten. Crisismanagement is inherent aan het militaire beroep en resulteert in een afwisseling van (onvoorspelbare) periodes van hoge en lage intensiteit. Dit heeft als gevolg dat ook de werklast ter ondersteuning daarvan zeer variabel kan zijn. De civiele markt werkt echter grotendeels anders en is gericht op een meer stabiele workflow en op het garanderen van een meer constante inzet van personeel. Elke onzekerheid met betrekking tot minimum gegarandeerde en maximaal te verwachten werklast en gegarandeerde “return on investment” voor gemaakte uitgaven in infrastructuur of een machinepark vertaalt zich onvermijdelijk in hogere tot zelfs exuberante kosten en zelfs in het afhaken van potentiële partners voor bepaalde markten.

Behalve een verbeterde efficiëntie van de militaire of operationele output voorziet de Strategische Visie ook een economische efficiëntie en vermeldt ze dat het “algemeen de bedoeling is om de huidige kosten (inclusief personeelskosten) met minstens 10% te verminderen voor aangegane outsourcing-overeenkomsten”. Dit houdt in dat behalve de risicoanalyse met betrekking tot de operationele output er ook telkens een gedetailleerde economische studie dient te worden voorgelegd bij een voorstel tot “outsourcing”. Dit impliceert dat tot nog toe verdoken of niet in rekening gebrachte kosten van bestaande processen – voornamelijk in het domein van personeel en infrastructuur – nu voor het eerst zichtbaar worden. Daardoor is Defensie gedwongen tot het maken van duidelijke en soms onomkeerbare keuzes, maar moeten bijvoorbeeld ook afwijkingen op de standaardtermijnen voor de duur contracten in het kader van de wetgeving op overheidsopdrachten worden toegestaan.

- Vanuit het voorzichtigheidsprincipe zijn we als militairen geneigd om – bij “outsourcing” van activiteiten – nog een interne rest- of reservecapaciteit over te houden. Dit is echter veelal niet mogelijk indien er moet worden voldaan aan het economische efficiëntieprincipe. Vanaf 2021 zal het behalen van een basisrijbewijs worden uitbesteed aan commerciële rijsscholen (jaarlijks dienen meer dan 500 militairen een rijbewijs C te behalen, dat de basisvereiste vormt om een operationeel voertuig te mogen besturen). Intern Defensie bestond de wil om toch nog een basiscapaciteit over te houden om te kunnen inspelen op onvoorziene omstandigheden. Het blijkt echter niet mogelijk om te “outsourcen” en alsnog te investeren in eigen specifieke vormingsvoertuigen, personeel en infrastructuur en, tezelfdertijd te voldoen aan de economische efficiëntieregel.
- Veelal moet een commerciële partner bijkomende investeringen doen (extra personeel, informaticatoepassingen, infrastructuur, werktuigen, enz.) om te kunnen beantwoorden aan een “outsourcing”-verzoek van Defensie. Die investeringen moeten kunnen worden betaald over een gegarandeerde looptijd van het contract. Daardoor moet er in sommige gevallen worden afgeweken van de klassieke duur van 4 jaar voor een overheidsovereenkomst. Het contract voor de uitbesteding van de stockage en distributie van alle kledij en wisselstukken voor Defensie (de activiteiten van het Competentiecentrum “Steenmateriaal en Producten” te Ieper en van het Distributiecentrum “Wisselstukken” te Berlaar) door en in de installaties van een externe partner werd toegekend voor een periode van twaalf jaar om de gemaakte kosten voor infrastructuur en informatiesystemen te kunnen afschrijven.

Tot slot mag de impact en het belang van een duidelijke communicatie – zowel intern als extern – niet worden onderschat. Intern Defensie roept verandering steevast weerstand op. *“Waarom iets door een civiele partner laten doen als militairen dat tot nog toe met goede resultaten hebben gedaan? Waarom een proces op maat van de militaire noden en verwachtingen aanpassen als het door een civiele partner wordt uitgevoerd?”* zijn vragen waarop het personeel van Defensie een objectief antwoord verdient en die op basis van de realiteit van de markt en het bredere kader van de “outsourcing”-initiatieven perfect te verklaren zijn. Behalve de interne mag ook de externe communicatie niet worden onderschat. Dit bleek overduidelijk toen enkele jaren geleden werd aangekondigd dat de bewaking van de militaire kazernes, net zoals in de meeste ons omliggende landen, zou worden uitbesteed aan erkende veiligheidsfirma’s. Laconieke titels in de pers scandeerden dat Defensie niet meer in staat was om zijn eigen veiligheid te waarborgen. De realiteit is echter dat de vorming en de training van een militair veel verder gaat dan het bemannen van een wachtlokaal. De economische efficiëntietoets heeft aangetoond dat een “outsourcing” van deze activiteiten bijzonder kostenbesparend is voor de organisatie.

Revolutie, aansluiten bij bestaande tradities of voortschrijdend inzicht?

Het feit dat er soms radicale en onomkeerbare keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot “outsourcing” kan onmiskenbaar leiden tot een zekere terughoudendheid om effectief de beslissingen te nemen. De keuze voor de uitbesteding van de stockage en distributie van alle kledij en wisselstukken voor Defensie aan een externe partner en buiten de eigen installaties was, net als de uitbesteding van de softwareontwikkeling voor het geïntegreerd beheer van de wapensystemen in 2002¹, een moeilijke dobber. Dergelijke keuzes zijn in de praktijk onomkeerbaar en kunnen nadien niet meer, of slechts tegen een onaanvaardbaar hoge kost, opnieuw in eigen beheer worden uitgevoerd. Het is dan ook van belang om voldoende veiligheidshelfbomen te voorzien om de werking van Defensie en zijn output voor operaties te garanderen. Zo was het onder meer uitgesloten dat de stockage van alle kledij en wisselstukken voor Defensie zich buiten de landsgrenzen zou situeren.

¹ Met de invoering van het geïntegreerde beheer in 2002 werd de keuze gemaakt om alle wapensystemen van Defensie te beheren in ILIAS (Integrated Logistics Information and Automation System) van de firma ILIAS Solutions.

*“Externalisatie” of “outsourcing” van de territoriale logistieke ondersteuning:
meer efficiëntie of de verdere afbraak van Defensie?*



In Beringen staat Katoennatie in voor de stockage en distributie van kledij en wisselstukken

Toch zijn de meeste initiatieven voor “outsourcing” niet zo radicaal, maar wordt een proces gestart waarbij een geleidelijke uitbesteding plaatsvindt. Op basis van een betere kennis van de markt, bepaalde technologische evoluties en de ervaring met de bestaande contracten worden nadien verdergaande initiatieven genomen.

“Facilitymanagement” voor de militaire kwartieren is daar een goed voorbeeld van. Afzonderlijke contracten voor schoonmaak, groenonderhoud, onderhoud van technische installaties, enz. worden nu stelselmatig gebundeld in één allesomvattend contract en aangevuld met extra diensten zoals restauratie, logement, wettelijke keuringen en klusjesdiensten.

In 2015 sloot Defensie een eerste vierjarig contract voor de leasing van 870 commerciële

voertuigen. De pleinvrees voor dit initiatief was van dien aard dat het beheer van deze vloot nog volledig in handen bleef van het personeel. Het beheer van de reservaties van de voertuigen, de planning van de bandenwissels van winter naar zomer en omgekeerd, de planning van de onderhoudsbeurten, het beheer van het maximaal contractueel toegelaten aantal kilometers per voertuig en de controle van het verbruik werden door militair personeel uitgevoerd. In 2019 werd een nieuw leasecontract afgesloten, ditmaal voor 1000 voertuigen, werd ook het volledige beheer van deze vloot uitbesteed aan een commerciële partner en werd een onlinereservatiesysteem in gebruik genomen dat de administratieve werklast tot een minimum herleid. De economische efficiëntietoets werd met gemak doorstaan door een aanzienlijke vermindering van de personeelskost voor de aansturing. De evolutie van dit “outsourcing”-initiatief biedt ook een oplossing voor het krimpende personeelsbestand voor ondersteunende taken.

Ook voor het industrieel of depot-level onderhoud van operationele wapensystemen voor de Landcomponent wordt – in navolging van de meeste NAVO-landen – uitgekeken naar een verregaande uitbesteding van de activiteiten tegen uiterlijk 2026. Gezien de impact op de operationele output van Defensie evident is, werd hier doelbewust gekozen voor een geleidelijk en gefaseerd proces. Sinds enkele jaren wordt, op basis van bestaande contracten voor logistieke ondersteuning, een deel van deze werklast uitgevoerd door sommige van de OEM²'s van de wapensystemen in de installaties van het Competentiecentrum Rollend Materieel en Bewapening te Rocourt. De ervaring die Defensie met deze initiatieven opdoet, zal de basis vormen voor een verregaande uitbesteding binnen enkele jaren van het quasi volledige industriële onderhoud van al de wapensystemen in het domein Land aan één enkele externe partner op het nationale grondgebied. Het depot-level onderhoud voor de operationele wapensystemen van de Landcomponent volgt hiermee het voorbeeld van de wapensystemen van de Luchtcomponent en de Marine die reeds sinds decennia gedeeltelijk geëxternaliseerd worden, zij het aan meerdere verschillende externe partners.

Het in vraag (durven of mogen) stellen van territoriale activiteiten die voorheen door militairen werden gedaan is vaak ook het resultaat van een bewustwordingsproces. Het initiatief voor de vervanging van de obsolescente voertuigen voor de “servicing”³

² OEM: Original Equipment Manufacturer of producent/hoofdaannemer van een wapensysteem.

³ Diensten zoals catering, reiniging, tanken, transport naar de vliegtuigen, trappen, liften, hijsmiddelen, de-icing, enz.

*“Externalisatie” of “outsourcing” van de territoriale logistieke ondersteuning:
meer efficiëntie of de verdere afbraak van Defensie?*

van de vliegtuigen van de “Witte Vloot”⁴ op de luchthaven van Melsbroek door een raamovereenkomst voor diensten met één van de bagageafhandelaars van de luchthaven van Zaventem was in 2017 nog onbespreekbaar voor het personeel van de 15 Wing Transport. In 2020, nu de effecten van de pensioneringsgolf steeds meer voelbaar zijn, is het ongeduldig wachten tot het contract volledig operationeel zal zijn.



© DGMIR

Personeel van General Dynamics Europe voert het industriële onderhoud uit op de Piranha in Rocourt

⁴ De commerciële vliegtuigen die Defensie hetzij in eigen beheer heeft, hetzij opereert via een huurovereenkomst met een commerciële partner.

Een duurzame relatie (durven) aangaan

Er is sinds de Strategische Visie van 2016 voor het eerst een breder politiek en maatschappelijk draagvlak gegroeid voor de “outsourcing” van niet specifiek militaire taken. Voornamelijk onder druk van een krimpend personeelsbestand en het besef dat externalisatie nodig is om nog een operationele output te kunnen garanderen, werden sinds 2016 tal van initiatieven genomen en is de “outsourcing” van de territoriale steun in een stroomversnelling gekomen.

Door het ijltempo waarbij Defensie de achterstand probeert in te halen, moeten veel medewerkers echter (te) veel veranderingen op korte termijn ondergaan. Het risico dat mensen al op voorhand afhaken en een zoveelste “outsourcing”-initiatief zelfs geen kans meer geven, is één van de grootste bedreigingen op het welslagen.

Een tweede vaststelling is dat ook verschillende traditionele partners van Defensie nog vaak niet klaar zijn voor “outsourcing”. Ondanks het feit dat er steeds contractuele bepalingen zijn die een samenwerking in het kader van een overheidsopdracht regelen, vergt deze nieuwe aanpak een evolutie van de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De relatie tussen de commerciële partner en Defensie evolueert van leverancier versus klant (leveren van goederen, wisselstukken, enz.) naar een partnerschap waarbij beide partijen begrip en respect moeten hebben voor elkaars finaliteit. Defensie moet oog hebben voor de economische realiteit van een externe partner en openstaan voor geldende marktprincipes. Anderzijds moeten commerciële bedrijven de nodige aandacht hebben voor klantentevredenheid en klantenbinding en durven investeren in partnerschappen op langere termijn en niet enkel te focussen op de winsten op de korte termijn.

Het is te vroeg en het zou te pretentieus zijn om te verklaren dat alle lopende “outsourcing”-activiteiten een onverdeeld succes zijn. Het belangrijkste is dat Defensie als organisatie leert uit de huidige initiatieven en er aandacht is voor verbetering. Het aantal domeinen waarin Defensie voor territoriale ondersteuning zal aankloppen bij externe partners zal in de komende vijf jaar immers enkel toenemen.

Het succes van tal van deze initiatieven zal enerzijds afhangen van de manier waarop Defensie met haar medewerkers communiceert en hen betreft in het optimalisatieproces,

*“Externalisatie” of “outsourcing” van de territoriale logistieke ondersteuning:
meer efficiëntie of de verdere afbraak van Defensie?*

en anderzijds van de mate waarin de bedrijfswereld en Defensie samen durven en willen bouwen aan een partnerschap op langere termijn, gebaseerd op wederzijds respect. Een terugkeer naar het verleden is onmogelijk, maar de “endstate” van de territoriale steun zal in grote mate worden bepaald door de manier waarop Defensie als organisatie met beide stakeholders zal omgaan.

“The future of territorial support is reliable sourcing.”

Trefwoorden: Externalisatie, territoriale steun, partnerschap