

Ondersteunende diensten

Zelfdoen, uitbesteden of samenwerken?

De taakstellingen van het Strategisch Akkoord noopten Defensie tot ingrijpende maatregelen op diverse gebieden. Bij de herinrichting en integratie van staven is uitgegaan van de scheiding van beleid, beheer, uitvoering en toezicht. De operationele commando's zijn verantwoordelijk gesteld voor de gereedstelling van operationele eenheden. Beheertaken op onder meer de terreinen personeel, materieel, financiën, informatievoorziening en infrastructuur zijn samengevoegd in dienstencentra die op afstand zijn geplaatst van beleid en uitvoering.¹ Dit leidt tot de volgende centrale vraagstelling: welke keuze maakt Defensie bij de inrichting van deze ondersteunende diensten: zelfdoen, uitbesteden of samenwerken?

Mr. drs. H.J.M. Saltzmann*

Sourcing: een kwestie van keuzes maken

De Nederlandse strijdkrachten ontwikkelen zich tot een kleinere, maar in alle delen van het geweldsspectrum inzetbare, expeditionaire krijgsmacht die overal ter wereld kan opereren. Bij een dergelijke krijgsmacht hoort, naast een hoog investeringsniveau, de behoefte aan gespecialiseerde capaciteit voor het in stand houden van kleinere aantallen hoogwaardig materieel. In het streven naar meerwaarde, dat wil zeggen dezelfde kwaliteit voor minder geld of meer kwaliteit voor hetzelfde geld, zoekt Defensie dus synergie door strategisch samen te werken met de markt of andere overheden. De samenwerking strekt zich vaak uit over zowel de verwerving- als de instandhoudingfase. Voorbeelden zijn publiekprivate samenwerking (PPS), *operational lease* en *joint ventures*. Veel van deze vormen behelzen een langdurige rol van het bedrijfsleven bij de instandhouding. Bovendien is het veelal ondoelmatig om de ondersteunende diensten door Defensie alleen te laten voortbrengen.

Verwijzend naar het *Beleidskader inzet van civiele dienstverleners in operatiegebieden* is op 24 januari 2008 de *SG Aanwijzing sourcingbeleid Defensie* vastgesteld. Deze bevat het herziene defensiebrede beleid over de keuze tussen zelfdoen, uitbesteden en samenwerken. De *SG Aanwijzing* en het *Beleidskader* vormen aanleiding aandacht te besteden aan sourcing. Allereerst blik ik terug op de beleidsontwikkeling zowel bij Defensie als rijksbreed in het kader van competitieve dienstverlening (CDV) en publiek-private samenwerking. Daarna komt toepassing hiervan in de defensiepraktijk aan bod, in de volgorde van zelfdoen, uitbesteden en samenwerken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op CDV, de ondersteuningsorganisaties CDC en DMO, de inhuur van private militaire bedrijven, de Defensie industrie strategie en enkele projecten in het kader van PPS. Tot slot volgen enkele bespiegelingen over mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

Beleidsontwikkeling bij Defensie

Het defensiebrede beleid rond de keuze tussen zelfdoen, uitbesteden en samenwerken heeft zich over een lange periode ontwikkeld. Hierin zijn drie beleidsdocumenten te onderkennen,

* De auteur is werkzaam bij de Defensiematerieelorganisatie. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven, met dank aan cdre drs. G.M. Bergsma en bgen ir. R.G. Tieskens voor hun commentaar op eerdere versies.

¹ Defensie en het Strategisch Akkoord, Kamerstukken II, 28600 X, nr. 10 (8 november 2002).

waarop hierna wordt ingegaan. Vervolgens komt het rijksbrede beleid op het gebied van competitieve dienstverlening en publiek-private samenwerking aan de orde.

Beleidsnotitie 1993

De beleidsnotitie van het directoraat-generaal Materieel (DGM) over in- en uitbesteden en werken voor derden (voorjaar 1993) bevat algemene beleidsuitgangspunten voor het uitvoeren van materieellogistieke taken bij Defensie. Deze zijn:

- de kerntaken worden door de dienstonderdelen uitgevoerd. Dit beleidsuitgangspunt past in het streven van de overheid zich te concentreren op haar kerntaken;
- niet-kerntaken worden in principe uitbesteed, tenzij er redenen zijn de taken door defensieonderdelen te laten uitvoeren. Bij de keuze tussen in- en uitbesteden dienen criteria als militaire noodzaak, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en afhankelijkheid onderling te worden afgewogen;
- *single service management* (SSM) moet, tenzij dit niet doeltreffend of doelmatig is. Om te komen tot een optimale verhouding tussen operationele eenheden en ondersteunende activiteiten is het streven gericht op verbetering van de doelmatigheid binnen de krijgsmachtdelen én op grotere samenwerking tussen de krijgsmachtdelen op operationeel, personeel en materieellogistiek gebied;
- er wordt niet voor derden gewerkt, tenzij aan bepaalde voorwaarden is voldaan.²

Deze beleidsuitgangspunten zijn later dat jaar opgenomen en toegelicht in de beleidsbundel bedrijfsvoering Defensie 1993.³ Met het van kracht worden van het nieuwe sourcingbeleid Defensie is de beleidsnotitie uit 1993 komen te vervallen. Echter, de uitgangspunten en criteria blijken ook nu bij de toepassing van het sourcingbeleid en samenwerking van de sourcingagenda te worden gehanteerd.

FOTO AVDD, R. MOL



Hr.Ms. Dolfijn komt voor onderhoud binnen bij het Marinebedrijf

Beleidsnotitie 2001

Op verzoek van de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer kwam er begin 2001 een beleidsnotitie die inging op de toepassing van PPS bij Defensie.⁴ Aanknopingspunt vormde het rapport van Rijnconsult voor de gemeente Den Helder over de versterking van de bedrijvigheid van het Marinebedrijf. Het rapport schaarde meerdere vormen van uitbesteding onder het begrip PPS, terwijl de rijksoverheid dit begrip voorbehoudt aan een vergaande vorm van risico-overdracht in combinatie met een concessiecontract.⁵

De notitie ging feitelijk over uitbesteding van diensten die de krijgsmacht zelf voortbrengt. Als uitgangspunt geldt dat Defensie niet alle diensten die zij nodig heeft voor het realiseren van haar ambities zelf hoeft voort te brengen. Een principiële uitzondering hierop is het militaire optreden in vredesafdwingende omstandigheden. Daar waar de omstandigheden in vredesbewarende operaties dat mogelijk maken

2 Het onderscheid tussen tweeden en derden is nadien uitgewerkt in de *Beleidslijn inzake het werken van onderdelen van de Staat voor andere onderdelen van de Staat en voor organisaties buiten de Staat* (Kamerstukken II, 24036, nr. 16, 21 maart 1996) en de *Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de Rijksdienst* (Kamerstukken II, 24036, nr. 91, 15 mei 1998).

3 Stuurgroep bedrijfsvoering Defensie, *Beleid bedrijfsvoering Defensie* (september 1993).

4 Beleidsnotitie over de relatie tussen publiek-private samenwerking en Defensie (nr. def0000015, 26 januari 2001).

5 Kabinetsstandpunt inzake MDW Concessies en aanbestedingen en IBO Competitieve dienstverlening, Kamerstukken II, 24036, nr. 177 (22 november 2000).

kan de betrokkenheid van de markt worden verruimd. Tegelijkertijd zijn er grenzen aan de uitbesteding van diensten: commandanten moeten in operationele omstandigheden te allen tijde kunnen rekenen op ondersteuning. Het operationele product van Defensie moet immers verzekerd zijn.

In de praktijk blijkt dat Defensie in ondersteunende diensten al in ruime mate samenwerking zoekt met de industrie (uitbesteding van onderhoud), opleidingsinstituten en andere dienstverlenende organisaties (transporteurs). Defensie schakelt de markt in als dit meerwaarde oplevert of aantoonbaar doelmatiger is. Hoe de markt erbij wordt betrokken zal per geval verschillen. Bij de afweging tussen zelfdoen of uitbesteden speelt het instrument competitieve dienstverlening een belangrijke rol.

Sourcingbeleid 2008

In de *SG Aanwijzing Sourcing Beleid Defensie* is een onderscheid gemaakt tussen een sourcingstrategie en een sourcingtoets. Algemeen geformuleerd luidt de sourcingstrategie: Defensie betreft andere partijen bij de dienstverlening als daarmee de prestaties verbeteren of de kosten dalen. De sourcingstrategie houdt in dat Defensie diensten niet zelf hoeft te leveren als andere partijen (marktpartijen, maar ook bijvoorbeeld andere overheden) deze voldoende doeltreffend (betrouwbaar) en doelmatig kunnen leveren. Doeltreffendheid en doelmatigheid vormen daarmee de hoofdfactoren die de keuze in de sourcingtoets beïnvloeden. Van die twee stelt Defensie doeltreffendheid randvoorwaardelijk; de doelmatigheid is de optimalisatiefactor. Het sourcingbeleid beschrijft een aantal vormen van zelfdoen, uitbesteden en samenwerken. Ook is aangegeven wanneer de sourcingtoets dient te worden toegepast. De sourcingtoets operationaliseert de strategie.

De toets is gebouwd rond het beantwoorden van vragen. Elke vraag brengt een bepaald aandachtsgebied in kaart. Deze aandachtsgebieden bieden in onderlinge samenhang een overzicht van het speelveld. Op grond van dat overzicht en de waarde die aan bepaalde aandachtsgebieden wordt toegekend, is het mogelijk een gemotiveerde keuze te maken tussen zelfdoen, uitbesteden of samenwerken en de uiteindelijke vorm daarvan.⁶

Sourcingagenda

In het kader van gescheiden belegging van beleid en uitvoering vervullen de beleidsverantwoordelijke en de dienstenleverancier hun eigen rol. De beleidsverantwoordelijke stelt kaders en normen voor, bepaalt elk jaar de sourcingagenda en beoordeelt of de toets juist – binnen de gestelde kaders en normen – is uitgevoerd. De dienstcentra CDC en DMO voeren de sourcingtoets uit. Er zijn in beginsel twee aanleidingen voor het uitvoeren van zo'n toets: wanneer bestaande diensten of activiteiten door de beleidsverantwoordelijke op de sourcingagenda zijn geplaatst, dan wel wanneer investeringen of dienstverleningscontracten met een omvang van meer dan 25 miljoen euro worden voorgenomen.

Bij de tweede categorie is al eerder in een sourcingtoets voorzien. Naar aanleiding van de evaluatie van het Defensiematerieelkeuzeproces is in mei 2001 besloten tot het invoeren van een CDV-toets bij investeringsprojecten.⁷ De sourcingstrategie en -toets vervangen de CDV-toets. Bij een DMP-project beantwoordt de corporate behoeftesteller (DOBBP) de vragen bij stap I in de A-fase (zie figuur 1). De vragen die bij stappen II, III en IV horen beantwoordt de projectleider (CDC of DMO) in respectievelijk de B-fase, C-fase en D-fase.

Voor de onderwerpen die wel op de sourcingagenda (kunnen) komen heeft het sourcingplatform een handreiking opgesteld. Bij de eerste categorie is een nadere onderverdeling gemaakt, waarbij agendering afhangt van:⁸

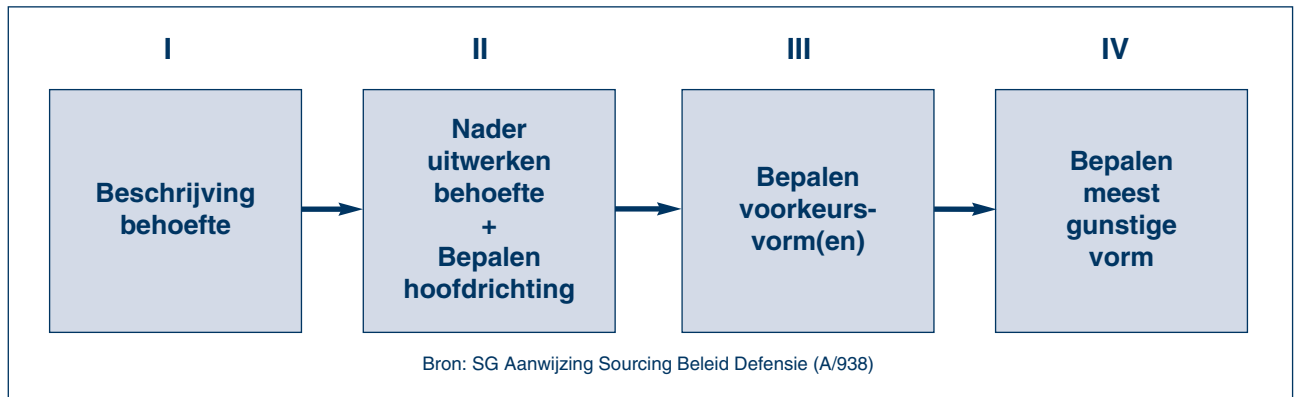
- beoordeling van (de actuele) toestand, bijvoorbeeld een grotere reorganisatie, uit-

6 PPS voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008, bijlage bij Kamerstukken II, 28753, nr. 12 (3 april 2008).

7 Kamerstukken II, 27830, nr. 2 (d.d. 11 mei 2001). De tekst van het nieuwe Defensiematerieelproces, waarin de resultaten van de in 2001 afgeronde evaluatie van het DMP zijn verwerkt, is aangeboden met Kamerbrief nr. def0200145 (8 juli 2002).

8 De door de beleidsverantwoordelijken opgestelde sourcingagenda's en de defensiebrede sourcingagenda voor 2008 en 2009 zijn op 26 januari 2009 departementaal vastgesteld.

Figuur 1



gevoerde benchmark, eigen appreciatie en voorgenomen investering of dienstverleningscontract van minder dan 25 miljoen euro;

- haalbaarheid, dat wil zeggen de mate waarin de dienst of activiteit te ontvlechten, defensie-specifiek of politiek gevoelig is;
- beschikbare capaciteit in relatie tot de gewenste prioriteit.

De geschetste beleidsontwikkeling bij Defensie is mede te verklaren uit de rijksbrede beleidsontwikkeling op het gebied van competitieve dienstverlening en publiekprivate samenwerking.

Competitieve dienstverlening

Jaarlijks stelt het kabinet enkele onderzoeksopdrachten vast die interdepartementale werkgroepen vervolgens uitvoeren. Een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) richt zich op de ontwikkeling van beleidsopties en hun effecten. In de IBO-ronde van 1998 was uitbesteding van ondersteunende diensten bij Defensie (UOD) één van de onderwerpen. Dit ministerie beschikte bij het Defensie Interservice Commando (DICO) en binnen de krijgsmacht delen over een groot aantal ondersteunende diensten. Deze voerden in eigen beheer taken uit, al dan niet in verzelfstandigde eenheden (agentschappen). Deels werden ondersteunende taken uitbesteed. Bij de afweging tussen in- en uitbesteding hanteerde Defensie

naast bedrijfseconomische en financiële afwegingen ook strategisch-militaire overwegingen. De doelstelling van het onderzoek was het ontwikkelen van criteria voor het uitbesteden van ondersteunende diensten.⁹

De werkgroep IBO-UOD beval in het rapport *Defensie in competitie* competitieve dienstverlening aan. CDV is een instrument dat interne dienstverlening vergelijkt met potentiële externe dienstverlening op basis van meetbare en objectieerbare gegevens. Op basis van dit concept volgt uiteindelijk de keuze: blijven onderdelen van Defensie de dienst leveren of wordt de dienstverlening uitbesteed? Kernpunt in de werkwijze met CDV is dat uitbesteding alleen een oplossing is als dat substantieel goedkoper is dan de meest efficiënte organisatie (MEO) binnen Defensie. Competitieve dienstverlening is vooral geschikt in situaties waarin substantiële investeringen of reorganisaties zijn gepland en als (bijvoorbeeld door krapte op de arbeidsmarkt) de interne uitvoering van een bepaalde dienst onvoldoende te waarborgen is.

Het rapport *Defensie in Competitie* onderscheidt zeven stappen binnen CDV:

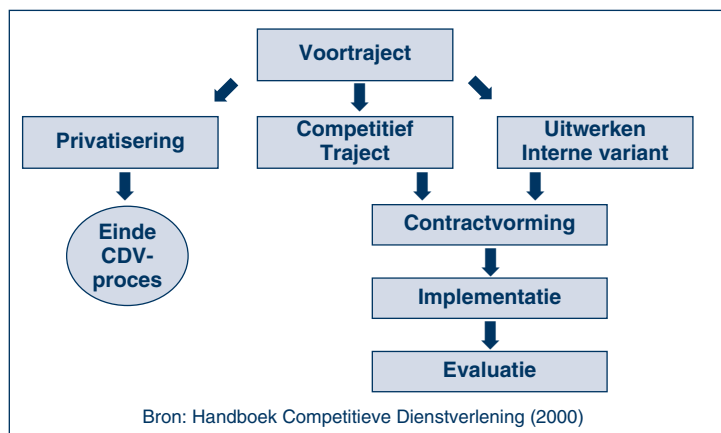
1. scopebepaling (afbakening en selectie);
2. opstellen programma van eisen (zogeneten *Performance Work Statement* of PWS);
3. ontwerpen MEO op basis van de PWS;
4. openbare aanbesteding;

9 Onderwerpen IBO-ronde 1998, Kamerstukken II, 26250, nr. 1 (9 oktober 1998).

5. contractgunning;
6. implementatie;
7. evaluatie.¹⁰

In juni 1999 nam de Ministerraad de aanbeveling om het CDV-concept bij Defensie in te voeren over. Hierbij uitte de raad tevens het voornemen om te bezien of toepassing van het CDV-concept rijksbreed mogelijk was.¹¹ Om het CDV-concept daadwerkelijk rijksbreed praktisch uitvoerbaar te maken moest echter nog het nodige instrumentarium worden ontwikkeld. De IBO-ronde van 1999 verstrekte de opdracht bovengenoemde zeven stappen uit te werken in een *Handboek CDV Defensie* (zie figuur 2). Dit handboek is eind 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Figuur 2



Publiekprivate samenwerking

PPS: begrip en introductie

Het kabinet Kok I bood eind 1994 het *Plan van aanpak Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit* (MDW) aan. Een bijzondere vorm van daarin genoemde inschakeling van de markt is de publiekprivate samenwerking.

Publiekprivate samenwerking is een containerbegrip waaraan partijen op verschillende wijze invulling geven. Kenmerkend voor PPS is:¹²

- een niet-vrijblijvende interactie tussen overheden en bedrijven;
- via allocatie van zeggenschap, kosten en risico's;
- gericht op synergie bij de verdeling van convergente doelen;
- met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken;
- onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheid van betrokken partijen.

Publiekprivate samenwerking vindt vooral toepassing in de sectoren weginfrastructuur, railinfrastructuur, overheidshuisvesting, zorghuisvesting, scholenbouw, overige nutsvoorzieningen en gebiedsontwikkeling. De ministeries van VROM (Rijksgebouwendienst) en V&W (Rijkswaterstaat) zijn daar het meest bij betrokken. Defensie volgt op afstand met een nieuwbouwproject op de Kromhoutkazerne en vliegtuigmotorenonderhoud.

In mei 1998 wilde hetzelfde kabinet een nieuwe impuls aan PPS geven met het eindrapport *Meer Waarde door Samen Werken*.¹³ Het doel van PPS is door de samenwerking van overheid en bedrijfsleven voor beide partijen een meerwaarde te realiseren ten opzichte van een andere (meer traditionele) uitvoering. Er is daarbij onderscheid in financieel-economische meerwaarde (efficiencywinst) en kwalitatieve meerwaarde (bijvoorbeeld een innovatiever ontwerp). Het gaat uiteindelijk om meer kwaliteit voor dezelfde prijs of eenzelfde kwaliteit voor een lagere prijs. Het rapport *Meer Waarde door Samen Werken* beval een gecontroleerde verbreding van de PPS-praktijk aan. Dat was mogelijk door te starten met een beperkt aantal projecten, die in tijd en omvang behapbaar waren, het zogenoemde 'laaghangend fruit'.

¹⁰ Bron: *Defensie in Competitie* (april 1999).

¹¹ In de IBO-ronde 2000 zijn drie onderdelen van interne overheidsdienstverlening geselecteerd, waarmee verdere ervaring met CDV zal worden opgedaan. Het gaat om accountancy, postverwerking rijksoverheid en facilitaire salarisburyureaus.

¹² Algemene Rekenkamer, *Nieuwe financiële instrumenten in publiekprivate samenwerking*, Kamerstukken II, 28472, nr. 2 (1 juli 2002).

¹³ In vervolg op en ter uitwerking van de notitie *Impuls voor de ruimtelijk economische structuur*, Kamerstukken II, 25017, nr. 6 (31 maart 1998).

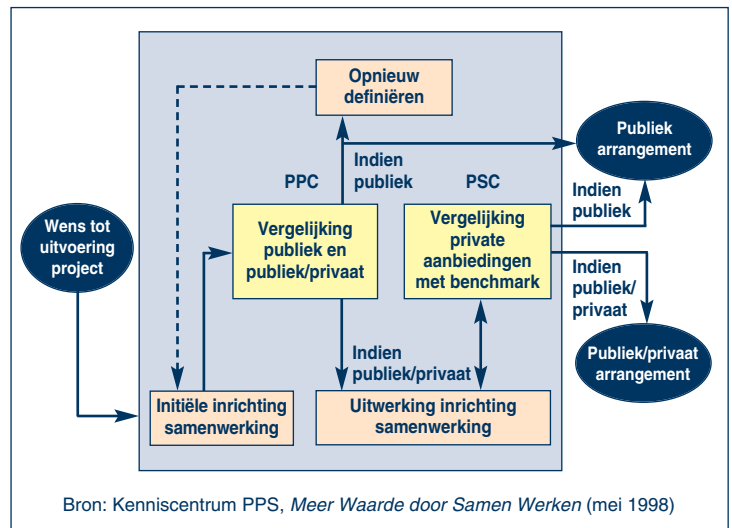
Het kabinet Kok II stelde in 1999 een introductieprogramma op met als doelstelling PPS een geaccepteerd instrument te maken bij de uitvoering van overheidsbeleid. Acceptatie betekent dat iedere beleidsmaker PPS als één van de instrumenten ziet om beleid te realiseren en PPS toepast waar dit mogelijk is en toegevoegde waarde oplevert. In 2004 was de toepassing van PPS nog incidenteel. De uitdaging lag in het bereiken van een structurele toepassing van PPS. Deze doelstelling is in 2005 grotendeels gehaald.¹⁴ Een belangrijk instrument bij het creëren van een continue stroom van projecten is het vanaf 2005 voorgeschreven gebruik van de Publiek Private Comparator (PPC).¹⁵

Vergelijkingsinstrumenten

De Publiek Private Comparator (PPC) en Publieke Sector Comparator (PSC) zijn de eerste instrumenten die inzicht geven in de mogelijke financieel-economische meerwaarde van een PPS-aanbesteding. Zij vergelijken de PPS-uitvoering namelijk met een publieke aanpak (zie figuur 3). Met de PPC kan een PPS-aanbesteding worden vergeleken met een traditionele of een innovatieve aanbestedingswijze. Als uit de PPC-vergelijking blijkt dat een PPS-aanbesteding geen meerwaarde – in termen van geld of kwaliteit – zal opleveren ten opzichte van de publieke variant, kan de tijdrovende en complexe PPS-aanbestedingsprocedure al in een vroeg stadium worden stopgezet. De PSC is te gebruiken om de biedingen van private partijen in een PPS-aanbestedingsprocedure te beoordelen. De PSC kan dienen als een benchmark: als de biedingen van de private partijen hoger zijn dan de kosten die gemoeid zijn met uitvoering binnen de publieke sector, kan het besluit alsnog zijn het project te financieren met publieke middelen.

Het huidige kabinet werkt aan een PPS-code voor verslaggeving en verantwoording. Dit is een beheercode voor de rijksoverheid voor goede bedrijfsvoering, gericht op een doelmatige en rechtmatige inzet van het instrument PPS bij (meerjarige) investeringsprojecten. Een rijksdienst die niet overgaat tot PPS als de PPC een positieve uitkomst heeft, zal dat volgens die code hard moeten maken.¹⁶

Figuur 3

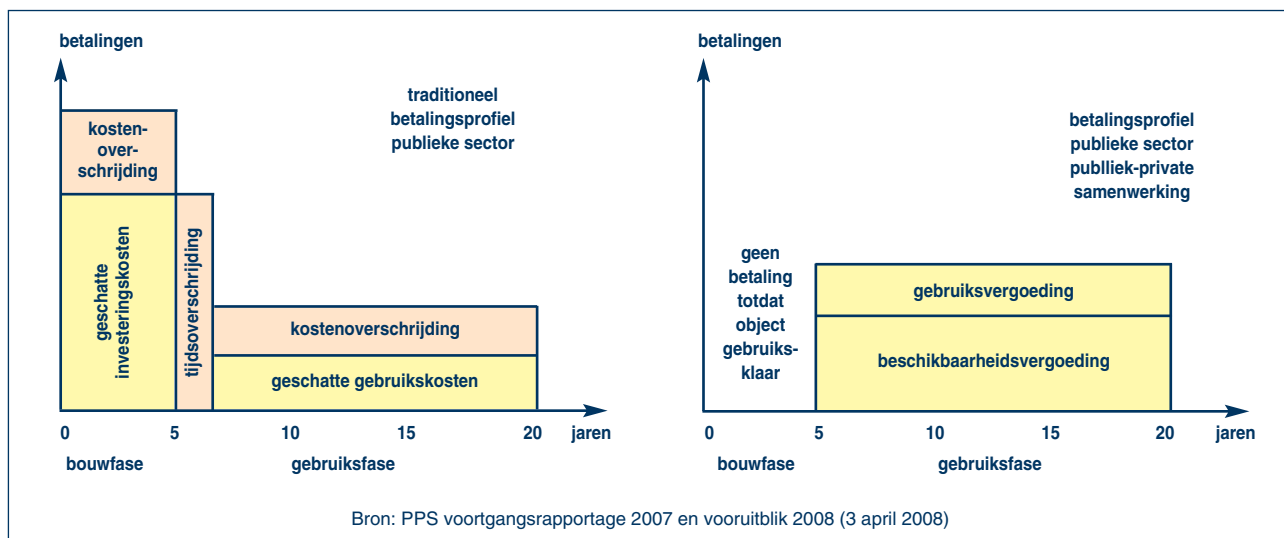


Vormen van aanbesteding

Het essentiële verschil tussen traditionele aanbesteding en realisatie met publiekprivate samenwerking is het verschil tussen input- en outputbenadering (zie figuur 4). Traditionele aanbesteding kent een inputbenadering: een gewenst (deel-)product wordt gespecificeerd. PPS is gericht op de outputbenadering en daarbij beschrijft de aanbestedende dienst *wat* hij wil kunnen doen, niet *hoe*. Het is dan aan de private partijen om een goedkopere en creatieve c.q. innovatieve oplossing aan te dragen.¹⁷ Bij innovatief aanbesteden gaat het om de stimulering van marktpartijen tot innovatieve oplossingen. Innovatie heeft in dit kader zowel betrekking op het aanbestedingsproces zelf als op het eindproduct. Trefwoorden zijn uitbesteding en de integratie van het ontwerp, de bouw, de exploitatie en de financiering.¹⁸ Bij een innovatieve vorm van aanbesteden speelt naast prijs, tijd en kwaliteit de levenscyclusbenadering een belangrijke rol.

14 Zo heeft VROM/Rgd in 2005 bij maar liefst tien projecten een PPC-onderzoek uitgevoerd. Dit heeft geresulteerd in vier projecten die via PPS zullen worden uitgevoerd. Bij V&W is de aanbesteding van de tweede Coentunnel gestart en laten de projecten A15 Maasvlakte-Vaanplein en A4 Delft-Schiedam een positieve Publiek Private Comparator zien. Zie Kamerstukken II, 28753, nr. 8 (6 juli 2006).
 15 Voor alle bouwprojecten boven 25 miljoen euro en alle infrastructurele projecten boven 112,5 miljoen euro wordt de PPC gebruikt.
 16 Kamerstukken II, 28753, nr. 15 (28 oktober 2008) en nr. 16 (15 december 2008).
 17 Kamerstukken II, 28753, nr. 14 (22 augustus 2008).
 18 Kamerstukken II, 27830, nr. 9 (3 juli 2001).

Figuur 4



Daarbij is de investeringsbeslissing niet gebaseerd op de kosten van de eenmalige investering, maar op de totale exploitatiekosten tijdens de levensduur van het gebouw.¹⁹

Twee basisvormen PPS

Er zijn twee basisvormen van publiekprivate samenwerking te onderscheiden: het concessiemodel en het alliantiemodel. In het concessiemodel zet de overheid een geïntegreerd investeringsproject – ontwerp, aanleg, financiering en onderhoud (DBFM) – door aanbesteding in de markt. Bij het alliantiemodel wordt de samenwerking tussen publieke en private actoren vormgegeven in een op te richten aparte juridische entiteit, bijvoorbeeld een joint venture. De samenwerking is gericht op de gezamenlijke ontwikkeling van een project waarvan de definitieve vorm nog niet vaststaat.

CDV in de defensiepraktijk

In aansluiting op de voorbeelden genoemd in het rapport *Defensie in competitie* bevat de

Defensienota een overzicht van organisatiedelen die het CDV-traject zouden gaan doorlopen.²⁰ Als eerste zouden in ieder geval de DTO, de DGW&T, de Topografische Dienst Nederland, de Mechanische Centrale Werkplaats, de DWS en de Personeels- en salarisadministratie de eerste fase van het programma – de nadere analyse – ingaan. De hoger onderhoudsbedrijven van de luchtmacht en de marine en de arbodiensten van marine, landmacht en luchtmacht en de overige ondersteunende diensten zouden later volgen. Deze volgorde beruiste op de overweging dat DTO en DGW&T agentschappen zijn die al functioneren volgens het marktbeginnsel, terwijl de overige onderdelen activiteiten uitvoeren die, naar hun aard, het bedrijfsleven ook zou kunnen doen. In enkele gevallen waren omvangrijke investeringen voorzien. Het CDV-programma diende inzicht te bieden in de opportuniteit daarvan.²¹

Agentschappen

Wat zijn de resultaten van het doorlopen van het CDV-traject bij de genoemde onderdelen, te beginnen met de agentschappen? Het gaat overigens niet alleen om DGW&T (DVD) en DTO, maar ook om Paresto.

- DGW&T

Uit de in 2004 uitgevoerde CDV-analyse van de vastgoeddiensten is gebleken dat uitbestede-

19 Zie voorts kaderbrief over integrale toepassing van PPS en innovatief aanbesteden, Kamerstukken II, 29200 XII, nr. 149 (7 juli 2004).

20 De werkgroep IBO-UOD noemt bijvoorbeeld hoger onderhoud, de transportfunctie, bewaking en beveiliging, informatietechnologie, onderhoud gebouwen, *facility management* van militaire complexen, huisvesting van militairen, opleidingen, personeels- en salarisadministratie.

21 Defensienota 2000, Kamerstukken II, 26900, nr. 1–2 (26 november 1999).

den van ingenieursdiensten kostenverhogend zou werken en dat de kosten van DGW&T zich voor gebruikssteun kunnen meten met die van de markt. Begin 2005 is besloten DGW&T voornamelijk niet uit te besteden. In de eerste helft van 2008 heeft KPMG een benchmarkonderzoek uitgevoerd naar de marktconformiteit van de tarieven voor de producten die samen de meeste omzet genereren. Deze tarieven blijken marktconform te zijn.

• **DTO**

Nadat de toenmalige staatssecretaris in 2001 tot uitbesteding van DTO had besloten, draaide zijn opvolger dat een jaar later – voorlopig – terug en legde hij DTO een doelmatigheids-taakstelling op. Mede op basis van de evaluatie van de genomen maatregelen luidde de conclusie in 2005 om de komende jaren van uitbesteding van DTO af te zien. De doelmatigheid van de dienst is eind 2006 getest door middel van een benchmark. Hieruit bleek dat de tarieven voor de werkplekdienst die de DTO bij de defensie-onderdelen in rekening bracht te laag waren. Naar aanleiding van dit rapport zijn de tarieven verhoogd.

• **Paresto**

Uit onderzoek bleek dat de catering binnen Defensie een kans had als aan een aantal voorwaarden werd voldaan. De opdracht was duidelijk: één cateringorganisatie, met marktconforme werkwijzen, als agentschap en defensiebreed. Paresto is in 2004 als de meest efficiënte organisatie voor de restauratieve voorzieningen binnen Defensie tot stand gebracht en functioneert vanaf 1 januari 2005 als baten/lastendienst. In 2008 is de sourcingtoets geïnitieerd waaruit de doelmatigheid van Paresto moet blijken (de voorziene afronding is in het eerste kwartaal van 2009 gepland).

CDV is daarnaast toegepast bij diverse bovengenoemde organisatiedelen en materieelprojecten. Hierna wordt op enkele kort nader ingegaan.

Topografie en hydrografie

Land- en zeekaarten zijn een veelgebruikt navigatiehulpmiddel voor militaire en civiele toe-

passingen. Al in 1995 bestond het voornemen bij de topografische dienst doelmatigheids-winsten te realiseren zonder dat dit tot personele overtolligheid zou leiden. Het doel zou worden bereikt door een verdere verzelfstandiging van de topografische dienst tot een agentschap en andere maatregelen. Onderzoek in de jaren daarna resulteerde in een wetsvoorstel rond de herpositionering van de Topografische Dienst Nederland bij het Kadaster. De overdracht is begin 2004 geëffectueerd.

In het kader van de CDV is een analyse uitgevoerd naar de doelmatigheid van de verwerving van twee nieuwe hydrografische opnemingsvaartuigen. Van de onderzochte opties bleek de uitvoering door de markt de duurste te zijn

FOTO: AVDD, H. KEERIS



De uitbesteding van DTO is destijds teruggedraaid

vanwege onverzekerbare risico's. Ook de optie waarbij tevens gebruik wordt gemaakt van overcapaciteit bij Rijkswaterstaat viel op de korte en lange termijn duurder uit dan de resterende optie: de marine voert de hydrografische diensten uit met eigen schepen. De conclusie luidde dat verwerving van twee militaire hydrografische opnemingsvaartuigen de meest doelmatige manier is om de gewenste hydrografische capaciteit te realiseren.

Mechanische Centrale Werkplaats

Nadat in de doelmatigheidsoperatie 1996 was besloten tot vermindering van het aantal hoger onderhoudsbedrijven (één per krijgsmacht-

deel), werd in maart 1998 de behoeftestelling voor verbetering van de infrastructuur van de Mechanisch Centrale Werkplaats (MCW) gelegd. Met de uitkomsten van de IBO-UOD veranderde de oriëntatie van het project, waarbij ook de mogelijkheid van privatisering nadrukkelijk werd meegenomen. De landmacht voerde in overleg met de stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten (NIID) verkennende gesprekken met drie Nederlandse bedrijven: RDM, Stork en Thales. RDM viel af vanwege de onduidelijke financiële positie van het concern en de weigering met Stork en Thales een gelijkwaardig aandeel te nemen in een consortium ten behoeve van de eventuele verkoop. Beide laatste bedrijven bleken geen gezamenlijke visie op de toekomstige ontwikkeling van de MCW te hebben. De door hen afzonderlijk ingediende voorstellen voldeden niet aan de gestelde voorwaarden. Daarop viel het besluit om het privatiseringstraject te stoppen en de MCW voor de periode 2007/2009 aan te passen aan de geprognosticeerde werklust. Er lijken ook na 2009 voldoende mogelijkheden voorhanden om de gereorganiseerde MCW (omgevormd tot het Instandhoudingsbedrijf Landsystemen) bedrijfseconomisch verantwoord voort te zetten. Dit jaar zou op basis van de voorziene werklust worden bezien in welke omvang het bedrijf vanaf 2010 gehandhaafd blijft.

TITAAN

Bij het materieelproject *Theatre Independent Tactical Army and Airforce Network* (TITAAN) is competitieve dienstverlening eveneens in beschouwing genomen. Uitbesteding van de

ondersteuning voor informatie- en communicatietechnologie (ICT) voor de operationele staven van zowel landmacht als luchtmacht tijdens alle vormen van operationeel optreden werd in 2001 niet mogelijk geacht. Daarnaast streeft Defensie een voortdurend hoge bezettingsgraad van het materieel na. Het aspect CDV was hierdoor verder niet meer aan de orde.²²

Infrastructuur

In beginsel huurt of least Defensie geen infrastructuur waarvan het volledig eigen gebruik gedurende de totale levensduurperiode is verzekerd. Zelf investeren is dan doelmatiger.²³ Nader onderzoek in het kader van competitieve dienstverlening was om die reden dan ook niet aan de orde. Dit beleid is gevolgd bij de realisatie van een nieuw legeringsgebouw (de Citadel) in Den Haag.²⁴ Het beleid is daarna bevestigd bij de samenvoeging van grondgebonden luchtverdedigingen op De Peel en bij de infrastructurale consequenties van het besluit om 41 Mechbrig in Seedorf op te heffen.²⁵

Centrale diensten bij CDC

In het Commando Dienstencentra (CDC) zijn *shared services* ter ondersteuning van de krijgsmacht ondergebracht.²⁶ Hiermee is tevens vorm en inhoud gegeven aan één van de varianten uit het handboek competitieve dienstverlening, namelijk de centrale dienst. Ter verbetering van de doelmatigheid van de ondersteuning en de overhead van het ministerie van Defensie kwam het in januari 1995 tot de oprichting van de Groep Defensieondersteuning (GDO), waarin diverse uitvoerende diensten van de Centrale organisatie waren gebundeld. Om de doelmatigheid verder te verbeteren kwam er in april 1996 het Defensie Interservice Commando voor Ondersteunende diensten en bedrijven (DICO), onder gelijktijdige opheffing van de GDO. Zodoende zouden de krijgsmacht-delen zich op hun kerntaken kunnen concentreren.

Het DICO kende in de jaren daarna uitbreiding met diverse eenheden en is per 1 april 2004 omgevormd naar het CDC. De groei heeft zich versterkt doorgezet. Het CDC is ingericht naar zeven bedrijfspgroepen en de Nederlandse

22 Kamerstukken II, 28000 X, nr. 7 (d.d. 17 oktober 2001).

23 Zie hiervoor tevens Kamerstukken II, 24027, nr. 1 (5 december 1994) inzake leasecontracten binnen de Rijksdienst.

24 Door Defensie aangemerkt als pilot project in het kader van het overheidsbeleid inzake innovatief aanbesteden.

25 Zie Kamerstukken II, 27830, nr. 9 (3 juli 2001), 26900, nr. 50 (25 maart 2002) en 29200 X, nr. 68 (22 maart 2004).

26 *Shared services* zijn de samengevoegde en gestroomlijnde voorzieningen in een (meestal) grotere organisatie die door meerdere organisatieonderdelen worden gebruikt. Het instellen van *shared services* geschiedt vanuit efficiëntie- en effectiviteitsoverwegingen. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat het op één plaats samenbrengen van specialismen schaalvoordelen met zich meebrengt. Voorbeelden van voorzieningen die vaak in een *shared service* worden ondergebracht zijn de personeelsafdelingen (HRM), financiële afdelingen en ICT-afdelingen, inkoop, verkoop en transport.

Defensie Academie op basis van de criteria functionaliteit, bedrijfstypologie, processen, omvang en beheersbaarheid (zie figuur 5). Het doel is synergievoordelen te behalen. Het CDC wil verder groeien naar een klantgerichte en kostenbewuste shared services-organisatie. De bedrijfsvoering is daarom gericht op het voor de klant inzichtelijk maken van zowel de prijs en de kwaliteit als de kwantiteit van de producten en diensten van het CDC. Vergelijkende onderzoeken, CDV-trajecten en onderzoeken naar de prijsvorming dienen er voor te zorgen dat het CDC als interne leverancier binnen de defensieorganisatie de prijzen zo laag mogelijk houdt.²⁷

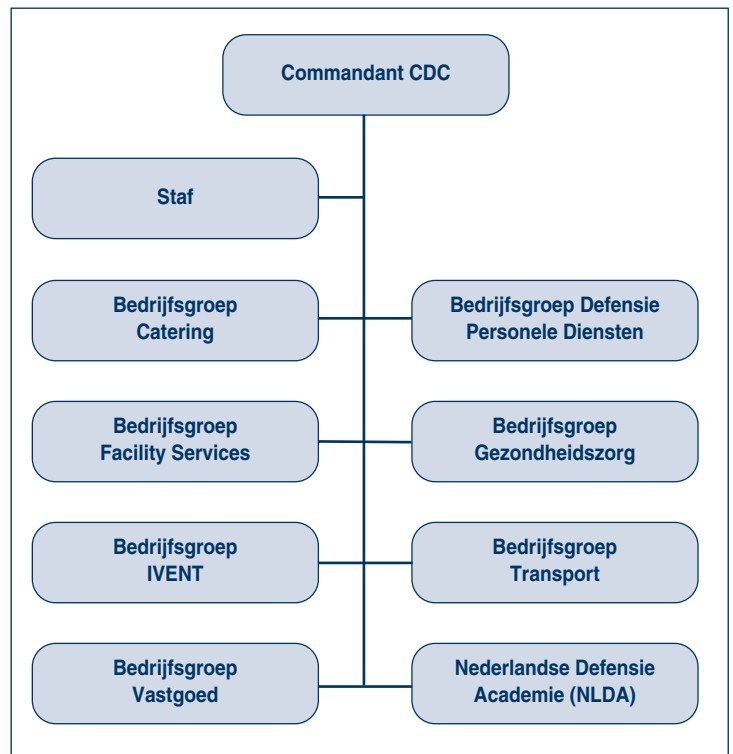
Naar aanleiding van het eerste lustrum is eerder in dit blad enige aandacht aan DICO besteed.²⁸ De geschetste toekomstige ontwikkeling was enerzijds een toename als gevolg van concentratie van ondersteunende diensten en bedrijven bij DICO en anderzijds een afname door overdracht van taken aan organisaties buiten Defensie. Het ene is inderdaad gebeurd, het andere behoudens privatisering van de dienst militaire pensioenen (nog) niet. Een overzicht van het groeiend aantal ondersteunende diensten en bedrijven bij het CDC biedt de tabel op pagina 198.

Door de samenvoeging van de ondersteuning in het CDC is een forse doelmatigheid bereikt. In de huidige kabinetsperiode ligt het accent op een verdere bundeling van de dienstverlening, de uniformering van de klantondersteuning en een grotere betrokkenheid van externe partijen bij de dienstverlening. Hierbij passen de vergroting van de doelmatigheid en de demping van de vraag evenals de samenvoeging van de bedrijfsgroepen IV en ICT (thans bedrijfsgroep IVENT). Bij de vergroting van de doelmatigheid van het CDC is het motto ‘maximaal marktconform en minimaal defensiespecifiek’. Op een aantal gebieden van dienstverlening zoekt het CDC verdere samenwerking met de markt of worden diensten uitbesteed aan marktpartijen.²⁹

Materieellogistieke ondersteuning

De materieellogistieke organisatie, het enige ondersteunende functiegebied dat niet bij

Figuur 5 Structuur CDC



het CDC is ondergebracht, is in het kader van SAMSON heringericht. Nadat in september 2003 was besloten tot oprichting van de Defensiematerieelorganisatie (DMO), volgde begin 2004 de aanstelling van een transitie manager. Aan de hand van een aantal inrichtingscriteria werd de hoofdstructuur ontworpen.³⁰ Vervolgens ontstond de Defensiematerieelorganisatie per 1 januari 2005 door samenvoeging (*as is, where is*) van de (centrale) hoofddirectie Materieel met de directies Materieel en de bedrijven van de krijgsmachtdelen, uitgezonderd de marechaussee. De formele oprichting van de DMO vond op 31 maart 2006 plaats. De DMO is daarmee een relatief jong defensieonderdeel. Als dienstencentrum draagt de DMO zorg voor het defensiematerieel gedurende de gehele levensduur: van de aankoop, het groot onderhoud tot de afstoting.

27 Memorie van toelichting op begroting van Defensie voor 2009, Kamerstukken II, 31700 X, nr. 2 (16 september 2008).

28 Zie: G.M. Bergsma, 'Defensie Interservice Commando. Paarse Defensie Service Organisatie vijf jaar jong' in: *Militaire Spectator* 170 (2001) (5) blz. 257-267.

29 Beleidsbrief Wereldwijd Dienstbaar, Kamerstukken II, 31243, nr. 1H (18 september 2007).

30 Blauwdruk DMO (22 maart 2004).

Overzicht groeiend aantal ondersteunende diensten en bedrijven CDC

| Jaar | Eenheid | Afkomstig van |
|------|---|----------------------|
| | Oprichting DICO | |
| 1996 | Dienst gebouwen, werken en terreinen (DGW&T) ^I | GDO |
| 1996 | Duyverman computercentrum (DCC) ^{II} | GDO |
| 1996 | Instituut Defensie leergangen (IDL) ^{III} | GDO |
| 1996 | Defensie materieel codificatiecentrum (DMC) | GDO |
| 1996 | Dienst militaire pensioenen (DMP) ^{IV} | GDO |
| 1996 | Dienst personeels- en salarisadministratie (PSA) | GDO |
| 1996 | Defensie archieven-, registratie- en informatiecentrum (DARIC) ^V | GDO |
| 1996 | Defensie verkeer- en vervoersorganisatie (DVVO) | Krijgsmachtdelen |
| 1996 | Defensie werving- en selectieorganisatie (DWS) | Krijgsmachtdelen |
| | Uitbreiding DICO | |
| 1996 | Diensten geestelijke verzorging (DGV) | Krijgsmachtdelen |
| 1996 | Militair geneeskundig facilitair bedrijf (MGFB) ^{VI} | Krijgsmachtdelen |
| 1997 | Bureau internationale militaire sport (BIMS) | Centrale organisatie |
| 1998 | Maatschappelijke dienst Defensie (MDD) ^{VII} | Kon. luchtmacht |
| 2000 | Bureau vorderingen, inhoudingen en kortingen (VIK) ^{VIII} | Centrale organisatie |
| 2001 | Koninklijk tehuis voor oud-militairen en museum Bronbeek (KTOMMB) | Kon. landmacht |
| 2002 | Centrale beheerorganisatie militair salarissysteem (CBMS) ^{IX} | Centrale organisatie |
| 2003 | Claims ^X | Centrale organisatie |
| 2003 | Defensie ICT uitvoeringsorganisatie (DICTU) ^{XI} | Krijgsmachtdelen |
| | Uitbreiding CDC | |
| 2004 | Militaire post organisatie (MPO) | Kon. landmacht |
| 2004 | Paresto (defensiecataraar) | Krijgsmachtdelen |
| 2004 | Centraal betaalkantoor Defensie (CBD) ^{XII} | Krijgsmachtdelen |
| 2004 | Dienstencentrum Juridische zaken personeel (JUZA-P) ^{XIII} | Krijgsmachtdelen |
| 2004 | Defensie bureau buitenland (DBB) ^{XIV} | Krijgsmachtdelen |
| 2004 | Gedragswetenschappen (GW) ^{XV} | Krijgsmachtdelen |
| 2005 | Dienstencentrum medische keuringen (DC MK) | CDC (IKS) |
| 2005 | Dienstencentrum psychologisch advies en selectie (DC PAS) | CDC (IKS) |
| 2005 | Nederlandse Defensie Academie (NLDA) | Krijgsmachtdelen |
| 2006 | Audiovisuele dienst Defensie (AVDD) | Krijgsmachtdelen |
| 2006 | Coördinatiecentrum expertise militaire gezondheidszorg (CEMG) | |
| 2006 | Dienstencentrum formatieadvies (DCF) | |
| 2006 | Dienstencentrum human resources (DC HR) | |
| 2006 | Instituut Defensie geneeskundige opleidingen (IDGO) ^{XVI} | Kon. landmacht |
| 2006 | Joint CIS groep (JCG) | Krijgsmachtdelen |
| 2006 | Militaire geestelijke gezondheidszorg (MGGZ) | |
| 2007 | Dienstencentrum ondersteuning projectvoering (DCOP) ^{XVII} | |
| 2007 | Dienstencentrum reïntegratie (DCR) | |
| 2007 | Haags facilitair bedrijf (HFB) | |
| 2007 | Lokaal facilitaire dienst Breda (LFD) | Kon. landmacht |
| 2007 | Organisatie voor bijzondere medische beoordelingen (BMB) | Krijgsmachtdelen |
| 2008 | Dienstencentrum personeelsvoorziening (DC PV) | Krijgsmachtdelen |
| 2008 | Dienstencentrum externe bemiddeling defensiepersoneel (DC EBD) | Kon. marine |
| | Arbodienst Defensie i.o. (AD) | Krijgsmachtdelen |
| | Centrale organisatie integriteit Defensie i.o. (COID) | |
| | Defensiebrede beveiliging- en bewakingsorganisatie i.o. (DBBO) | |
| | Dienstencentrum internationale ondersteuning Defensie i.o. (DCIOD) | |
| | Facilitair bedrijf Defensie i.o. (FBD) | |

Noten bij tabel van pag. 198

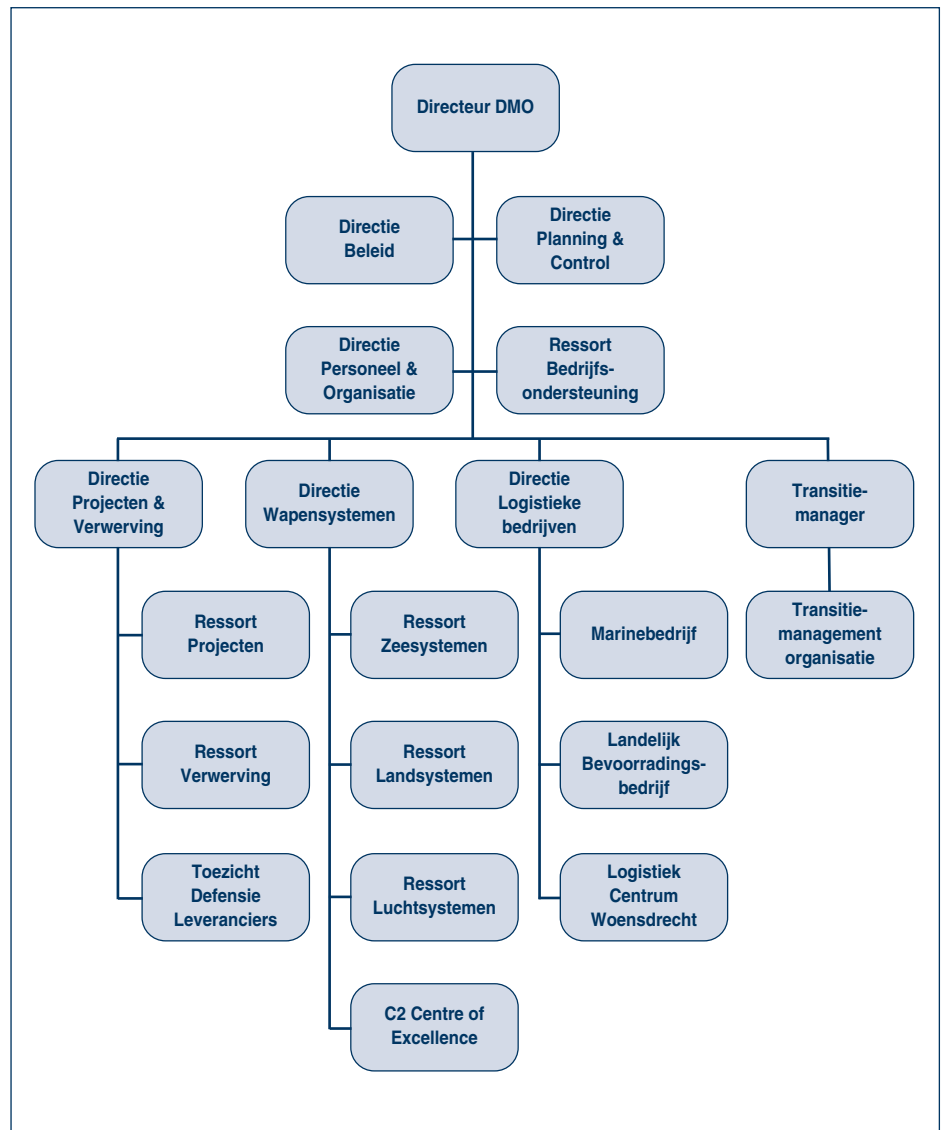
- I Per 10 maart 2006 omgevormd tot Dienst Vastgoed Defensie (DVD).
- II Per 1 september 1997 opgegaan in de Defensie Telematica Organisatie (DTO).
- III Per 14 november 2005 opgegaan in de Nederlandse Defensie Academie (NLDA).
- IV Per 1 juni 2001 geprivatiseerd en ondergebracht bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP).
- V Per 1 maart 2006 dienstencentrum Documentaire informatie (DCDI).
- VI Per 1 maart 2006 bedrijfsgroep Gezondheidszorg (BGZ).
- VII Per 6 september 2006 dienstencentrum Bedrijfsmaatschappelijk werk (DC BMW).
- VIII In 2004 opgegaan in dienstencentrum Juridische zaken personeel (JUZA-P).
- IX Eind 2006 opgegaan in dienstencentrum Informatievoorziening beheerorganisatie (DCIVB).
- X In 2004 opgegaan in dienstencentrum Juridische zaken personeel (JUZA-P).
- XI Nadien overgegaan in dienstencentrum Informatievoorziening beheerorganisatie (DCIVB).
- XII Per 11 september 2008 gewijzigd in financieel dienstencentrum (FDC).
- XIII Nadien opgegaan in dienstencentrum Juridische dienstverlening (DC JDV).
- XIV Nadien overgegaan in dienstencentrum Buitenland (DCB), dat in 2009 zal opgaan in het dienstencentrum internationale ondersteuning defensie (DCIOD) dat nu in oprichting is.
- XV Nadien overgegaan in dienstencentrum Gedragswetenschappen (DC GW).
- XVI Per 1 maart 2006 de benaming van het opleidingscentrum militair geneeskundige diensten (OCMGD).
- XVII Per 1 oktober 2008 opgegaan in het dienstencentrum dienstverlening, onder de naam dienst centrale ondersteuning projectvoering.

Ook stelt de DMO daartoe het Defensiebrede materieelbeleid op. De klanten van DMO zijn alle operationele gebruikers van de gehele krijgsmacht.

Inhuur private militaire bedrijven

De operationele activiteiten die in een risicogebied plaatsvinden komen volgens de werkgroep IBO-UOD het minst (of niet) in aanmerking voor opname in een CDV-programma. Een Kamerbrief uit 2003 stelt dit nadrukkelijker: alle vormen van operationeel optreden komen niet voor CDV in aanmerking.³¹ Er is onderzoek verricht naar mogelijkheden tot inschakeling van de civiele sector voor wissellaadsystemen, trekker/opleggers en *tracking & tracing*. Hoewel het juridisch mogelijk is civiele transporteurs in crisisgebieden in te zetten, wordt het beleidsmatig onjuist geacht burgers te verplichten in conflictgebieden op te treden. Daarom maakt Defensie voor het transport naar het inzetgebied zoveel mogelijk gebruik van civiele transportmiddelen. Vanwege de afhankelijkheid van een effectieve en gegarandeerde logistieke ondersteuning onder

Figuur 6 Structuur DMO



31 Zie Kamerstukken II, 27830, nr. 16 (25 februari 2003).

alle omstandigheden en de vigerende regelgeving is uitbesteding van de volledige transportcapaciteit *in* het inzetgebied echter onmogelijk.³²

Beleidskader CDS

Internationaal neemt het gebruik van civiele ondernemingen om militaire operaties te ondersteunen toe. Redenen zijn onder meer efficiency en gebrek aan eigen capaciteiten. Zo wordt de flexibiliteit vergroot en blijven schaarse militaire kerncapaciteiten beschikbaar voor andere operaties. Het is niet de bedoeling dat civiele dienstverleners de taak van de militaire logistieke eenheden geheel overnemen, omdat zij onder bepaalde (gevechts)omstandigheden niet inzetbaar zijn. Zij kunnen de militairlogistieke capaciteiten wel aanvullen. Op basis van nationale en internationale ervaringen heeft de Defensiestaf een *Beleidskader inzet van civiele dienstverleners in operatiegebieden* opgesteld.³³ Dit beleidskader is richtinggevend voor verdere beleidsontwikkeling. Voor een verdieping van de politieke verantwoordelijkheid werd aanbevolen het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) af te wachten. Dit advies is inmiddels beschikbaar. Een andere aanbeveling was te laten onderzoeken welke vormen en mate van samenwerking met civiele dienstverleners gewenst zijn. De Defensie industrie strategie vult dat nader in wat betreft de gewenste samenwerking met de aan de defensiegerelateerde industrie in Nederland.

Advies van de AIV

Het advies van de AIV over de inhuur van civiele dienstverleners in inzetgebieden is begin 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden.³⁴ Het antwoord op de vraag welke diensten Defensie in operatiegebieden wel en niet aan civiele partijen kan uitbesteden ligt voor de AIV beslo-

ten in het begrip 'aanvaardbaar risico'. De AIV meent dat de inhuur problematischer wordt als die dichter bij actief geweldgebruik en militaire kerntaken komt te liggen. In het kader van een zorgvuldige beoordeling van de aanvaardbaarheid van risico's beveelt de AIV aan de volgende criteria in acht te nemen:

1. het belang van de missie en van de in te huren taken;
2. de handhaving van het geweldsmonopolie van de staat;
3. de veiligheidsrisico's waaraan het betrokken personeel ter plaatse blootstaat;
4. de mate van operationele afhankelijkheid;
5. mogelijke militaire alternatieven;
6. de juridische inbedding in verband met de staatsaansprakelijkheid;
7. de controlemogelijkheden op de uitvoering van de in te huren taken;
8. financieel-economische aspecten.

De AIV wil er geen misverstand over laten bestaan dat een offensieve inzet van *private military companies* (PMC's) op grond van deze criteria niet aanvaardbaar is. Ook zou de eventuele inzet van particulier personeel bij het operationele gebruik van wapensystemen moeten worden uitgesloten.³⁵ Diensten die zich op het eerste gezicht meer lenen voor (gedeeltelijke) uitbesteding zijn logistieke ondersteuning, trainingsfaciliteiten en het onderhoud van materieel.

De AIV merkt daarbij op dat bij besluitvorming over de privatisering van ondersteunende logistieke diensten *in* Nederland (*outsourcing*) ook moet worden gekeken naar de mogelijke (personele) gevolgen daarvan bij uitzendingen. Als bijvoorbeeld het hoger onderhoud aan militair materieel in Nederland is uitbesteed, moet er rekening mee worden gehouden dat burgerpersoneel van deze bedrijven ook in 'hoog risico-omgevingen' nodig kan zijn om op locatie het materieel te onderhouden en te repareren. Hetzelfde geldt voor de uitbesteding van catering en dergelijke. Volgens de AIV kennen zulke sourcing-besluiten niet alleen een economische, maar ook een politiek-militaire en een juridische en ethische component.

32 Kamerstukken II, 27400 X, nr. 21 (13 november 2000), 27400 X, nr. 42 (8 juni 2001) en 27830, nr. 8 (6 juli 2001).

33 Nota 'Beleidskader Civiele Dienstverleners in Operatiegebieden', nr. S2007009739 (april 2007).

34 Kamerstukken II, 31200 X, nr. 86 (18 januari 2008).

35 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De inhuur van private militaire bedrijven: een kwestie van verantwoordelijkheid* (advies nr. 59, december 2007). Zie voorts J.M.D. van Leeuwe, 'De inhuur van private militaire bedrijven in operatiegebieden' in: *Militaire Spectator* 177 (2008) (4) blz. 240-245.

FOTO A.W.D., G. VAN ES



Een monteur van 13 herstelcompagnie werkt aan voertuigen in Kamp Holland, Afghanistan

Kabinetsstandpunt

De regering bood eind april 2008 haar reactie op het AIV-rapport aan de Tweede Kamer aan.³⁶ Nederland moet zorgvuldig omgaan met de risico's die verbonden zijn aan de inzet van civiele dienstverleners in operatiegebieden. Tevens moet de kwaliteit van het personeel, de geleverde goederen en de diensten aan de Nederlandse eisen blijven voldoen. Hoewel de acht door de AIV genoemde criteria al gebruikt worden bij het bepalen van de gewenste ondersteuning, zullen zij in de toekomst expliciet meewegen in het besluitvormingsproces.

Voor de uitvoering van het huidige ambitieniveau is ondersteuning door civiele partijen gewenst. Hierbij gaat het om bijzondere (aanvullende) middelen, specialistische kennis, logistieke ondersteuning, tijdelijke inhuur van additionele capaciteit en ondersteuning door de leverancier bij het onderhoud ervan. Ook de inzet van (lokale) organisaties die bewapende beveiligingstaken in operatiegebieden uitvoeren is niet op voorhand uit te sluiten.³⁷

Defensie industrie strategie

De Defensie industrie strategie concludeert dat Defensie steeds meer samenwerkingsverbanden zal moeten aangaan bij onderhoud en andere materieellogistieke taken en dat een intensievere rol van de Nederlandse defensiegerelateerde

industrie (DGI) in de exploitatie dus zeer wel denkbaar is. Daarbij worden steeds vaker nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheid en civiele partijen gebruikt.³⁸ Die samenwerking strekt zich vaak uit tot de verwerving- en de instandhoudingfase. De stichting Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV) heeft een instandhoudingplatform opgericht waarin de DMO als gesprekspartner participeert.³⁹

PPS in de defensiepraktijk

Potentiële voordelen van samenwerkingsverbanden zijn het benutten van schaalvoordelen en het optimaliseren van de kosten over de gehele levensduur. Daarnaast kunnen onder bepaalde stringente voorwaarden de kosten worden gedrukt door de private partij toe te staan de capaciteit van materiaal ook voor commerciële doeleinden in te zetten. Publiek-private samenwerking is c.q. wordt bij diverse projecten binnen Defensie toegepast. Hierna volgt een kort overzicht.

³⁶ Kamerstukken II, 31200 X, nr. 116 (25 april 2008).

³⁷ Zie ook G.L. de Gooijer, 'Civiele dienstverleners in operatiegebieden' in: *Militaire Spectator* 177 (2008) (12) blz. 678-684.

³⁸ Defensie Industrie Strategie, Kamerstukken II, 31125, nr. 1 (27 augustus 2007) en nr. 7 (20 juni 2008).

³⁹ Zie ook J.G. Kuijper, H.J.M. Saltzmann en R. Scheffer, 'Instandhouding van defensiematerieel. Innovatieve samenwerking' in: *Militaire Spectator* 176 (2007) (11) (thema-nummer Verwerving) blz. 494-500; de NIDV is de vroegere NIID.

Nieuwbouw Kromhoutkazerne

De bouw van een nieuw kantorencomplex op de Kromhoutkazerne in Utrecht is als pilot voor PPS uitgevoerd. Realisatie gebeurt door een *design, build, finance, maintenance and operate* (DBFMO)-contract (concessie) met een looptijd van 25 jaar. De aanbesteding heeft in juni 2008 geresulteerd in het tekenen van de overeenkomst met het winnende consortium



BRON: KOMFORT/C. VAN GIESSEN

Impressie van de nieuwbouw op de Kromhoutkazerne

Komfort. In juli 2008 heeft ook de *financial close* plaatsgevonden. De ingebruikname is eind 2010 gepland. Om een verdere concentratie van werkplekken te realiseren is onderzocht of aansluitend aan de voorziene tweeduizend werkplekken het direct creëren van duizend extra werkplekken mogelijk is. Onlangs is daartoe een aanvullende overeenkomst getekend. Over dit PPS-project, de te behalen voordelen en eventueel bij te stellen financiële ramingen krijgt de Tweede Kamer na het voltooiën van de evaluatie rond de aanbesteding nadere informatie.

Onderhoud vliegtuigmotoren

Onderzoek heeft aangetoond dat samenwerking met marktpartijen bij het zogeheten hoger motorenonderhoud van de F-16 tot schaalvoor-

delen en grotere doelmatigheid kan leiden. Na een proces van aanbesteding is een marktpartij geselecteerd waarmee eind 2007 een contract is getekend. Het gaat om een overeenkomst (alliantie) voor twee jaar tot het doelmatiger inrichten van de bedrijfsprocessen en de marketing voor onderhoud van F-16-motoren voor andere luchtmachten. De lange-termijndoelstellingen van de samenwerking zijn gericht op de waarborging van het F-16-motorenonderhoud voor de resterende levensduur van het gevechtvliegtuig en een aanzienlijke reductie van de onderhoudskosten. Daarnaast ondersteunt de samenwerking het initiatief *Maintenance Valley* en de kwalificatie van Nederland als Regional Support Centre (RSC) voor het motorenonderhoud van de opvolger van de F-16.

Concessies Marinebedrijf

Het Marinebedrijf onderzoekt voor een aantal bedrijfsprocessen of door concessieverlening een deel van de bedrijfsvoering overdraagbaar is aan marktpartijen. De inbreng van additionele werklust kan leiden tot schaalvergroting en een grotere doelmatigheid. In 2007 is de eerste aanbesteding in dit verband van start gegaan, een concessie voor een periode van tien jaar van de Centrale oppervlaktebehandeling-installatie en Neutralisatie-inrichting. Daarnaast zijn de activiteiten op het gebied van isoleren en stofferen en de activiteiten op het gebied van hef-, hijs- en trekrichtingen geselecteerd. Indien eerdergenoemde aanbestedingen succesvol blijken te zijn, is te verwachten dat er in de komende jaren meer mogelijkheden beschikbaar komen om activiteiten van het Marinebedrijf op de markt te brengen voor publiekprivate samenwerking. Daarbij wordt er uitdrukkelijk op gelet dat er geen risico's zijn voor de ondersteuning van de operationele vloot.⁴⁰

Eigen visie ter afsluiting

Verkenningen Defensie

Het kabinet voert thans onder het motto 'Houvast voor de krijgsmacht van 2020' (interdepartementale) verkenningen uit naar het niveau van defensiebestedingen op langere

⁴⁰ Antwoorden op Kamervragen, aanhangsel nr. 1174 (5 april 2006).

termijn. De verkenningen staan in relatie tot het huidige ambitieniveau en bestrijken ook het bondgenootschappelijk perspectief.⁴¹ Het ambitieniveau heeft zowel een externe als een interne functie. Voor de buitenwereld maakt Defensie met het ambitieniveau duidelijk wat het streven van de organisatie is en wat de buitenwereld van Defensie mag verwachten. Voor de organisatie zelf biedt het ambitieniveau houvast doordat het richting geeft aan de aard, de omvang en de inrichting van de organisatie. Eén van de aandachtsgebieden bij het uitvoeren van deze verkenningen zijn de ontwikkelingen rond in- en uitbesteding en interdepartementale samenwerking.⁴²

Vernieuwing rijksdienst

De interdepartementale aanpak sluit nadrukkelijk aan bij de nota Vernieuwing Rijksdienst.⁴³ Het doel is een rijksdienst die beter beleid maakt, minder verkokerd is, efficiënter werkt en kleiner is in omvang. De nota bevat het programma waarmee het kabinet invulling geeft aan de doelstelling uit het coalitieakkoord om het functioneren van de overheid te verbeteren en de rijksdienst tegelijkertijd fors af te slanken. Vooral op het gebied van bedrijfsvoering⁴⁴ worden goede vorderingen gemaakt. Het directoraat-generaal Organisatie Bedrijfsvoering Rijk is opgericht en dit stelt kaders voor onder meer personeel en organisatie, ICT, inkoop en huisvesting. Er wordt gewerkt aan de zogeheten rijkswerkplek, de standaard voor het kantoor met toebehoren van de rijksambtenaar. In de Werkmaatschappij, een shared service-organisatie voor het rijk, zijn al veel rijksbrede diensten ondergebracht. Het gaat bijvoorbeeld om expertisecentra op het gebied van arbeidsrecht, gezondheid en bedrijfsmaatschappelijk werk, een detacherings- en uitzendbureau en post- en koeriersdiensten. Op het gebied van communicatie, audit, juridische en financiële functies lopen ambitieuze projecten die binnenkort resultaten opleveren. Voorbeelden daarvan zijn het nieuwe Rijkslogo en de oprichting van één Rijksauditedienst.⁴⁵

Enkele slotopmerkingen

De afweging tussen zelfdoen, uitbesteden of samenwerken geldt bij Defensie hoofdzakelijk

voor de ondersteunende c.q. niet-kernactiviteiten. Dat zijn activiteiten die niet onlosmakelijk zijn verbonden aan de operationele taakuitvoering en activiteiten die niet-specifiek zijn voor de defensieorganisatie. Bij de keuze is bepalend welke optie voor Defensie (de meeste) meerwaarde oplevert. In de komende periode ligt het accent op de verdere bundeling van de dienstverlening, de uniformering van de klantondersteuning en de intensivering van de betrokkenheid van externe partijen bij de dienstverlening.

In de context van het programma Vernieuwing Rijksdienst is een aantal veranderingen te verwachten. De activiteiten die niet onlosmakelijk zijn verbonden aan de operationele taakuitvoering worden ontvlochten uit de krijgsmacht-delen, bijvoorbeeld die van de ondersteuningsgroep Commando Landstrijdkrachten. De activiteiten die niet-specifiek zijn voor de defensieorganisatie worden ook voor andere overheden verricht, in de vorm van interdepartementale samenwerking of bij een rijksbrede shared service-organisatie.⁴⁶ In het streven naar meerwaarde – dezelfde kwaliteit voor minder geld of meer kwaliteit voor hetzelfde geld – wordt synergie gezocht door strategische samenwerking met het bedrijfsleven, onderwijs- en onderzoekinstellingen. ■

41 Kamerstukken II, 31243 X, nr. 4 (16 november 2007) en plan van aanpak, Kamerstukken II, 31243 X, nr. 6 (29 februari 2008).

42 Aandachtsgebieden voor de verkenningen, bijlage bij Kamerstukken II, 31243, nr. 6 (29 februari 2008).

43 Kamerstukken II, 31201, nr. 3H (24 september 2007).

44 Onder bedrijfsvoering wordt hier verstaan: het geheel aan activiteiten en processen die gericht zijn op het mogelijk maken van de productie van een organisatie, alsmede de beheersing van en de verantwoording over die productie. Voor de overheid betekent dit dus alle activiteiten die samenhangen met het personeel, de huisvesting, de informatievoorziening, het *facility* management en het financiële beheer (ook wel eens aangeduid met de afkorting PIOFAH) voor zowel het beleid als de uitvoering en de handhaving. Zie Nota Vernieuwing Rijksdienst, Kamerstukken II, 31201, nr. 3H (24 september 2007).

45 Eerste voortgangsrapportage programma Vernieuwing Rijksdienst, bijlage bij Kamerstukken II, 31490, nr. 1 (30 mei 2008).

46 Voorbeelden zijn de shared service-centra Buitenland (Buitenlandse Zaken), Crisisbeheersing en HRM (voorheen P-Direkt, bij BKZ).