

Outsourcing van militaire logistiek

De ISAF-ervaring met contractor-based logistics

'You will not find it difficult to prove that battles, campaigns and even wars have been won or lost primarily because of logistics'
 Generaal Dwight Eisenhower

'Die Eule der Minerva beginnt erst mit der einbrechenden Dämmerung ihren Flug'
 Georg Friedrich Hegel

Defensie zit in zwaar weer. Het is een uitdaging om hetzelfde militaire vermogen te genereren tegen minder kosten. Daarvoor is een slimmere werkwijze nodig. Eén van die 'slimme' concepten is uitbesteden. Logistiek wordt veelal beschouwd als een geëigende functie om uit te besteden. Maar het is de vraag of dit wel zo verstandig is. Aan de hand van de ervaringen die zijn opgedaan bij de ISAF-missie in Afghanistan, waar veel logistiek is uitbesteed, is het mogelijk de stand van zaken te onderzoeken en vragen over de uitbesteding van logistiek te stellen. Wat zijn bijvoorbeeld de voor- en nadelen? Voldoet de uitbestede logistiek (nog) aan de grondbeginselen van militair optreden? Hoe is het gesteld met materieellogistiek onder operationele omstandigheden? En welke alternatieven zijn er op logistiek gebied om militair vermogen efficiënter te genereren?

Lkol P.B.M.J. Pijpers*

Bij Defensie zijn reducties, heroverwegingen, rationalisaties – of welk eufemisme ook wordt gebruikt – aan de orde van de dag. Om toch hetzelfde militaire vermogen te leveren moet slimmer gebruik worden gemaakt van middelen, resulterend in een efficiëntieslag in geld, personeel of materieel. Diverse concepten om dit te bereiken zijn al voorbijgekomen: van NAVO-concepten over *Smart Defence* tot en met praktische bilaterale samenwerking tussen

twee artilleriescholen. Uitbesteden is ook een van die concepten. Het betekent een taak niet meer zelf doen, maar laten uitvoeren door een zogeheten 'derde partij'. Defensie heeft dan niet de (financiële) langetermijnverplichtingen die gekoppeld zijn aan mensen en middelen, maar huurt simpelweg een dienst in voor een vaste tijd en een afgesproken prijs.

Inleiding

Antoine Bousquet, docent Internationale Betrekkingen, geeft in zijn artikel over de toekomst van militaire organisatie in een

* De auteur was *Chief Sustainment* bij de CJ4 HQ ISAF van maart tot en met september 2012. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel. De auteur dankt de luitenant-kolonels Maurice Houben en Peter van der Tuin voor hun commentaar op eerdere versies.

complexe omgeving aan dat uitbesteden ook een bedrijfskundige uitingsvorm is van organisaties om zich aan te passen aan de hedendaagse netwerkgeving: 'Business enterprises are seen to be moving towards more flexible and open organizational arrangements as they alternately cooperate and compete with other companies on specific projects, flatten their hierarchical structures by cutting out layers of middle management, and out-

source and subcontract large areas of their activities in order to increase their reactivity and adaptability to changing economic environments'.¹ Logistiek – naast commandovoering, inlichtingen, bescherming, manoeuvre en slagkracht één van de zes functies van militair optreden² – beschouwt men vaak als een geëigende functie om uit te besteden.³ Niet omdat logistiek niet essentieel zou zijn voor de krijgsmacht, maar omdat er veel civiele expertise is in het bedrijfsleven op het gebied van logistieke dienstverlening.⁴ Dat ligt anders bij functies als 'commandovoering', 'slagkracht' of 'manoeuvre', omdat de aard van deze functies van militair optreden veel dieper is ingebed in het krijgswezen. Hierbij gaat het om het gebruik van dodelijke wapens of het met dwang beïnvloeden van een andere partij. De civiele aanbieders van laatstgenoemde diensten zijn – zeker in Nederland – uiterst beperkt.⁵

- 1 Bousquet, A., 'Chaoplex warfare or the future of military organization', in: *International Affairs* 84:5 (2008) 915, (Blackwell Publishing /The Royal Institute of International Affairs).
- 2 Landmachtstaf (2009), *Militaire Doctrine voor Landoptreden* (LDP-1) 117- 121. Logistiek omvat de steun met materiële, financiële en personele middelen, nodig om het militair vermogen in stand te houden. En de instandhouding van het militair vermogen is op haar beurt van belang voor het voortzettingsvermogen (*sustainability*) van de eenheid. De *NATO Allied Joint Doctrine* (AJP-01d (2010) 5.3, beschrijft de 7 *joint* functies waar onder meer civiel-militaire samenwerking en *information operations* aan zijn toegevoegd en *Manoeuvre and Fires* zijn samengevoegd. De AJP 01d hanteert het ruimere *sustainability* als functie van militair optreden en niet 'logistiek'. In de *Nederlandse Defensie Doctrine* (Defensiestaf, 2005) blz. 52, wordt geen gebruik gemaakt van de functie van militair optreden, maar van essentiële operationele capaciteiten (EOCs). EOC 6 is het verzorgen van 'adequate logistieke ondersteuning (logistic sustainability)' wat inhoud 'het geheel aan activiteiten gericht op het beschikbaar stellen, het beheer van, de zorg voor, het op peil brengen en houden alsmede het aan- en afvoeren van personeel en materieel van eenheden en staven, teneinde deze in staat te stellen hun opdracht uit te voeren.' Doctrinair zou het wellicht correcter zijn om voortzettingsvermogen als functie van militair optreden te zien en niet logistiek, want voortzettingsvermogen is gericht op de instandhouding van het totale militaire vermogen, terwijl logistiek zich slechts op een deelaspect daarvan toelegt. Zie ook *NATO Allied Joint Doctrine* (AJP-01d) Lexicon 10 & 13. In dit artikel gebruik ik bij de benoeming van de functies van militair vermogen de term 'logistiek' en niet 'logistiek voortzettingsvermogen' of 'voortzettingsvermogen'.
- 3 Zie de Rijksbegroting 2012 voor de Defensie Materieel Organisatie (beleidsartikel 25). Hierin is aangegeven dat 'waar mogelijk worden onderdelen uitbesteed. In de keten-logistiek zal indien mogelijk met externe partijen worden samengewerkt. Voorraden worden zoveel mogelijk rechtstreeks van de leverancier betrokken en bij de eindgebruiker afgeleverd, eigen voorraden worden geminimaliseerd en gecentraliseerd'. (www.rijksbegroting.nl/2012/voorbereiding/begroting,kst160365_12.html). Dit voorbeeld gebruik ik om in generieke zin aan te geven dat logistiek voor uitbesteding in aanmerking komt. In de rest van mijn betoog zal ik mij primair richten op de logistiek onder operationele omstandigheden.
- 4 Zie *Nederlandse Defensie Doctrine* (Defensiestaf, 2007). Op blz. 59 onder de beschrijving van het grondbeginsel voortzettingsvermogen staat: '(h)oewel de logistiek ten dienste van de gevechtskracht staat, is deze van beslissend belang voor de uitvoering van de hele operatie'.
- 5 In andere landen worden diensten van *Private Military Companies* (PMC's) aangeboden. Maar het in dienst nemen van PMC's ligt in Nederland gevoelig. Zie ook Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De inhuur van private militaire bedrijven: een kwestie van verantwoordelijkheid*, AIV Advies No 59 (Den Haag, december 2007) blz. 44, waarin de AIV adviseert dat 'de eventuele inzet van particulier personeel bij het operationele gebruik van wapensystemen moeten worden uitgesloten'.
- 6 Een deel van de keten is bijvoorbeeld het civiel opvoeren van goederen tot aan de grens of de luchthaven waar de militaire logistieke keten de goederen overneemt; een segment betekent dat een civiele contractor een gehele logistieke klasse, zoals voeding of brandstof, voor zijn rekening neemt.

Persoonlijke ervaring

De vraag is uiteraard of het uitbesteden van de militaire logistiek wel zo verstandig is. De aanleiding voor deze vraag is mijn persoonlijke ervaring met de logistiek in de ISAF-missie, waar ik als sectiehoofd onder de CJ4 ISAF, brigadegeneraal Van Keulen, heb gewerkt. De CJ4 ISAF is verantwoordelijk voor alle materieellogistiek op militair-strategisch niveau, voor alle landen en alle krijgsmacht-delen. Een uitzondering hierop zijn de logistieke klassen die landen zelf in handen willen houden, zoals munitie. De taak van CJ4 ISAF richt zich vooral op de logistieke inrichting van het gehele strategische verantwoordelijkheids- en interessegebied (wat veel ruimer is dan alleen Afghanistan) en het onderhouden van contacten met hogere NAVO-hoofdkwartieren en de Afghaanse en naburige centrale overheidsinstanties.

Twee kenmerken

Kenmerkend voor de ISAF-missie, die op het moment dat mijn uitzending startte bijna tien jaar liep, is ten eerste de grote schaal waarop delen van de logistieke keten dan wel segmenten van de logistiek uitbesteed zijn.⁶ De uitbesteding is vooral fors bij de klassen I (voeding en water) en III (brandstof), waarbij

de civiele *contractor* werkt voor alle landen en voor alle krijgsmachtdelen.

Een tweede kenmerk is de grote variëteit aan lopende contracten en afspraken op materieel-logistiek gebied. De besluitvorming per contract is zonder twijfel rationeel verlopen,⁷ maar doordat veel contracten zijn afgesloten op onderdelen van de logistieke ondersteuning, met een grote verscheidenheid aan actoren, lijkt de samenhang tussen de contracten soms verloren te gaan.

Gebruikmaken van uitbestede logistiek is niet ongebruikelijk binnen het operationele domein. De NAVO-doctrine noemt dit ‘contractor support to operations’⁸ maar het is ook bekend als *Third Party Logistic Support Services (TPLSS)*.⁹ Samenwerken met contractors in ISAF heeft zeker voordelen in termen van bedrijfsvoering. Maar de samenwerking met contractors leverde ook veel problemen op, soms onverwacht, die gevaren of ethische vraagstukken opleveren voor de militaire operatie.¹⁰ Mijn stelling is: zodra efficiency boven effectiviteit prevaleert is uitbesteding – van in dit geval operationele logistiek – onwenselijk.¹¹

Opzet artikel

In dit artikel toets ik het functioneren van de uitbestede logistiek, met name klassen I en III, binnen ISAF aan de ‘grondbeginselen van de logistiek’. Het achterliggende doel is om een gefundeerd antwoord te krijgen op de vraag of het vanuit een militair-operationeel perspectief efficiënt en effectief is om logistiek in een operationele omgeving uit te besteden.¹² Ik ga eerst in op logistiek als ‘functie’ van militair optreden. Daarna bezie ik kort of logistiek überhaupt kan worden uitbesteed en beschrijf ik de grondbeginselen van logistiek. Vervolgens benoem ik de kenmerken van de ISAF-logistiek. Aansluitend toets ik de lessen van de ISAF-missie op logistiek gebied aan de grondbeginselen van logistiek. Ik sluit af met een uitspraak of de uitbestede ISAF-logistiek de toets der kritiek kan doorstaan.

Logistiek als functie van militair optreden

Logistiek is één van de functies van militair optreden. Maar zoals ‘slagkracht’ niet gelijk



Overzicht van de NAVO-aanvoerroutes

staat aan de artillerie of *naval gunfire* aan het vermogen om de opponent te beïnvloeden, zo staat logistiek niet gelijk aan de middelen – een oplegger of takelwagen – om eenheden te transporteren of te onderhouden. Het gaat om het logistieke vermogen in alle facetten, inclusief de conceptuele. William Pagonis verwoordt het als volgt: ‘logistics is

- 7 Vergelijkbaar met het sourcingsproces van de overheid c.q. Defensie. Zie de *Handleiding Publiek- Private Comparator (PPC)* van het ministerie van Financiën, maart 2013 en de *Nota Intensivering Sourcing (BS201032469) SG A/938*, en *Kamerbrief Sourcing bij Defensie (BS2012014030)*.
- 8 *NATO Multinational Logistic Support (AJP 4.9)* hoofdstuk 6 (Brussel, NAVO, 2009).
- 9 *NATO Logistics (AJP 4 (A))* blz. 1-1 en 1-16 (Brussel, NAVO, 2003). ISAF is wat betreft voeding (klasse I) en brandstof (klasse III) voor meer dan 75 procent afhankelijk van civiele contractors.
- 10 De gevaren zijn dat eenheden in het veld geen voeding of brandstof krijgen omdat de civiele leverancier een juridisch dispuut heeft met de lokale overheid. Een ethisch vraagstuk kan ontstaan als de lokale chauffeurs die voor de civiele contractors werken en in Afghanistan zonder militaire escorte rijden worden overvallen en zelfs het leven laten.
- 11 Zie ook de ervaringen van mijn voorganger: Tuin, P. van der, ‘J4 ISAF’, in: *MLM 2012/3*, blz. 16-17.
- 12 De grondbeginselen van militair optreden staan beschreven in de *Nederlandse Defensie Doctrine* blz. 55 en verder in de *Land Doctrine Publicatie 1*. Deze grondbeginselen toegespit op de logistiek zijn uitgewerkt in de *Landmacht Leidraad Operationele Materieellogistiek (7A)*.

the careful integration of transportation, supply, warehousing, maintenance, procurement, contracting, and automation into a coherent functional area; in a way that prevents sub-optimalization in any of these activities; and in a way that permits and enhances the accomplishment of a given goal, objective, or mission'.¹³ Iedere functie van militair optreden (zoals slagkracht) kan worden beschouwd als het vermogen (beïnvloeden): het is een *capability*, ingevuld door een middel ofwel *capacity*, zoals mensen en materieel (artilleriestukken). Het *capability*-vraagstuk gaat eerder om het conceptuele 'hoe', bijvoorbeeld hoe richt ik mijn gevechtsondersteuning in? Capaciteiten zijn gekoppeld aan aantallen en volume, ofwel het 'wat'. Analoot aan bovenstaande voorbeeld stel ik hier de vraag: wat zet ik daarbij in?

In doctrinair opzicht is het slechts mogelijk een militaire operatie uit te voeren als alle functies van militair optreden – dus ook logistiek – zijn ingevuld. Dat is niet voor niets.¹⁴ Zonder logistiek is een strijd in tijd en ruimte beperkt tot de goederen die een militair bij zich heeft en de afstand die hij lopend kan afleggen. Denk hierbij aan het Von Schlieffenplan aan het begin van de Eerste Wereldoorlog. Mede doordat een logistiek plan tekortschoot waren de Duitse eenheden genoodzaakt hun ambitieuze omtrekking naar het aanvalsdoel Parijs om te zetten in een omvatting, waarbij

de aanval halverwege het uiteindelijke aanvalsdoel stokte.¹⁵

De toetssteen voor logistiek uitbesteden

Na de logistiek te hebben beschreven als functie van militair optreden ga ik nu kort in op de voor- en nadelen van het uitbesteden van militaire taken en diensten. Daarna introduceer ik de logistieke grondbeginselen. Deze grondbeginselen vormen de toetssteen voor mijn vraag of het 'slim' is om materieel-logistiek in een operationele omgeving uit te besteden. De testcase, logistiek bij ISAF, komt daarna aan de orde.

Voor- en nadelen

Dat logistiek één van de functies van militair optreden is, betekent niet dat uitbesteden uitgesloten is. In grote lijnen heeft uitbesteden voordelen, maar een militaire commandant ondervindt er ook nadelen van. Het generieke voordeel van het inhuren van capaciteit, of het nu een logistiek middel of een beschermingscapaciteit is, is dat de capaciteit alleen wordt afgenomen wanneer dat nodig of wenselijk is. Dit levert een efficiencyvoordeel op. Er zijn voldoende capaciteiten die een strijdmacht tijdens een crisis of gewapend conflict wél nodig heeft, maar waar in vreedstijd onvoldoende emplot voor is. Of die voor een staat alleen, te duur zijn om in stand te houden.¹⁶ Denk daarbij aan de middelen voor *strategic airlift* of *sealift*.

Maar uitbesteden heeft ook nadelen. Uitbesteden maakt het militaire vermogen afhankelijk van derde partijen; uitbesteden kan ten koste gaan van snelheid en beschikbaarheid van militair vermogen; de ingehuurd capaciteit is niet volledig geïntegreerd, waardoor een gebrekkige cohesie kan ontstaan; en een civiele externe partij kan een ander (winst)oogmerk hebben, waardoor de *unity of effort* schade kan ondervinden.¹⁷ Daarnaast signaleer ik ook conceptuele nadelen: het geweldsmonopolie van de staat komt onder druk te staan en vallen de civiel ingehuurd partij al dan niet onder onze

13 Pagonis, W.G., *Moving Mountains. Lessons in Leadership and Logistics from the Gulf War* (New Haven, Harvard Business School Press, 1992) 2. De Amerikaanse luitenant-generaal William Pagonis was *Director of Logistics* tijdens operatie Desert Storm.

14 *Militaire Doctrine voor Landoptreden* (LDP-1, Landmachtstaf 2009) 121.

15 Of zoals Martin van Creveld stelt: '(O)n the whole, the logistic aspects of the Schlieffen Plan, both as conceived by its originator and as put into practice by his successor, have been thoroughly neglected'. Van Creveld, M., *Supplying War. Logistics from Wallenstein to Patton* (Cambridge, Cambridge University Press, 1997) 113.

16 Het gaat hierbij vooral om doelmatigheidsvoordelen. Inhuren van vliegtuigen of schepen op de zogeheten spot market kan ervoor zorgen dat een staat niet altijd tijdig de juiste capaciteit krijgt, waardoor effectiviteitsverlies kan optreden.

17 Zie bijvoorbeeld het commentaar van E.J. de Bakker als hij spreekt over de spagaat waarin Defensie zich bevindt als het gaat om de overweging al dan niet uit te besteden. Het uitbesteden kan voor Defensie geld opleveren, maar de ondernemer moet hier wel belangstelling voor hebben. Zie De Bakker, E.J., 'De toekomst van sourcing bij Defensie: een beschouwing van de voor- en nadelen', in *Militaire Spectator* 181 (2012) (12) 551-560.



FOTO AUTEUR

Een nadeel van uitbesteden is dat het militaire vermogen afhankelijk kan worden van derde partijen

Rules of Engagement en het humanitair oorlogsrecht¹⁸

De grondbeginselen vormen de leidraad voor militair optreden en het zijn regels van fundamentele aard voor het gebruik van militaire middelen. Gezien de grondbeginselen de toetssteen zijn voor het functioneren en de inrichting van de militaire logistiek in een operationele omgeving en de aan de civiele contractor uitbestede capaciteit in plaats komt van een oorspronkelijk *militaire capability* of capaciteit, toets ik de uitbestede capaciteit er eveneens aan.¹⁹ De *Nederlandse Defensie Doctrine* beschrijft twaalf grondbeginselen.

Van deze twaalf zijn, op basis van de *Leidraad Operationele Materieellogistiek* van de landmacht, de beginselen eenheid van inspanning, eenvoud, flexibiliteit, economisch gebruik van middelen en voortzettingsvermogen voor de logistiek het meest richtinggevend.²⁰

Als de logistieke capacities (middelen) of

capabilities (vermogen) dusdanig zijn uitbested dat ze niet meer voldoen aan de grondbeginselen dan zijn we te ver gegaan. In dat geval is het uitbesteden van logistiek vanuit militair oogpunt niet 'slim', omdat de efficiency dan prevaleert boven de effectiviteit.

18 Deze bezwaren zijn ook uitgebreid behandeld in het AIV-rapport over de inhuur van PMC's, zie noot 5.

19 *Nederlandse Defensie Doctrine* (Defensiestaf, 2005) 54.

20 *Idem*, 55-59; *Militaire Doctrine voor Landoptreden* (LDP-1, Landmachtstaf, 2009) 107; *Leidraad 7A Operationele Materieellogistiek* (Landmachtstaf, 2006) 28-33 en *Allied Joint Doctrine* (AJP-01(D), NAVO, 2010) 1.6-1.8. N.B: de gebruikte terminologie en het aantal grondbeginselen verschilt niet alleen per land, binnen een krijgsmacht, maar ook in tijd. In dit artikel is de inhoud van de *Leidraad 7A* aangehouden, maar de terminologie is afkomstig uit de NDD.

Ook de Handleiding PPC van het ministerie van Defensie (rijksbrede sourcingproces en -toets) kent toetsingscriteria die overeenkomen met de hier beschreven grondbeginselen, in het bijzonder flexibiliteit en economisch gebruik van middelen. Voor het overige zijn de Defensie- en rijksbrede sourcingtoetsen minder geschikt voor toetsing bij operationele inzet omdat deze beleidsdocumenten gericht zijn op efficiencyoverwegingen en niet op militair operationele doeltreffendheid.

De ISAF-logistiek

Logistiek is in het algemeen al niet eenvoudig omdat het zich – meer nog dan andere functies van militair optreden – dient aan te passen aan het verloop van een operatie. Of zoals de *Land Doctrine Publicatie* stelt: ‘het plan voor de inzet vormt de basis voor het plan van de logistiek. Zonder een op manoeuvre, slagkracht en bescherming afgestemd logistiek plan faalt iedere inzet’.²¹ En vice versa. De ISAF-logistiek is echter nog gecompliceerder, vanwege de omvang van de operatie, de dynamiek, de creatieve toepassing van de NAVO-logistieke doctrine en vanwege de afhankelijkheid van civiele contractors.²² De omvang van de logistiek van ISAF spreekt uit enkele voorbeelden. Zo is het aantal mensen dat dagelijks in Afghanistan wordt gevoed net zo groot als de bevolking van Maastricht en Den Bosch samen. De ISAF-populatie consumeert dagelijks een Olympisch zwembad aan drinkwater, eet dagelijks een equivalentgewicht van 1.750 koeien aan voeding en verbruikt evenveel brandstof per dag als de hele Nederlandse krijgsmacht aan diesel op jaarbasis. Het beperkte wegennet in Afghanistan en de tijd die het vergt om goederen via de weg in Afghanistan te krijgen maken deze omvangrijke operatie niet eenvoudiger. Een enkele reis op de zuidelijke route van de *sea port of debarcation* (SPOD) Karachi (PAK) naar Kandahar duurt vijf dagen en een rit via de noordelijke route van Kabul naar SPOD Tallinn, in Estland, duurt met gemak zeventig dagen.

Dynamiek

De ISAF-logistiek is dynamisch omdat 51 NAVO- en niet-NAVO-landen op dit gebied proberen samen te werken. Daarnaast is Afghanistan een van zee afgesloten (*land-locked*) staat, met als gevolg dat alles over land of via de luchtbrug in- en uitgevoerd wordt. De afhankelijkheid van de omringende landen is enorm groot omdat ISAF geen directe toegang heeft tot open zee en omdat transport via de lucht vele malen duurder is dan over de weg. Twee voorbeelden van deze afhankelijkheid op logistiek gebied zijn diplomatieke en douaneperikelen bij de grensovergangen en problemen die de logistieke opvoer ondervindt bij het sluiten van de grens. Denk daarbij aan de 222 dagen lang durende sluiting van de Pakistaanse grens voor ISAF-goederen.²³ De dynamiek neemt voor ISAF toe doordat de Afghaanse regering op logistiek gebied eerder een hindernis is dan een hulp. De *Government of the Islamic Republic of Afghanistan* (GIROA) is een regering in ontwikkeling en het lijkt alsof deze nog jonge overheid nieuwe regelgeving ook uit test op ISAF. Het gevolg is veel bureaucratie, de schijn van corruptie en soms zelfs blokkades van grenzen. Tot slot kent ISAF veel bevelvoeringslagen waaronder SHAPE, Joint Force Command Brunsum, ISAF, ISAF Joint Command en de Regional Commands, waarbij het aan een duidelijke taakafbakening tussen de bevelvoeringslagen ontbreekt. Om het nog complexer te maken is er naast de NAVO-commandostructuur ook een Amerikaanse bevelvoeringslijn die de ISAF-aansturing een Janushoofd geeft.²⁴

Logistiek is in principe een nationale aangelegenheid.²⁵ Dit houdt niet in dat ieder land zijn eigen logistiek moet verzorgen, maar wel dat de individuele lidstaten de samenwerkingsverbanden moeten initiëren. De creatieve invulling van deze opvatting uit de doctrine blijkt daaruit dat er bij ISAF niet gekozen is voor één logistieke filosofie, maar dat de logistiek een lappendeken is aan nationale, multinationale, NAVO- en civiele concepten. Deze lappendeken bestaat uit meerdere lagen waaronder de gehanteerde support options, de uitvoerende actoren en de wijze van financieren.

21 *Militaire doctrine voor landoptreden* (LDP-1, Landmachtstaf, 2009) 121.

22 De ISAF-gerelateerde voorbeelden in dit artikel zijn generiek. De reden hiervoor is dat sommige logistieke data over *lines of communication* of verbruikdata geclassificeerd zijn.

23 Pakistan sloot de Afghaans-Pakistaanse grens voor alle ISAF-goederen na het Salala-incident waarbij 24 Pakistaanse veiligheidsfunctionarissen door Amerikaanse troepen werden gedood. De grens ging pas na zeven maanden, op 2 juni 2012, weer open nadat minister van Buitenlandse Zaken Clinton namens de VS verontschuldiging had uitgesproken.

24 In de *Combined Joint Operating Area- Afghanistan* (CJOA-A), het gebied van verantwoordelijkheid van de ISAF-coalitie, is er een duidelijk verschil tussen de VS en de rest. De VS noemt alles wat niet Amerikaans is ‘NATO’ of ‘ISAF’, terwijl alle andere landen met ISAF ook de Amerikaanse structuren bedoelen en de VS als lid van de NAVO beschouwen.

25 Zie AJP 4 blz. 1-13: ‘NATO and nations have a collective responsibility for the support of multinational operations. Nations must ensure, individually or by cooperative arrangement the provisions of logistic support’.



ISAF kent een grote logistieke afhankelijkheid van contractors, die in de eerste plaats veelal hun eigen belangen nastreven

In de *Allied Joint Publication 4* en 4.9 staan meerdere logistieke *support options*, zoals de logistiek nationaal uitvoeren, gebruik maken van *Host Nation Support* (HNS), wederzijdse steunovereenkomsten, het *Lead Nation*-principe waarbij een staat zich als *primus inter pares* opstelt voor alle logistiek, het *Role Specialist Nation*-principe waarbij een land een specifiek aspect van de logistiek – zoals voeding – op zich neemt namens alle actoren in het operatietheater en de geïntegreerde logistiek waarbij voorafgaand aan een missie de geïntegreerde en gecoördineerde logistieke samenwerking en werkverdeling is vastgelegd. De uitvoerende actoren van deze supportopties zijn ofwel de landen alleen, staten in multinationaal, in NAVO- c.q. coalitieverband, dan wel met inbreng van een TPLSS. De financiering van deze supportopties is bij ISAF ook verre van uniform. Logistieke diensten zijn voorgefinancierd door een land, door de NAVO als geheel, of door een civiele partij. Ook bestaat de variant van

betaling bij afname van een goed.²⁶ Bij ISAF zijn alle mogelijke combinaties terug te vinden, van de zuivere nationale betaalde en nationaal gesteunde logistiek, de ‘nationale logistiek’ uitgevoerd door een andere staat en de *Role Specialist Nation*-taak uitgevoerd door de NAVO tot aan de complete uitbesteding van de Klasse I-keten (voeding) aan een civiele contractor.²⁷

Afhankelijkheid

Tot slot kent ISAF een grote logistieke afhankelijkheid van contractors, van third party logistics support zowel voor individuele staten,

26 Een NAVO-basis wordt gefinancierd via de NAVO *common funding*-procedure. Een basis die niet van de NAVO is, zoals Mazar-e-Sharif, wordt (voor)gefinancierd door een of meerdere staten en achteraf verrekend met de gebruikers.

27 Voeding en brandstof zijn binnen ISAF niet centraal gecoördineerd. Globaal vallen deze logistieke klassen uiteen in een 60-procent USA-contract, 35-procent NAVO-contract (NAVU *Basic Order Agreement* (BOA)) en dan nog een kleine 5 procent aan overige nationale contracten. Menig and, zoals Duitsland en Frankrijk, maakt gebruik van een eigen nationaal en van het NAVO-contract. Maar ook de VS maakt, naast het eigen *Defense Logistic Agency* (DLA)-contract, voor brandstof gebruik van het NAVO-contract.

groepen van staten als de NAVO als geheel.²⁸ De TPLSS is niet langer een aanvulling op de mogelijkheden om logistiek nationaal dan wel in internationaal verband uit te voeren. In de ISAF-missie zijn, na verloop van jaren, bepaalde segmenten van de logistieke klassen I en III, zoals drinkwater, volledig via TPLSS ingevuld. Het werken met contractors heeft een efficiencyvoordeel en kan gunstig zijn op het gebied van het leveren van – voor Defensie – schaarse middelen. Maar het werken met contractors heeft ook nadelen. De grootste nadelen zijn de beperkte bewegingsvrijheid (*freedom of movement*, FoM) van de civiele partijen, het gebrek aan eenheid van inspanning tussen de militaire en civiele partijen en de legitimiteit. Dit is met enkele voorbeelden te illustreren.

De contractor houdt zich aan bepaalde regels, de subcontractor mogelijk al minder en de sub-subcontractor waarschijnlijk nog minder

In Afghanistan hebben de militairen *freedom of movement* (FoM), geregeld in Artikel IV, lid 3 van de *Military Technical Agreement* (MTA) van 2002.²⁹ Onder deze vallen onder meer vrijstelling van douaneprocedures, uitsluiting van jurisdictie van lokale veiligheidsdiensten of fiscale vrijstelling. Formeel hebben ook civiele leveranciers die honderd procent voor ISAF werken dezelfde, volledige FoM als militaire logistieke eenheden. De MTA dekt weliswaar alle

leveranciers af die volledig voor ISAF werken, maar een contractor is geen ondergeschikte van de militaire structuur en zal altijd zijn eigen oogmerk nastreven, namelijk een grotere bedrijfswinst. Een contractor zal proberen de mensen, het materieel en de systemen die in Afghanistan zijn (de *overhead*) aan te wenden voor alle activiteiten die hij in het land verricht. Een contractor die voor ISAF-goederen levert is dus dezelfde contractor die goederen aan de Verenigde Naties of aan de Franse Ambassade levert. Feitelijk is deze contractor dan geen honderd procent ISAF-eenheid meer. Daarnaast zal de contractor niet de dure westerse middelen naar Afghanistan halen, maar onderaannemers (subcontractors) inhuren die taken doen als transport of overslag. Deze subcontractors huren ook weer subcontractors in, veelal lokale Afghanen. Een vraagstuk waar de ISAF-juristen, controllers en logistici mee worstelen is of deze (sub)subcontractors nog steeds onder de bescherming van de MTA vallen, of dienen deze lokale werknemers gewoon inkomstenbelasting te betalen?

In het begin van de ISAF-missie vielen de contractors onder de hoede van de militaire component, maar na verloop van tijd zijn zowel de contractors als de overheid volwassener geworden. Ondanks de vrijstellingen die heersen onder de MTA heeft ISAF, om het zelfstandiger worden van de Afghaanse regering te bevorderen, aangegeven bepaalde Afghaanse wet- en regelgeving te gaan volgen. Dit houdt in dat ook de contractors zich daar aan moeten houden. Maar stel nu dat de Afghaanse overheid regels opstelt die de FoM beperken, treedt ISAF dan op jegens de Afghaanse overheid namens de contractors?³⁰ Of moeten de contractors dat zelf doen? Is de contractor een bondgenoot of zakenpartner? ISAF probeert qua handelen altijd op de zogeheten *moral highground* te blijven. ISAF screent iedere werknemer, probeert geen goederen te kopen van ‘verkeerde’ bedrijven of staten en weigert smeergeld te betalen. De contractor zelf houdt zich daar nog wel aan, maar de subcontractor mogelijk al minder en de sub-subcontractor waarschijnlijk nog minder. Wie garandeert ons dat de goederen die wij kopen niet uit een

28 Het uitbesteden van capaciteiten is overigens niet beperkt tot logistieke capaciteiten. In de ISAF-missie werken naast een kleine 120.000 militairen ook nog een even groot aantal contractors, niet-militairen die deel uitmaken van ISAF en die bijdragen aan één van de functies van militair optreden. Denk daarbij aan het inhuren van bescherming via de PMC's, vooral door de VS.

29 MTA, Artikel IV: *Deployment of the ISAF, lid 3: 'The Interim Administration understands and agrees the ISAF will have complete and unimpeded freedom of movement throughout the territory and airspace of Afghanistan' (2002).*

30 Wat deze casus een bittere bijmaak geeft is dat veel GfROA-regelgeving mede wordt ontwikkeld door westerse adviesbureaus, die via ontwikkelings samenwerking als mentor optreden voor de Afghaanse ministeries en waardoor het de westerse landen dubbel geld kost.



De logistiek van ISAF is een lappendeken in een zeer complexe omgeving

land komen waar VN-sancties gelden of dat ze niet gemaakt zijn met kinderarbeid? Wie garandeert ons dat ISAF niet op indirecte wijze de Taliban financiert?

De toets: wat leren we hieruit?

Een subconclusie uit de voorgaande paragraaf is dat de logistiek van ISAF te kenschetsen is als een lappendeken. Er is een zekere fragmentatie en – mogelijk als gevolg hiervan – er is geen geïntegreerde logistieke aanpak. Er is weinig synergie op het gebied van de eerder genoemde role specialist nations-taken, een grote afhankelijkheid van contractors en ieder spoor van een *multinational logistic unit* ontbreekt. In het onderstaande toets ik kenmerken van het uitbesteden van logistiek in de ISAF-missie aan de militaire grondbeginselen. Van de twaalf vigerende grondbeginselen uit de *Nederlandse Defensie Doctrine* zijn eenheid van inspanning, eenvoud, flexibiliteit, economisch gebruik van middelen en voortzettings-

vermogen voor de logistiek het meest richtinggevend.³¹

Eenheid van inspanning betekent dat alle middelen en inspanning die voor één doel beschikbaar zijn, op elkaar afgestemd zijn. Het houdt tevens in dat de militaire commandant de beschikbare militaire capaciteit doelmatig kan inzetten en zijn eigen kwetsbaarheid voor de tegenstander vermindert.³² In ISAF heeft de commandant niet de beschikking over alle middelen. Dit komt ten eerste doordat het oogmerk van de militaire commandant en de contractor verschilt. De contractor (in ISAF) heeft een commercieel oogmerk, terwijl de commandant doeltreffendheid nastreeft.

31 *Nederlandse Defensie Doctrine* (Defensiestaf, 2005) 55-59; *Militaire Doctrine voor Landoptreden* (Landmachtstaf, 2009, LDP-1) 107; *Leidraad 7A Operationele Materieel-logistiek* (Landmachtstaf, 2006) 28-33 en *Allied Joint Doctrine* (AJP-01(D) NAVO 201-) 1.6-1.8. N.B. De gebruikte terminologie en het aantal grondbeginselen verschilt niet alleen per land en binnen een krijgsmacht maar ook in tijd. In dit artikel is de inhoud van de Leidraad 7A aangehouden maar de terminologie is afkomstig uit de NDD.

32 *Nederlandse Defensie Doctrine*, 57.

Ten tweede is de civiele contractor niet betrokken bij de gemeenschappelijke planning en coördinatie vóór en tijdens de missie en ten slotte kent hij een andere juridische positie dan de militair. De civiele contractor valt niet geheel onder de ISAF-jurisdictie, wat tijdens de uitvoering van de operatie, vooral in de relatie met de GfROA, veel problemen oplevert.

Eenvoud is het streven om de militaire plannen eenvoudig en de opdrachten duidelijk te laten zijn.³³ Het logistieke plan van ISAF voor de ondersteuning van de operatie is allesbehalve een toonbeeld van eenvoud, maar neigt eerder naar een lappendeken. Daarnaast zijn de contracten die met derde partijen worden gesloten niet gelijkvormig. Zo is het NAVO-contract voor brandstof anders qua vorm, variëteit en volume dan het Amerikaanse contract, waardoor een uitwisseling van brandstof tussen de VS en NAVO-deelnemers contractueel haast onmogelijk is.

Flexibiliteit betekent dat de militaire commandant, zonder zijn doelstelling te wijzigen, wel het vermogen dient te hebben om op basis van gewijzigde omstandigheden aanpassingen te verrichten. Dit vergt zowel een organisatorische als mentale flexibiliteit.³⁴ In ISAF is de afhankelijkheid van TPLSS substantieel en wellicht zelfs te groot, vooral doordat de controle over de logistieke capability uit militaire handen is geraakt, maar ook doordat, gegeven de investeringen in tijd en geld die het vergt om een logistieke keten op te zetten in een operationele omgeving, de civiele contractor *de facto* een monopoliepositie heeft verkregen. Hierdoor heeft de militaire commandant sterk

ingeboet op zijn logistieke flexibiliteit en redundantie.

Economisch gebruik van middelen houdt in dat een militaire commandant zijn middelen steeds inzet naar soort, hoeveelheid en in de juiste verhouding tot het gestelde doel.³⁵ De balans tussen inzet van logistieke middelen, beheer en voorraadvorming ligt bij ISAF echter slechts ten dele in handen van de militaire commandant. Beheer, beveiliging en voorraadvorming van logistieke klassen zijn immers geheel in handen van de contractors. Zo schrijft het Operationeel Plan (OPlan) van ISAF een aantal *Days of Supply* (DOS) voor, terwijl een civiele contractor vanuit schaalvoordeel redeneert en een twee keer zo hoge voorraad aanhoudt, met alle beveiligingsproblemen van dien. Tevens kiest een contractor er ook vaak voor om de voorraad in Afghanistan lager te houden dan de in het ISAF-OPlan afgesproken aantal DOS omdat de goederen snel en gemakkelijk in de buurlanden te verwerven zijn (het *just in time*-principe). Een ander punt is dat de militaire commandant geen logistieke inlichtingen meer krijgt van zijn vooruitgeschoven elementen. Deze vooruitgeschoven elementen zijn in de praktijk vaak subcontractors (lokale Afghanen) van de civiele contractor. Dit in tegenstelling tot de operatie *Desert Storm*, waar de *director of logistics* met zogeheten *Ghostbusters* werkte. Dat waren vertrouwelingen die zijn militaire ogen en oren in het (logistieke) voorterrein waren, zodat de schaarse logistieke goederen op een zo efficiënt mogelijke wijze werden ingezet.³⁶

Voortzettingsvermogen betekent het zo lang mogelijk voortzetten van een eenmaal begonnen operatie totdat het gewenste resultaat is behaald.³⁷ In ISAF is de logistiek gebaat bij een grote strategische flexibiliteit en redundantie in capabilities (logistiek vermogen).³⁸ Deze redundantie bestaat slechts ten dele, want de logistieke redundantie van ISAF zit niet in de capabilities, maar vooral in de logistieke middelen: mensen en materieel (capacities). Anders gesteld: ISAF heeft een overschot aan bepaalde capaciteiten, zoals nationaal logistiek personeel, terwijl er onvoldoende redundantie is in de totale keten doordat er slechts enkele mili-

33 Ibidem.

34 Ibidem.

35 *Nederlandse Defensie Doctrine*, 56.

36 Pagonis, *Moving Mountains*, 218.

36 *Nederlandse Defensie Doctrine*, 59.

38 Volgens Pagonis is dit het fundamentele verschil tussen commerciële en militaire logistiek. Hij stelt (en citeert daarbij Martin van Crevelds *Technology in War* (1989, blz. 316-317) dat als de logistiek een operatie ondersteunt die in staat moet zijn 'to be capable of coping with the uncertainty that is the result of enemy action and, as such, inherent in war – in that case a certain amount of redundancy, slack, and waste must not only be tolerated but deliberately built in. There are few for-profit concerns that live comfortably with redundancy, slack and waste'. Pagonis, *Moving Mountains*, 210-211.

taire brandstoftestlaboratoria zijn. Aangezien de ISAF-logistiek een doctrinaire lappendeken is, waarbij de *logistic control* zowel in handen van de militaire commandant als de civiele contractor ligt, leveren staten de capaciteit die ze hebben en niet de capabilities die ISAF nodig heeft. Daarnaast is de redundantie in gevaar omdat er geen duidelijke afspraken zijn met de civiele contractors over rapportages, de bevels-verhouding, de niet-nakoming³⁹ en over uitzonderingsgevallen, zoals een toename van geweld of conflicten met de lokale overheid. Niet-nakoming (geen brandstof leveren) of het uitblijven van rapportages levert hooguit een civielrechtelijke contractbreuk op, terwijl de militaire consequenties en financiële schade op langere termijn disproportioneel groot zijn. Uit bovenstaande concludeer ik dat de uitbestede logistiek van ISAF niet meer voldoet aan de logistieke grondbeginselen van militair optreden. Dit houdt in dat de logistiek als functie van militair optreden niet meer in het domein van de militaire commandant ligt, maar in handen van de civiele contractor is. Op zijn best is het een gedeelde verantwoordelijkheid, wat direct indruist tegen de beginselen van doelgerichtheid en eenheid van inspanning. De militaire commandant heeft geen logistieke flexibiliteit meer en daarmee is de TPLSS in ISAF te ver doorgeschoten.

Conclusie

Is het 'slim' om logistiek uit te besteden in deze tijden van financiële krapte? Het uitbesteden van militaire taken en diensten, inclusief logistieke taken, is niet uitgesloten. Maar hier moet genuanceerd naar gekeken worden. Een grote operatie als ISAF zal nooit door één land kunnen worden gedragen. Logistiek zal in de toekomst bestaan uit *joint*, *combined*, *interagency* en *contract-based* actoren en factoren. Dit houdt per definitie al in dat delen van de logistiek zullen moeten worden uitbesteed aan derde partijen of dat staten onderling nauwer moeten samenwerken om multinationale logistieke capaciteit te genereren. De operationele materieellogistiek in ISAF is te kenschetsen als een logistieke lappendeken. Mede door de incrementele opbouw van de missie is er geen geïntegreerde

logistieke aanpak en in sommige logistieke klassen hebben civiele contractors (TPLSS) een monopoliepositie verkregen, zowel als het gaat om uitbestede logistieke middelen (capaciteit) als om het logistieke concept (capability).

De ervaring van ISAF leert dat een te grote afhankelijkheid van civiele contractors problemen oplevert op het gebied van eenheid van inspanning, voortzettingsvermogen, eenvoud, flexibiliteit en bewegingsvrijheid. Efficiency-overwegingen prevaleren hier boven de effectiviteitsoverweging. De militaire commandant merkt daardoor dat de logistieke functie van militair optreden, primair op het gebied van voeding, water en brandstof, niet meer binnen zijn autoriteit valt. De conclusie is derhalve dat het niet slim is het logistieke conceptuele vermogen (capability) uit te besteden. Verantwoord militair uitbesteden houdt in dat de middelen (capaciteiten) alternatief kunnen worden ingevuld als dit een efficiencyvoordeel oplevert of als hiermee schaarse capaciteit kan worden ingehuurd, maar dat het logistieke vermogen (capability) in tact blijft. Met andere woorden: de logistiek als functie van militair optreden, ofwel de autoriteit en beslissingsbevoegdheid (de *Command and Control*) over het logistieke concept, moet onder de operationele commandant vallen, maar de mensen en het materieel voor transporteenheden of het onderhoud mogen civiel uitbesteed zijn.

Betere oplossingen om een logistieke efficiëntieslag te maken en om de problemen met civiele inhuur te omzeilen zijn een nauwere samenwerking met andere NAVO-lidstaten in multinationale logistieke eenheden of het intensiever samenwerken met NAVO-agentschappen zoals het NSPA (*NATO Support Agency*).⁴⁰

Deze multinationale eenheden kan een land inzetten, maar dat hoeft niet als het land of de coalitie – afhankelijk van de situatie – toch besluit om *contracted support* in te huren waardoor flexibiliteit, capability en capaciteit behouden blijven. ■

39 Commercieel afdwingen van niet-nakoming heeft een andere dimensie dan hiërarchisch afdwingen. Een rechtszaak of een boete aan de contractor kan niet verhinderen dat voor niet-nakoming duizenden ISAF-medewerkers geen eten krijgen of dat een operatie (en daarmee mensenlevens) in gevaar komt.

40 NSPA was voorheen NAMS (NATO Maintenance and Support Agency).