



DEFENSIE IN COMPETITIE

Interdepartementaal
beleidsonderzoek
Uitbesteding ondersteunende
eenheden defensie

Ronde 1998 - . nr.1
april 1999

DEFENSIE IN COMPETITIE

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
UITBESTEDING ONDERSTEUNENDE EENHEDEN DEFENSIE***

IBO-ronde 1998, nr. 1
april 1999

Inhoudsopgave

1	Doelstelling IBO-UOD	— 3
2	Opzet en uitvoering onderzoek	— 4
3	Uitbestedingsbeleid: Competitieve Dienst Verlening (CDV)	— 5
4	Gerealiseerde en/of verwachte besparingen in het buitenland	— 6
5	Voorstel CDV-aanpak in Nederland	— 7
6	Resultaten onderzoek interne defensiebedrijven	— 11
7	Conclusies	— 13
8	Aanbevelingen	— 14

Bijlagen

- I Samenstelling werkgroep IBO-UOD
- II Onderzoeksverslag Moret Ernst & Young

1 Doelstelling IBO-UOD

De werkgroep IBO-UOD heeft in het voorjaar van 1999 onderzoek verricht om te bezien of uitbesteding van ondersteunende eenheden van Defensie kan leiden tot efficiency- en kwaliteitsverbetering en budgettaire voordelen, rekening houdend met de strategische belangen van Defensie.

Doel van het onderzoek was daarbij criteria te ontwikkelen voor het uitbesteden en concurrentiestelling van ondersteunende eenheden van Defensie. In het onderzoek zijn betrokken de Hogere Onderhoudsbedrijven (Koninklijke Marine, Koninklijke Landmacht en Koninklijke Luchtmacht), de transportfunctie voorzover ondergebracht bij de Defensie Verkeers- en Vervoersorganisatie (DVVO) en de bewakings- en beveiligingsfunctie van de KM, KL en KLu en van het kerndepartement.

Het eindrapport van de werkgroep is mede gebaseerd op de resultaten van het onderzoek dat Moret Ernst & Young Management Consultants in opdracht van de werkgroep heeft verricht. Dit onderzoeksverslag is als bijlage opgenomen.

De samenstelling van de werkgroep is in bijlage I opgenomen.

2 Opzet en uitvoering onderzoek

Om tot het gewenste resultaat te komen heeft de werkgroep twee deelonderzoeken laten verrichten door Moret Ernst & Young Management Consultants:

- een onderzoek naar de uitbestedingspraktijk in vier NAVO-landen;
- een *quick scan* naar uitbestedingsmogelijkheden bij drie ondersteunende functies binnen de krijgsmacht delen.

Met het eerste deelonderzoek, een bezoek aan defensievertegenwoordigers in de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, heeft de werkgroep goed inzicht verkregen in de ervaringen en de praktijk van de bestaande programma's welke ook voor de Nederlandse situatie van toepassing kunnen zijn.

In de opzet van de *quick scan* naar uitbestedingsmogelijkheden was het doel de genoemde bedrijven door te lichten om te bezien of uitbesteding mogelijk is, waarbij onder andere de criteria van de andere NAVO-landen toegepast konden worden.

3 **Uitbestedingsbeleid: Competitieve Dienst Verlening (CDV)**

Het documentatiemateriaal en de gesprekken met de vertegenwoordigers van de NAVO-landen heeft aangetoond dat uitbestedingsbeleid in deze landen veranderd ligt in een systematiek die breder is dan uitsluitend besluitvorming op basis van criteria of uitbesteding wel of niet mogelijk is. De werkgroep is van mening dat een dergelijke benadering ook voor Defensie zou moeten gelden en heeft daarop de aangetroffen werkwijze in kaart gebracht: de Competitieve Dienst Verlening (CDV).

De CDV-aanpak zoals die in de bezochte landen bestaat, gaat ervan uit dat kostenbesparingen op ondersteunende taken ruimte bieden voor de primaire defensietaak (concentratie op de kerntaak). Uitbesteding kan daarbij goedkoper zijn door schaalvoordelen, toepassing van *best practices*, de hogere produktiviteit en het beschikbare kapitaal in de particuliere sector. Uitbesteding kan de kennis-input van de industrie met betrekking tot nieuwe technologieën en *best practices* stimuleren. Daarnaast kan uitbesteding een positief effect hebben op de ontwikkeling van defensiegerelateerde industrie. Wel dient te worden opgemerkt dat er veelal restricties zijn ten aanzien van de mate van uitbesteding (in de VS wordt bijvoorbeeld 50% van de onderhoudsactiviteiten uitbesteed). Kernpunt in de CDV-aanpak is echter dat uitbesteding alleen een oplossing is, als uitbesteden substantieel goedkoper is dan de *meest efficiënte organisatie* (MEO) binnen Defensie.

Vanuit deze zienswijze staat niet het uitbesteden als zodanig centraal ('uitbesteden om het uitbesteden'), maar is het ijkpunt de mogelijkheid om (intern of extern) kostenbesparingen te realiseren door het toelaten van externe concurrentie. ('uitbesteden alleen als blijkt dat het intern niet goedkoper en/of beter kan').

Op hoofdlijnen betekent dit dat op een mogelijk uit te besteden takenpakket zowel het eigen apparaat als private partijen op dezelfde voorwaarden op basis van meerjarige contracten kunnen inschrijven. De interne partij doet een aanbieding op basis van de MEO. Dit houdt in dat intern niet wordt uitgegaan van de huidige situatie, maar van de voor de te leveren diensten of produkten meest geschikte organisatie. Als blijkt dat de interne partij een lagere aanbieding heeft, wint de interne partij en krijgt deze ook de mogelijkheid om de MEO vervolgens te organiseren. Met de MEO krijgen de interne defensiebedrijven een eerlijke kans in het uitbestedingstraject en wordt automatisch het benodigde entrepreneurship in de interne defensiebedrijven ontwikkeld.

4 Gerealiseerde en/of verwachte besparingen in het buitenland

Met deze methodiek zijn in het buitenland besparingen tot gemiddeld zo'n 30% gerealiseerd, waarbij sommige activiteiten zijn afgestoten en andere binnen de eigen organisatie zijn gebleven. Enkele voorbeelden van CDV-projecten in het buitenland: ondersteunende activiteiten op een vliegbasis (uitbesteed, besparing 49%), kalibratie van het HAWK-wapensysteem (intern, besparing 30%), nieuw brandstofbevoorradingsvliegtuig (nog te realiseren: private aanschaf, verhuur aan Defensie), volledige logistieke bevoorradingketen tot aan het risicogebied (nog in onderzoek, wordt vermoedelijk uitbesteed, verwachte besparing 20 - 30%), hoger onderhoud aan vliegtuigen en tanks, automatiseringsactiviteiten, salarissystemen, aanschaf en exploitatie van simulatoren, vliegopleidingen e.d.

Door verschillen in de ijkpunten tussen de bedrijven in het buitenland en in Nederland zijn deze besparingspercentages niet één-op-één te vertalen naar de Nederlandse situatie.

5 Voorstel CDV-aanpak in Nederland

De werkgroep IBO-UOD stelt voor de Nederlandse situatie een CDV-aanpak voor die bestaat uit zeven stappen:

1. Scopebepaling (welke activiteiten worden opgenomen in het CDV-programma);
2. Performance Work Statement, PWS (opstellen van een resultaatgericht programma van eisen);
3. Interne aanbidding (ontwerpen van de meest efficiënte organisatie op basis van de PWS);
4. Openbare aanbidding;
5. Contractgunning;
6. Implementatie;
7. Evaluatie.

Om deze zeven stappen te kunnen zetten, gelden twee randvoorwaarden:

- A. Programma-management;
- B. Verandermanagement.

Een aantal belangrijke elementen uit deze stappen worden hieronder weergegeven.

Scopebepaling en strategisch belang

In de scopebepaling wordt nagegaan welke activiteiten geschikt zijn om in het CDV-programma te worden opgenomen. Hier speelt ook het strategische belang dat aan de betreffende activiteiten wordt gehecht een rol. Het is de werkgroep gebleken dat 'strategisch belang' moeilijk valt te definiëren, zonder dat die definitie de mogelijkheid in zich heeft dat elke activiteit tot een strategische activiteit verwordt. Voor elke activiteit zou dan gelden dat uitbidding niet mogelijk is.

Consequentie hiervan is dat per situatie in het CDV-programma moet worden bekeken wat het strategische belang van de activiteit voor Defensie is en hoe aan dit strategische belang tegemoet kan worden gekomen bij een eventuele uitbidding. Het bestaan van een strategisch belang is op zich geen voldoende reden om een activiteit niet in het CDV-programma op te nemen.

Uit de ervaringen in het buitenland is een eenvoudige vierdeling te maken van activiteiten die meer of minder geschikt zijn om in een CDV-programma op te nemen. Deze verdeling gaat ervan uit of een activiteit al dan niet 'operationeel' is of al dan niet in een 'risicogebied' plaatsvindt.

De niet-operationele, niet in een risicogebied plaatsvindende activiteiten komen het meest in aanmerking om in een CDV-programma te worden opgenomen. De operationele, in een risicogebied plaatsvindende activiteiten komen het minst (of niet) in aanmerking om in een CDV-programma te worden opgenomen.

Daarenboven geldt dat onder meer de volgende criteria een rol kunnen spelen bij het uitbesteden van de ondersteunende functies:

- voorzieningszekerheid;
- *smart buyership/maintainership*.

Voorzieningszekerheid (de garantie dat een produkt of dienst in alle omstandigheden geleverd wordt) is vooral van belang in conflictsituaties. Dit criterium kan er bijvoorbeeld toe leiden dat bij uitbesteding van strategische belangrijk geachte produkten/diensten alleen leveranciers in NAVO-landen in aanmerking kunnen komen.

Om *smart buyership* (kennis, van het produkt of de dienst, die benodigd is om tot een goede inkoop van dat produkt of die dienst te kunnen komen) en *smart maintainership* (kennis van het optimale onderhoudsconcept) in geval van uitbesteding zeker te stellen is het bij bepaalde strategische produkten/diensten noodzakelijk om expertisecentra in te richten of in stand te houden. Daarnaast blijft het noodzakelijk om bij uitbesteding direct toezicht te houden op de uitvoering door de contractor en met transparante contracten te werken.

CDV⁺

In de scopebepaling wordt tevens per activiteit de CDV-strategie vastgelegd: CDV-aanpak of CDV⁺-aanpak. In de CDV⁺-aanpak gaat het bijvoorbeeld om meer omvangrijke investeringen ten behoeve van ondersteunende diensten, waarbij geen interne MEO wordt overwogen. Deze aanpak is vooral geschikt voor investeringen ten behoeve van nieuwbouw voor infrastructuur, IT-systemen en niet wapengerelateerde uitrusting.

In plaats van zelf een investering te doen, wordt in deze CDV⁺-aanpak een partner gezocht die de investering doet en deze vervolgens als onderdeel van een totaal dienstenpakket verhuurt aan Defensie. Deze aanpak maakt de vaste kosten grotendeels variabel en legt het risico voor de betreffende activiteit bij de meest geschikte partij.

Een CDV⁺-traject zal veelal uitmonden in een contract waarvan de lengte onder andere zal worden bepaald door de afschrijvingstermijn op de investeringen en een eventueel daarmee verband houdende omzetgarantie.

Performance Work Statement

Bij het opstellen van de MEO en de openbare aanbesteding, wordt uitgegaan van de Performance Work Statement. Deze PWS is een resultaatgericht programma van eisen (wat moet worden opgeleverd, en niet: welke activiteiten moeten worden verricht om dat 'wat' te maken). In deze PWS moet worden aangegeven hoe de strategische belangen moeten worden afgedekt.

Aanbesteding

Belangrijke elementen voor de aanbesteding zijn gelijke voorwaarden zowel voor de interne als de externe bidders en toepassing van de EU-aanbestedingsregels.

Contractgunning

Bij de contractgunning is transparantie en objectiviteit noodzakelijk om de CDV-aanpak ook op de lange termijn succesvol te laten zijn. Ten onrechte bevoordelen van de eigen organisatie is funest voor de bereidheid van de industrie om een volgende keer te tenderen op een CDV-activiteit. Voor de contractgunning is een adequate kostenvergelijkingsmethodiek noodzakelijk (*level playing field*: verschillen in BTW, waardering vaste activa, personeels-, overhead- en transitiekosten tussen publieke en private sector moeten in de vergelijking worden meegewogen).

De praktijk in het buitenland wijst uit dat een interne winnaar gemiddeld 20% kostenreductie realiseert en een externe winnaar 30 tot 40%. In de VS wordt een marge van 10% hogere personeelskosten bij de interne aanbieder acceptabel geacht (de interne aanbieder heeft dan de voorkeur).

Coördinatiebureau

De ervaringen in het buitenland geven aan dat de CDV-aanpak vraagt om een centraal coördinatiebureau (rapporterend aan de staatssecretaris van Defensie) met vijf tot maximaal tien medewerkers. De taken van dit bureau zijn: inventariseren mogelijke CDV-activiteiten, opstellen van procedures, instrumenten e.d., initiëren en faciliteren van het CDV-programma per activiteit (uitvoering en verantwoordelijkheid ligt bij de betreffende interne defensie-organisatie), bewaken van voortgang, kwaliteit en meten van resultaten, opbouwen en onderhouden van relatienetwerken met de industrie en met de CDV-afdelingen van andere landen.

Verandermanagement

Het CDV-programma kan als een bedreiging worden gezien vanuit de interne defensiebedrijven (dreiging bestaansrecht), de lokale overheden (verdwijnen werkgelegenheid), de departementen (conflicterende belangen) en de industrie (gebruik als kunstmatige dreiging voor interne efficiencyverbetering).

Aandacht voor verandermanagement is daarom noodzakelijk om de CDV-aanpak voldoende tot zijn recht te laten komen. Dit betekent onder andere dat het nut en de noodzaak van opzet en uitvoering van het CDV-programma vanaf de top van defensie duidelijk moet worden onderschreven zodat het programma binnen de defensie-organisatie breed wordt uitgedragen. Daarbij zal een zorgvuldige introductie van het CDV-programma met alle benodigde middelen moeten worden ondersteund.

Het succes van het CDV-programma kan positief worden beïnvloed door de mate waarin de gerealiseerde besparingen ten goede kan komen van de defensie-organisatie.

De werkgroep is van mening dat de eventuele bezwaren die aan een CDV-programma kleven ruimschoots opwegen tegen de voordelen van deze aanpak in verband met de te behalen kostenreductie en de kans die de interne defensie-organisatie krijgt om de bedrijfsvoering en het eigen functioneren te verbeteren.

6 Resultaten onderzoek interne defensiebedrijven

Het onderzoek bij de defensie-onderdelen (hoger onderhoud, transport en bewaking en beveiliging) is op te vatten als een globale doorlichting (*quick scan*), die op hoofdlijnen inzicht geeft in de bedrijfsvoering bij de onderzochte onderdelen. Ter vergelijking: voor het onderzoek bij de betreffende defensie-onderdelen waren circa zes weken beschikbaar, terwijl voor deze stap in de Verenigde Staten circa vijf maanden beschikbaar is.

Bij de onderzochte defensie-onderdelen (hoger onderhoud KM, KL, KLu; transport DVVO en bewaking en beveiliging KM, KL, KLu en kernderpartement) gaat het in totaal om circa 7.350 fte's en waarbij in totaal zo'n f 970 miljoen in de bedrijven omgaat.

Ondanks het *quick scan*-karakter van het onderzoek bij de eenheden, is de werkgroep van mening dat deze doorlichting bij de bedrijven waardevol is geweest, omdat globaal inzicht werd verkregen in:

- de stand van zaken in de bedrijven op het punt van de bedrijfsvoering;
- de vergelijkbaarheid van de gegevens;
- de mogelijke besparingsruimte;
- de geschiktheid van deze bedrijven om in CDV-programma te worden opgenomen.

Bij alle onderzochte bedrijven valt te constateren dat er een duidelijke ontwikkeling is op weg naar een meer bedrijfsmatige en efficiënte bedrijfsvoering. In alle bedrijven zijn projecten gaande om de efficiency en effectiviteit te vergroten. Deze operatie gaat ook met personeelsreducties gepaard. Deze personeelsreductie bedraagt in totaal zo'n 12,5 %. In de defensieplannen is al rekening gehouden met de hiermee verbonden besparingen.

Ten opzichte van bedrijven in de particuliere sector die zich in meer of mindere mate met vergelijkbare bedrijfsprocessen bezighouden is er nog verbeterpotentieel aanwezig. Overigens is het daarbij lastig gebleken om met goed vergelijkbare cijfers te kunnen werken, die op eenzelfde definitie zijn gestoeld. Ook tussen de bedrijven onderling bestaan er verschillen in definiëring van bedrijfsvoeringsindicatoren.

Gegeven de korte doorlooptijd is het niet mogelijk gebleken om het bij de bedrijven beschikbare cijfermateriaal te standaardiseren.

Verder is de werkgroep van mening dat de onderzochte bedrijven wel in een CDV-programma zouden moeten worden opgenomen, maar dat het de vraag is of deze bedrijven als eerste de CDV-systematiek moeten doorlopen. De daadwerkelijke concurrentiestelling onder CDV zou kunnen plaatsvinden na afronding van de lopende reorganisatie. Waar een dergelijke reorganisatie niet aan de orde is, is deze beperking uiteraard niet van toepassing.

In het algemeen geldt verder dat zodra er bij de ondersteunende diensten sprake is van substantiële kapitaalinvesteringen de toepassing van het CDV+-programma zou moeten worden onderzocht.

Voorts acht de werkgroep het van belang dat voor de verankering van de CDV-aanpak in de Defensie-organisatie wordt gestart met succesvolle pilot-cases, waarbij in de eerste fase van het CDV-programma complexe trajecten worden vermeden.

7 Conclusies

De werkgroep IBO-UOD komt op basis van het uitgevoerde onderzoek tot de volgende conclusies.

1. Het CDV-programma is een goed middel voor de Nederlandse defensie om mogelijke budgettaire voordelen te behalen en biedt de interne defensie-organisatie de kans om de bedrijfsvoering en het eigen functioneren verder te verbeteren.
2. De kracht van het CDV-programma is enerzijds gelegen in de opgebouwde externe concurrentiestelling en anderzijds in de mogelijkheid om de aanwezige potentie van de interne defensie-organisatie maximaal te benutten. Dit stimuleert onder andere het entrepreneurship binnen Defensie.
3. De CDV⁺-aanpak biedt de mogelijkheid om vaste kosten grotendeels variabel te maken en risico's van kapitaalinvesteringen met de industrie te delen.
4. Als gevolg van in gang zijnde efficiency- en effectiviteits-verbeteringsoperaties binnen de onderzochte bedrijven zullen de te realiseren besparingspercentages waarschijnlijk geringer zullen zijn dan de percentages die in het buitenland zijn behaald. De besparingspercentages uit het buitenland zijn niet in alle gevallen één op één te vertalen naar de Nederlandse situatie. De daadwerkelijk te realiseren besparingen worden pas duidelijk bij realisatie van het CDV-programma.

8 Aanbevelingen

De werkgroep IBO-UOD komt op grond van de door de werkgroep uitgevoerde werkzaamheden tot de volgende aanbevelingen.

1. Voer het CDV-concept voor Defensie in.
2. Stel een beleidsbepalende stuurgroep in die de scope van het CDV en een meerjarig CDV-programma opstelt. Op basis van de bevindingen van de werkgroep in het buitenland zouden bijvoorbeeld de volgende activiteiten deel uit kunnen maken van deze scope (het betreft een niet-limitatieve opsomming):
 - . hoger onderhoud;
 - . de transportfunctie;
 - . bewaking en beveiliging;
 - . IT;
 - . onderhoud gebouwen;
 - . facility management van militaire complexen;
 - . huisvesting van militairen;
 - . opleidingen;
 - . personeels- en salarisadministratie.

Activiteiten die in aanmerking komen, worden vervolgens geprioriteerd in een meerjarig CDV-programma.
3. Benoem een defensie-industrieplatform om ideeën uit te wisselen (wat kan wel, wat kan niet) en om een relatie met de industrie op te bouwen. Hierbij kan worden gedacht aan het NIID.
4. Zet het CDV-bureau binnen Defensie op. Het CDV-bureau heeft de volgende taken:
 - . het binnen de reeds vastgestelde scope inventariseren van CDV-activiteiten ten behoeve van de opstelling van een CDV-programma;
 - . het opstellen van procedures, uitgangspunten, methodieken en instrumenten voor het inzetten van Performance Work Statements (PWS-en), kostencalculaties en bedrijfsvergelijkingen;
 - . het initiëren en faciliteren van het CDV-programma per activiteit;
 - . het bewaken van de voortgang en kwaliteit van iedere CDV-activiteit en het meten van de resultaten;
 - . het opbouwen en onderhouden van relatiernetwerken met de industrie en met de CDV-afdelingen van andere NAVO-landen.

5. Voor het succes van het CDV-programma is het noodzakelijk dat zowel de CDV-stuurgroep als het CDV-bureau direct onder de politieke leiding van het departement functioneren.
6. Zorg voor succesvolle pilotcases. Vermijd in de eerste fase van het CDV-programma complexe trajecten, waarbij de volgende zaken een rol spelen:
 - . een groot belang van kennisbeheer;
 - . moeilijke lokale politieke situaties;
 - . een beperkt aanbod van uit de Nederlandse industrie;
 - . geringe besparingsmogelijkheden;
 - . de ontwikkelingsfase waarin het betreffende onderdeel zich bevindt.
7. Identificeer tijdens de voorbereiding van een CDV-project de strategische belangen (zoals voorzieningszekerheid, voorkomen van te grote afhankelijkheid van een monopolist, behoud van technische kennis, *smart buyership* e.d.) die in het concrete geval aan de orde zijn en ga na hoe hieraan door middel van contractuele afspraken met de contractor dan wel de aanbestedingsvoorwaarden bij tendering kan worden voldaan. Ervaringen en gekozen oplossingen bij andere NAVO-partners kunnen daarbij als voorbeeld dienen. Het argument 'strategisch belang' mag daarbij niet als alibi kunnen worden gebruikt om aan de CDV-procedure te ontkomen.
8. Pas de CDV⁺-aanpak toe bij nieuwe projecten binnen de ondersteunende diensten waarbij substantiële kapitaalinvesteringen aan de orde zijn.
9. Besteed gericht aandacht aan verandermanagement op alle niveaus in de organisatie die betrokken zijn bij het CDV-programma. Vanuit de top van Defensie zal het CDV-programma duidelijk moeten worden onderschreven. Voor de betrokken ondersteunende onderdelen zal onder meer een adequate introductie nodig zijn, zal het management moeten worden begeleid, zal het personeel voldoende moeten worden betrokken, zullen centrales van overheidspersoneel en medezeggenschapscommissies worden geïnformeerd en zal indringend overleg nodig zijn.
10. Formuleer een realistische budgettaire doelstelling in de defensiebegroting (bij voorkeur per krijgsmachtdeel) met betrekking tot de te realiseren besparingen ter bevordering van de uitvoering van het CDV-programma.
11. Stel het tijdpad vast voor de uitwerking van het CDV-programma (te weten:
 - . besluitvorming in de Ministerraad over het rapport IBO-UOD in juni 1999;

- . uitwerken van het CDV-concept, opzetten projectorganisatie binnen Defensie, vaststellen concrete projecten CDV-programma voor eind 1999;
- . start uitvoering CDV-programma voor eind 1999;
- . eerste resultaat CDV-programma medio 2001;
- . resultaat CDV⁺-programma kan in 2000 reeds worden gerealiseerd, voorzover er in 2000 investeringen zijn voorzien.

Den Haag, 26 april 1999

Werkgroep IBO-UOD

mr. A.Th.L.M. van de Ven
(secretaris)

mr. B. Staal
(voorzitter)

drs. M.T.W. van Zwieten
(secretaris)

Bijlagen bij:

DEFENSIE IN COMPETITIE

Eindrapport

Bijlagen

- I Samenstelling werkgroep IBO-UOD
- II Onderzoeksverslag Moret Ernst & Young

I Samenstelling werkgroep IBO-UOD

Voorzitter mr. B. Staal, Commissaris van de Koningin van de Provincie Utrecht

Secretariaat mr. A.T.L.M. van de Ven (Financiën)
drs. M.T.W. van Zwieten (Defensie)

Leden Gen-Maj b.d. E.N. Westerhuis (Defensie)
(mr. W.J.A. van Helden (plv Westerhuis))
drs. N.J. van Putten (Economische zaken)
drs. P. Verwoerd (Financiën)
dr. J.M. Houben (Verkeer en Waterstaat)
drs. W.J.P. Geerts (Algemene Zaken)
(drs. H.G.M. Cornelissen (plv Geerts))

Onderzoeksteam Moret Ernst & Young Management Consultants

- mr.drs. J.P. van der Meij, verantwoordelijk partner
- drs. P.F. Rozenberg MPA, projectleider
- ir. M. Haarman
- ing. R.J. Kylstra
- drs. A. Postema
- ing. J.A.W. de Croon M.Sc
- drs. S. Cregten

II Onderzoeksverslag Moret Ernst & Young

(separaat bijgeleverd)

Onderzoek Uitbesteding Ondersteunende Diensten Defensie

Eindrapport

Den Haag, 27 april 1999
ir. M. Haarman
mr.drs. J.P. van der Meij
drs. P.F. Rozenberg MPA

 **MORET ERNST & YOUNG**
MANAGEMENT CONSULTANTS

Agenda

- **Achtergrond, doelstelling en aanpak**
- Uitbestedingsbeleid NAVO-partners
- Toepasbaarheid voor NL-se Defensie
- Lessons learned NL-se industrie
- Conclusies en aanbevelingen

Probleemstelling

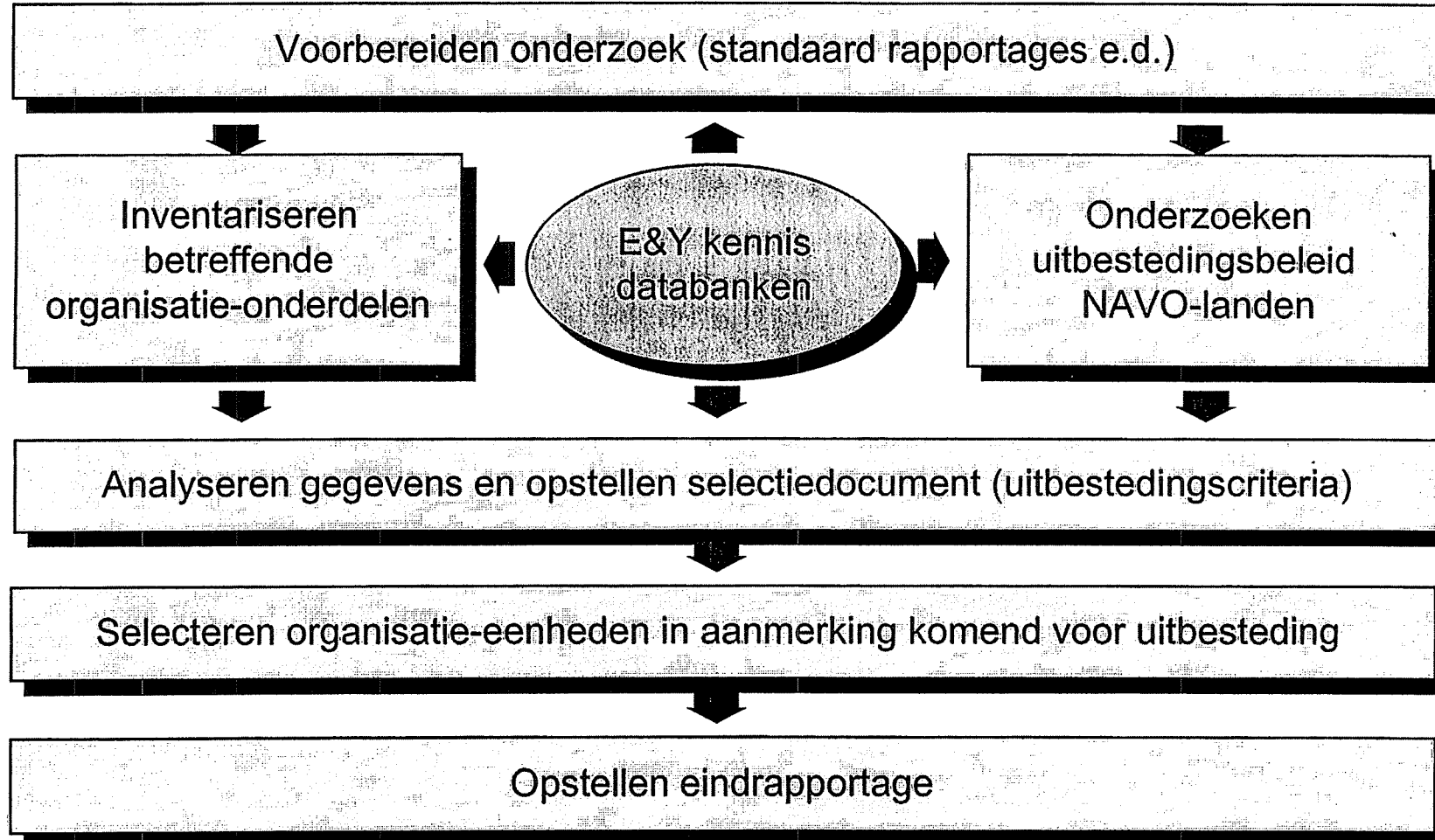
Achtergrond onderzoek:

- in regeerakkoord opgenomen budgettaire taakstelling Defensie
- onderzoek wenselijkheid en haalbaarheid verdere uitbesteding ondersteunende eenheden
- doel uitbesteding: efficiency- en kwaliteitsverbetering en budgettaire voordelen rekening houdend met strategisch belang Defensie

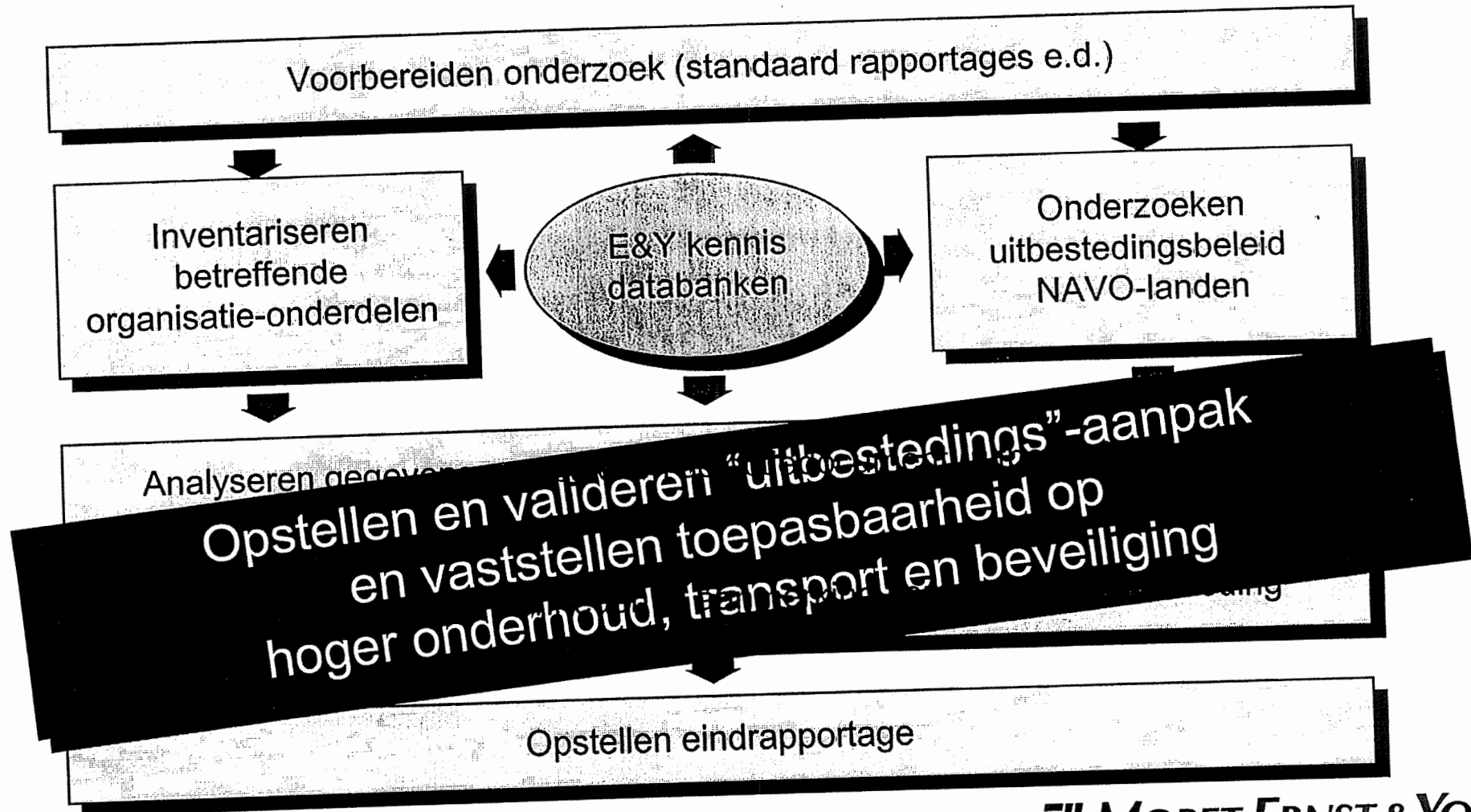
Doelstelling onderzoek:

- ontwikkelvarianten en criteria voor uitbesteden van ondersteunende eenheden, waarop ministerraad principebeslissingen kan nemen
- scope: hogere onderhoudsbedrijven, transportfunctie en beveiligings- en bewakingsfunctie
- tevens aandacht voor ervaringen bij andere NAVO-landen bij het uitbesteden van ondersteunende eenheden

Plan van aanpak



Voorstel wijziging plan van aanpak



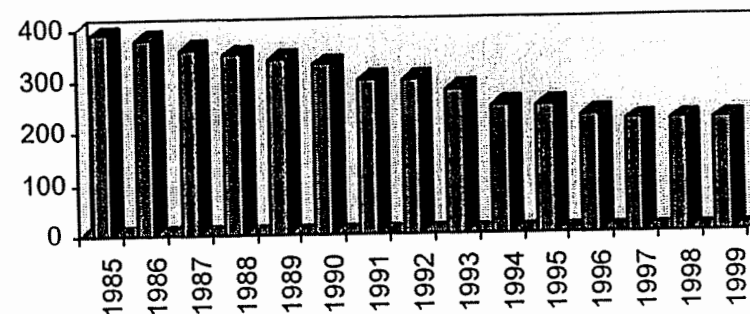
Agenda

- Achtergrond, doelstelling en aanpak
- Uitbestedingsbeleid NAVO-partners
- Toepasbaarheid voor NL-se Defensie
- Lessons learned NL-se industrie
- Conclusies en aanbevelingen

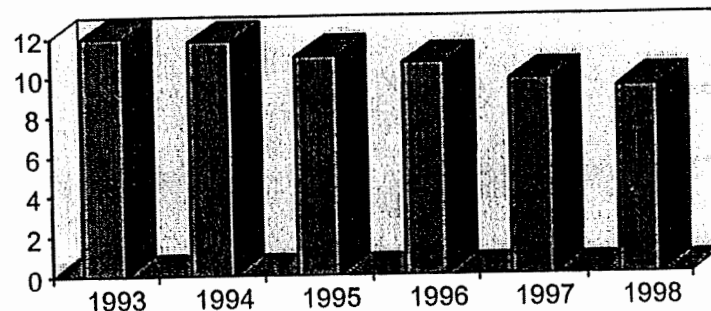
Behoefte aan efficiency verbetering

- In alle landen is er een afnemend Defensiebudget, waardoor minder investeringen in nieuw materieel gedaan kunnen worden
- Er is een sterke behoefte aan efficiency verbetering in ondersteunende activiteiten om investeringen toch mogelijk te maken en het Defensie budget weer in het juiste evenwicht brengen!

Defensiebudget USA (x 1 miljard US\$)*



Defensiebudget Canada (x 1 miljard CAN\$)*



MORET ERNST & YOUNG
MANAGEMENT CONSULTANTS

* bron: interviews en documentatie NAVO-landen

Uitbesteding als oplossing

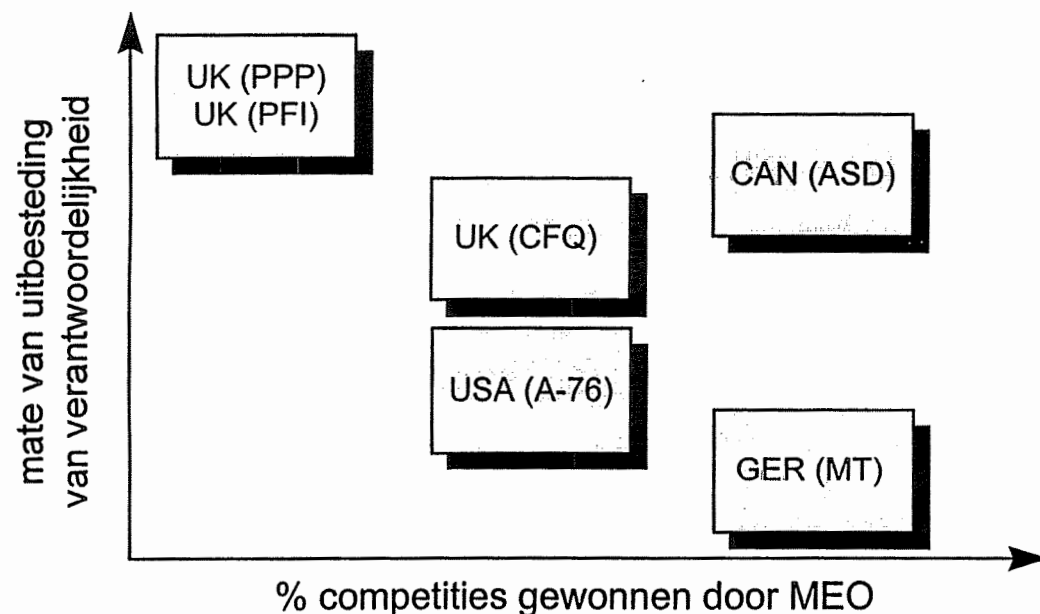
- Uitbesteding als middel tot kostenreductie en dus investering in nieuwe wapensystemen
- Uitbesteding kan goedkoper zijn door de economy of scale, de best practices, de hogere productiviteit en het beschikbare kapitaal binnen de industrie
- “Value for money for the tax payers”
- Maakt het Defensie tevens mogelijk om zich te concentreren op haar kernactiviteit
- Stimuleert kennis-input vanuit de industrie met betrekking tot nieuwe technologieën en best practices
- Stimuleert de ontwikkeling van de defensie-gerelateerde industrie in het betreffende land

Echter, uitbesteding is alleen een oplossing als het goedkoper is dan de meest efficiënte organisatie binnen Defensie!

Meest Efficiënte Organisatie (MEO)

- De MEO is de basis voor interne aanbidding op de open aanbesteding
- De MEO gaat niet uit van de huidige situatie, maar van de voor de te leveren dienst meest geschikte organisatie
- Wanneer de interne aanbidding lager is dan die van de externe partijen, wint de interne aanbidding en krijgt men groen licht om de MEO te realiseren
- De MEO geeft de defensie-bedrijven een eerlijke kans in het uitbestedingstraject en brengt automatisch het benodigde entrepreneurship met zich mee

Positionering uitbestedings- programma's NAVO-landen



- CAN:
 - Alternative Service Delivery (ASD, 1995)
- USA:
 - Competitive Sourcing Program (A-76, 1997)
- GER:
 - Market Testing (MT, 1996)
- UK:
 - Competing For Quality (CFQ, 1990)
 - Private Finance Initiative (PFI, 1992)*
 - Private Public Partnering (PPP, 1999)**

* PFI streeft naar het niet zelf financieren van nieuwe investeringen (gebouwen, IT, niet-wapen gerelateerde equipment). Een industriële partner is eigenaar van de asset en verhuurt de dienst aan Defensie

** PPP is de PFI-gedachte toegepast op niet investeringsgerelateerde activiteiten

Resultaten “uitbestedings” programma’s NAVO-landen

land	gemiddelde besparing per activiteit* **	% gewonnen door interne aanbidding (schatting)*
■ CAN	30%	80%
■ USA	31%	50%
■ GER	30%	80%
■ UK	23%	50%

**Boodschap: competitie van buiten (industrie) resulteert vaak
alleen al in een kostenreductie !**

* bron: interviews en documentatie NAVO-landen

* * voorzover opgenomen in het programma

Voorbeeld-projecten

Site support van Goose Bay (CAN)

Uitbesteding van alle ondersteunende activiteiten op de trainingsbasis Goose Bay (jaarlijkse kosten CAN\$ 49M) hetgeen geresulteerd heeft in CAN\$ 22M per jaar kostenbesparing

Brandstof-bevoorravingsvliegtuig (UK)

Het nieuwe brandstof-bevoorravingsvliegtuig (GBP 2,5 miljard) wordt conform PFI-aanpak privaat aangeschaft door de industrie en verhuurd aan Defensie

Kalibratie HAWK wapensysteem (GER)

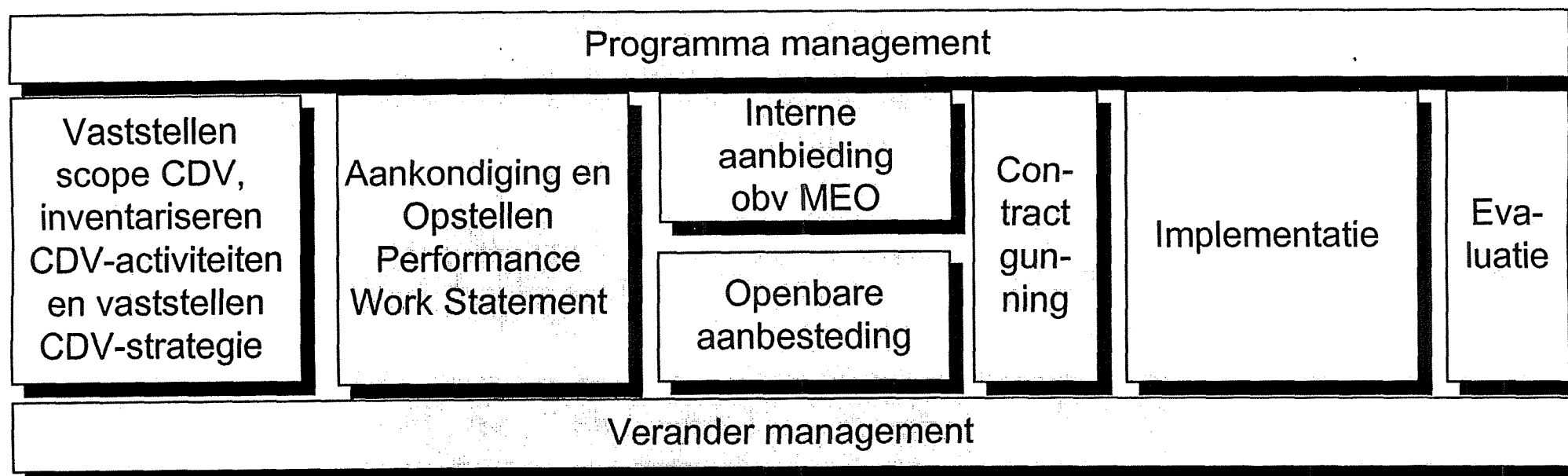
Interne Luchtmacht aanbidding obv van MEO heeft de competitie gewonnen hetgeen een besparing heeft opgeleverd van 30%

Logistieke Supply Chain (CAN)

Alle warehousing en transport functies tot de 1e lijn binnen Defensie (jaarlijkse kosten CAN\$ 314 M) zullen uitbesteed worden aan één 3PL (verwachte jaarlijkse besparing 20-30%)

Overall aanpak

Competitieve Dienst Verlening (CDV)



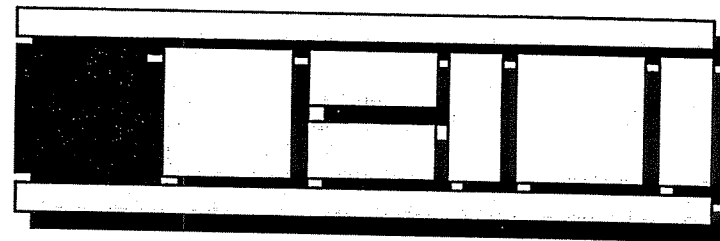
*gemiddelde doorlooptijd per activiteit in maanden in USA **

MORET ERNST & YOUNG

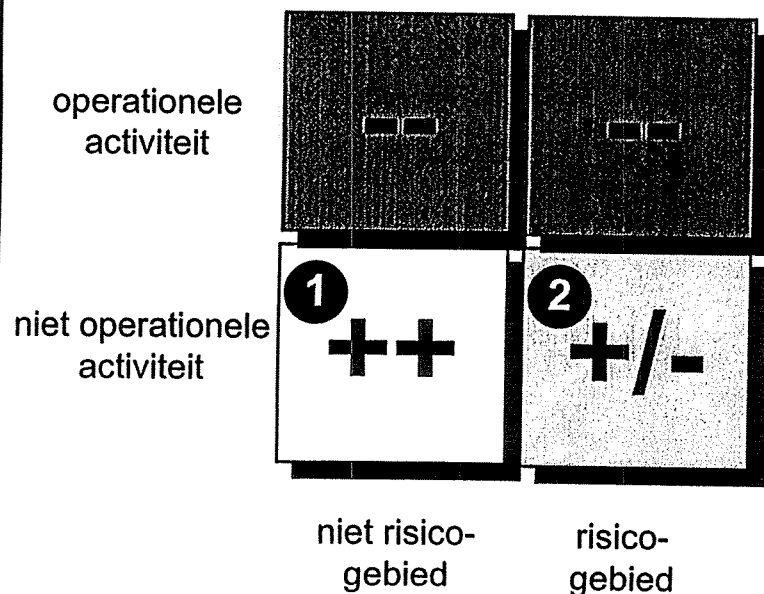
MANAGEMENT CONSULTANTS

* bron: documentatie USA

Scope CDV



- Verschillende definities:
 - core vs. non core
 - commercial vs. inherently governmental
 - market testing fähig en - würdig
- Geen enkele defintie is 100% dekkend
- Alternatief :

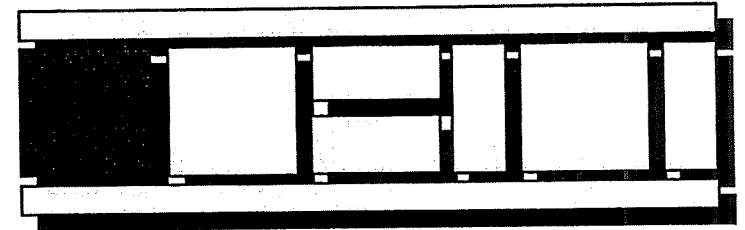


	<i>Voorbeelden van CDV-activiteiten:</i>	<i>Uitzonderingen gemeld door NAVO-landen:</i>
1	hoger onderhoud, training transport, IT- beheer, site-management, accounting huisvesting	beveiliging, geneeskundige verzorging, R&D
2	2e lijns onderhoud, 2e lijns transport, facilities (2e lijn: net buiten het front)	1e lijns onderhoud, 1e lijns transport (1e lijn: aan het front)

CDV-strategie

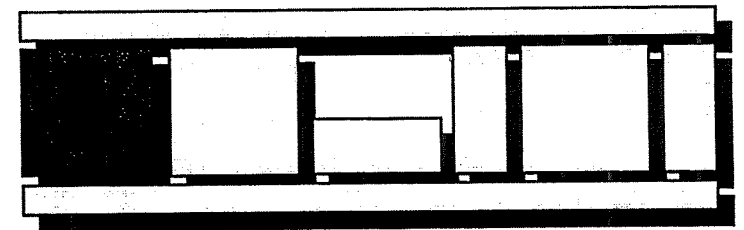
CDV OF CDV+

CDV

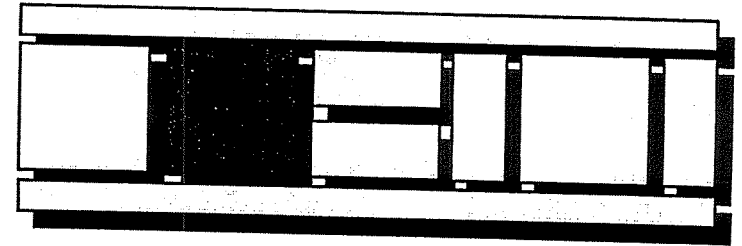


- Per activiteit wordt vastgesteld welke strategie het meest geschikt is om toe te passen:
 - CDV (zie volgende sheets)
 - CDV+
- CDV+ is een variant op het CDV-programma, gebaseerd op de PFI-gedachte
- CDV+ is met name geschikt voor investeringen ten behoeve van infrastructuur, IT-systemen en niet wapen-gerelateerde equipment
- In plaats van zelf de investering te doen, wordt een partner gezocht die de asset aanschaft en deze vervolgens als onderdeel van een totaal dienstenpakket verhuurt aan Defensie
- CDV+ maakt vaste kosten variabel en legt het risico bij de voor de betreffende activiteit bij de meest geschikte partij
- Bij CDV+ wordt geen MEO ontwikkeld, daar vooraf is besloten om geen eigenaar te worden van de asset

CDV+



Performance Work Statement

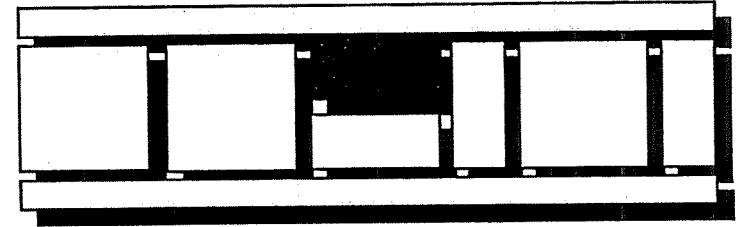


- Beschrijving van wat de activiteit moet opleveren: “Niet hoe, maar wat”. Vraagt om een cultuurverandering (Defensie is gewend om te denken in uitvoering ipv in resultaat)
- Betrokkenheid van huidige organisatie vaak noodzakelijk. In sommige gevallen is ondersteuning door contractor nodig (mag niet tenderen). Een onafhankelijke audit is noodzakelijk wil men problemen achteraf voorkomen
- “Case by case” benadering: ieder traject is uniek
- Kan ook toegepast worden voor reeds uitbestede activiteiten waar contract voor verlengd moet worden (GER)
- Maak het interessant voor de industrie: besteed grote brokken aan!
- Standaard PWS-tools beschikbaar bij verschillende NAVO-landen

MORET ERNST & YOUNG

MANAGEMENT CONSULTANTS

Meest Efficiënte Organisatie

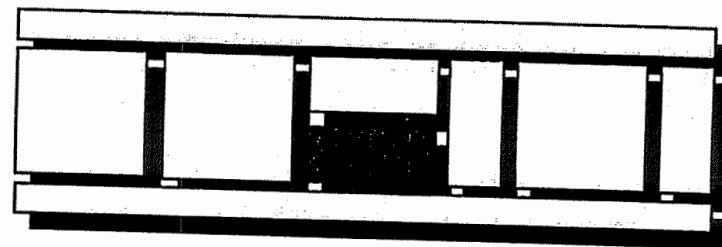


- MEO wordt ontworpen op basis van de PWS
- PWS geeft goed inzicht in welke activiteiten binnen de huidige organisatie daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de gevraagde output van het bedrijf
- Interne aanbidding is gebaseerd op de MEO. Houd bij het financieel ontwerp rekening met BTW, vaste activa, personeelskosten, overheadkosten (centrale defensie-organisatie), transitiekosten
- Adequate stuurinformatie is een belangrijke succesfactor
- Onafhankelijke audit is noodzakelijk wil men problemen achteraf voorkomen
- Diverse kostenberekeningsmethodieken en -tools beschikbaar bij NAVO-landen

 **MORET ERNST & YOUNG**

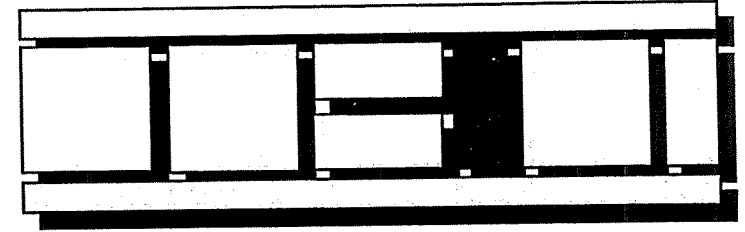
MANAGEMENT CONSULTANTS

Open aanbesteding



- Wanneer er grote brokken werk worden uitbesteed, wordt gezocht naar één hoofdaannemer (one stop shopping)
- Wanneer er echter een monopolie situatie is in de markt, dienen risico's in kaart gebracht te worden en goed beheerst te worden (bijv. door transparante open-boek contracten met maximale winstmarges)
- Het succes van het CDV-programma hangt sterk af van de interesse vanuit de industrie
- In UK, USA, GER is er een sterk ontwikkelde defensie-industrie. In CAN is dit minder het geval
- Defensie-industrie vaak georganiseerd in een belangenvereniging
- In vrijwel alle gevallen ontstaat er politieke weerstand wanneer het contract gegund wordt aan een "buitenlandse" contractor
- Buitenlandse defensie-industrie is ook zeer geïnteresseerd in mogelijke participatie in Nederland

Contractgunning



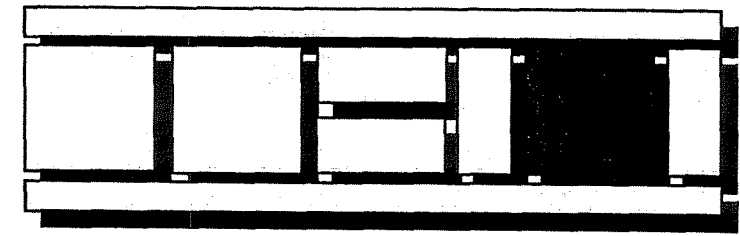
- Lange termijn succes is alleen gewaarborgd als de aanpak transparant, objectief en eerlijk is, zowel naar de interne organisatie toe als naar de industrie
- Dit vraagt om een adequate kostenvergelijkings-methodiek, zodat een “level playing field” ontstaat. Ook hier moet weer nagedacht worden over BTW, vaste activa, personeeskosten, overheadkosten en transitiekosten
- Contractgunning kent twee varianten:
 - alle tenders (ook de interne aanbidding) bij elkaar en goedkoopste wint
 - eerste vergelijking externe aanbiddingen; externe winnaar wordt vergeleken met de interne aanbidding
- De praktijk leert dat een interne winnaar gemiddeld 20% kostenreductie oplevert en een externe winnaar gemiddeld 30-40% kostenreductie (verschillende verklaringen mogelijk)

Implementatie

Bestuurlijk ontwerp

Bestuurlijk ontwerp

- PWS als stuurinstrument
- smart buyership indien noodzakelijk
- risicomangement bij monopolie situatie

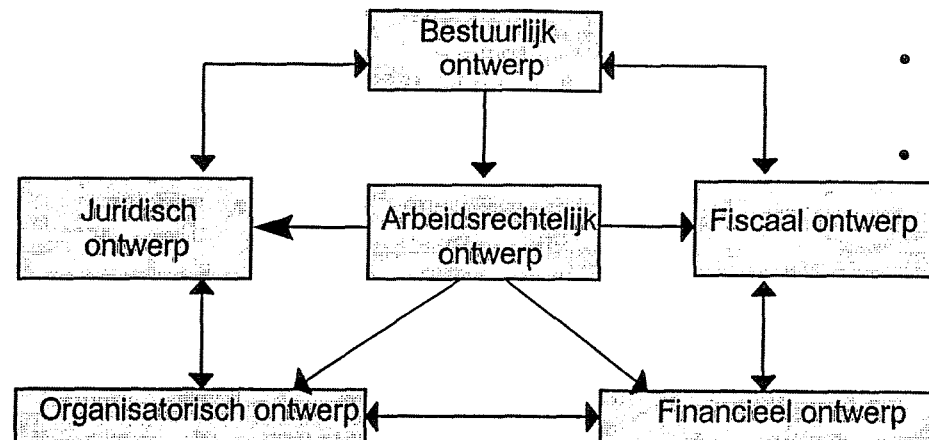


Arbeidsrechtelijk ontwerp

- hoe om te gaan met personeel (EU-richtlijn)?
 - herplaatsing binnen overheid
 - verplichte overname door contractor (right of first refusal)
 - plaatsing eigen personeel bij contractor (embedding personnel)
 - personeelsplan

Juridisch ontwerp

- ammuniteit contractor
- intellectual property
- personeelsplan



Fiscaal ontwerp

- hoe om te gaan met BTW (wordt gecompenseerd)

Organisatorisch ontwerp

- realiseren van de MEO, indien interne aanbidding wint
- overdracht activiteiten indien externe aanbidding wint
- kenniscentrum indien smart buyership is vereist

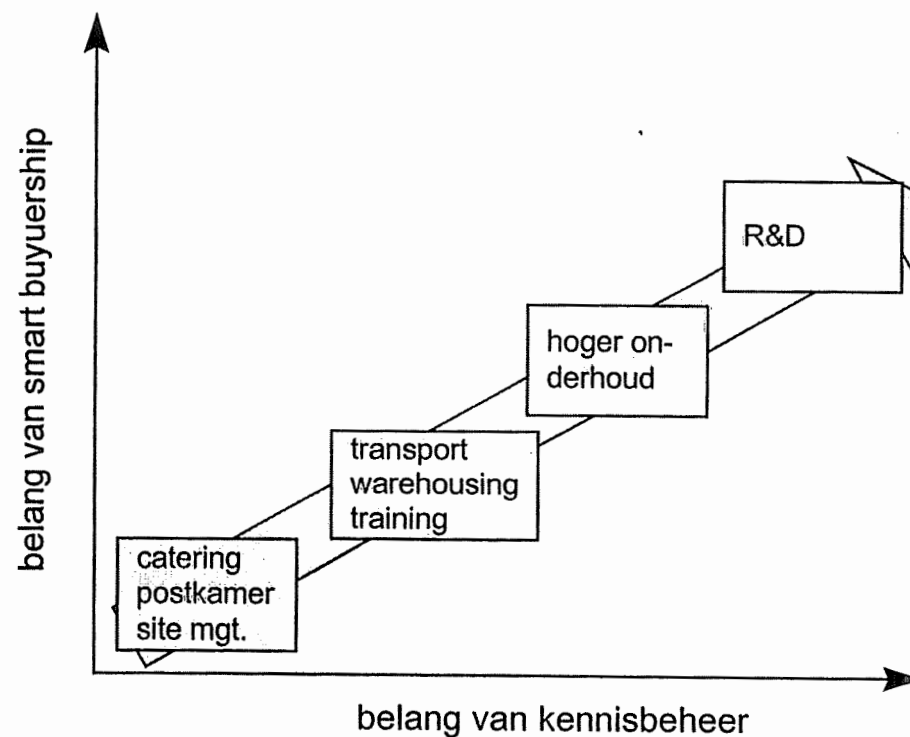
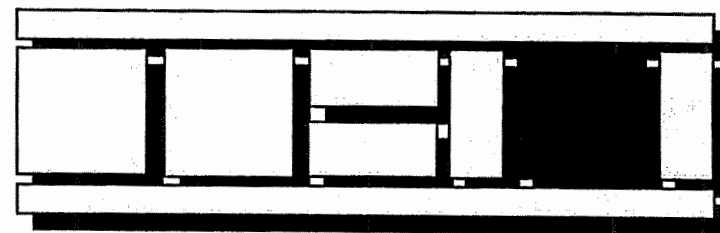
Financieel ontwerp

- obv interne of externe aanbidding
- realiseren van vereiste investeringen indien interne aanbidding wint
- "open boek" contracten met derden met maximale winstmarges
- overheids investeringen door financiers door industrie toegestaan?

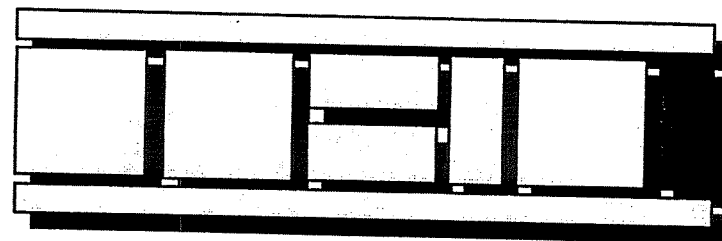
Implementatie

Smart buyership

- Indien het beheer van kennis van belang is, dient er een smart buyership organisatie ingericht te worden (kenniscentrum).
- Kenniscentrum houdt kennisniveau van de activiteit op peil, bewaakt het uitbestedings-proces en verkent de marktontwikkelingen (technologie en marktordening).
- Smart buyership voorkomt dat Defensie te afhankelijk wordt van de contractor
- Belang van kennis beheer hangt met name af van het wapen-technologische gehalte van de uit te besteden activiteit

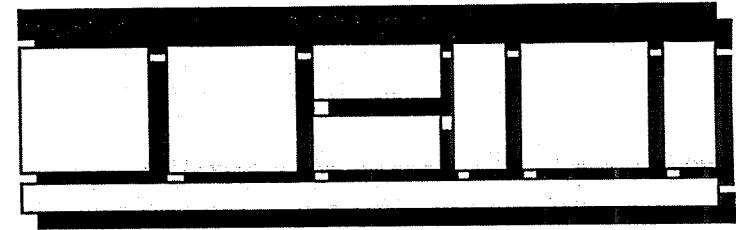


Evaluatie



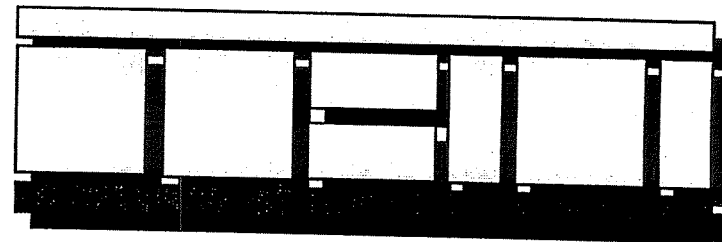
- De prestatie van zowel de interne als externe organisatie (afhankelijk van wie de competitie heeft gewonnen) worden periodiek geëvalueerd op basis van de PWS
- Bij het niet realiseren van de in de PWS beschreven prestatie krijgt de betreffende organisatie in de meeste gevallen één of meerdere waarschuwingen (behalve in GER)
- Wanneer hierna geen verbetering zichtbaar is, wordt het contract verbroken en wordt de activiteit gegund aan de runner up, indien deze nog beschikbaar en geïnteresseerd is. Het is onduidelijk in hoeverre dit in de praktijk haalbaar is, maar het is wel een van de fundamenteën van de aanpak
- Wanneer een activiteit het CDV-programma doorlopen heeft, betekent dit niet dat een nieuwe CDV-ronde niet meer mogelijk is

Programmamanagement



- Het CDV-programma vraagt om een centraal coördinatie-bureau. Afhankelijk van de omvang van het programma bestaat deze afdeling uit vijf tot tien medewerkers
- Deze afdeling houdt zich bezig met de volgende activiteiten
 - inventariseren van de CDV-activiteiten binnen de scope
 - opstellen van procedures, uitgangspunten, methodieken en tools voor het opzetten van kostencomputaties en PWS-en
 - initiëren en faciliteren van het CDV-programma per activiteit (uitvoering en verantwoordelijkheid ligt bij de betreffende interne Defensie-organisatie)
 - bewaken van de voortgang en de kwaliteit van iedere CDV-activiteit en meten van de resultaten (kostenreducties, winnaars)
 - opbouwen en onderhouden van relatie-netwerken met de industrie en met CDV-afdelingen van andere NAVO-landen (gebruik maken van elkaars ervaringen en referentiemateriaal)

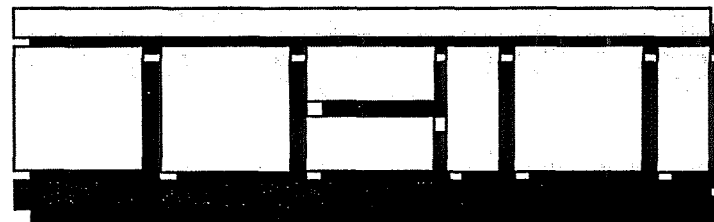
Verandermanagement



- Het CDV-programma brengt vanuit verschillende partijen weerstand met zich mee:
 - defensie-bedrijven (dreiging ten aanzien van bestaansrecht)
 - lokale overheden (dreiging ten aanzien van lokale economische situatie)
 - Ministerraad (conflicterende belangen vanuit de verschillende departementen)
 - industrie (angst om slechts als kunstmatige dreiging gebruikt te worden om interne efficiencyverbeteringen te bewerkstelligen)
- Emotionele kant van de CDV-aanpak is minstens zo belangrijk als de rationele kant
- Structurele aandacht voor verandermanagement is daarom een vereiste

Verandermanagement

Succesfactoren



Pijn huidige situatie

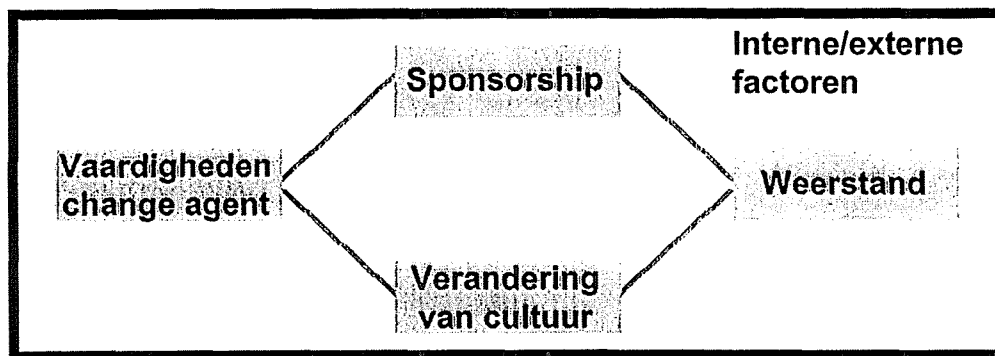
- budgettaire taakstelling
- nood voor nieuwe wapensystemen

Transitieplan

- transparant CDV-programma
- gerichte communicatie en PR

Heldere visie nieuwe situatie

- reallocatie kostenbesparing in nieuwe wapensystemen
- succesvolle pilotcase



Cultuur

- aandacht aan training en begeleiding van mensen om cultuurverandering te kunnen realiseren

Change agents

- gebruik vakkbroeders uit NAVO-landen bij communicatie
- zorg dat eerste CDV-programma's succesvol zijn
- laat CDV-programma door militair trekken met de benodigde vaardigheden

Sponsorship

- top down benadering (ministerraad)
- commitment van Defensie-top
- per activiteit betrekken verantwoordelijke commandant

Weerstand

- betrek vakbonden vanaf het begin
- zorg voor een goed personeelsplan
- bewaak eerlijkheid van het CDV-programma

Agenda

- Achtergrond, doelstelling en aanpak
- Uitbestedingsbeleid NAVO-partners
- Toepasbaarheid voor NL-se Defensie
- Lessons learned NL-se industrie
- Conclusies en aanbevelingen

Is CDV geschikt voor Nederland?

- CDV-aanpak sluit in het algemeen goed aan bij de doelstelling van dit onderzoek:
 - resulteert in veel gevallen in kostenreductie
 - geeft de interne defensie-organisatie een eerlijke kans
 - maakt het mogelijk vaste kosten variabel te maken en risico's te delen met de industrie (CDV+)
- Voor de ondersteunende eenheden binnen de scope van dit IBO/UOD onderzoek is het CDV-programma alleen interessant, indien vooraf aangetoond kan worden dat er kostenreducties te verwachten zijn:
 - hoger onderhoud
 - transport
 - beveiliging

Onderzochte eenheden in IBO-UOD

- opgenomen gegevens van de genoemde bedrijven/activiteiten geven de cijfers weer zoals die begin januari 1999 door de betreffende onderdelen zijn verstrekt (momentopname)
- de bedrijven verschillen en zijn daarmee ook niet (altijd) vergelijkbaar
- verschillen tussen de bedrijven worden onder meer veroorzaakt door de gehanteerde interne definities en de ontwikkelingsfase waarin het betreffende bedrijf zich bevindt (reorganisaties)
- het onderzoek bij de bedrijven/activiteiten betreft een *quick scan* die in een beperkt tijdsbestek is uitgevoerd (vergelijk onderzoekstermijn in de VS)
- de gegevens zijn daarmee *indicatief* en geven een globaal beeld van de besparings- en uitbestedingsmogelijkheden bij de betreffende bedrijven/activiteiten

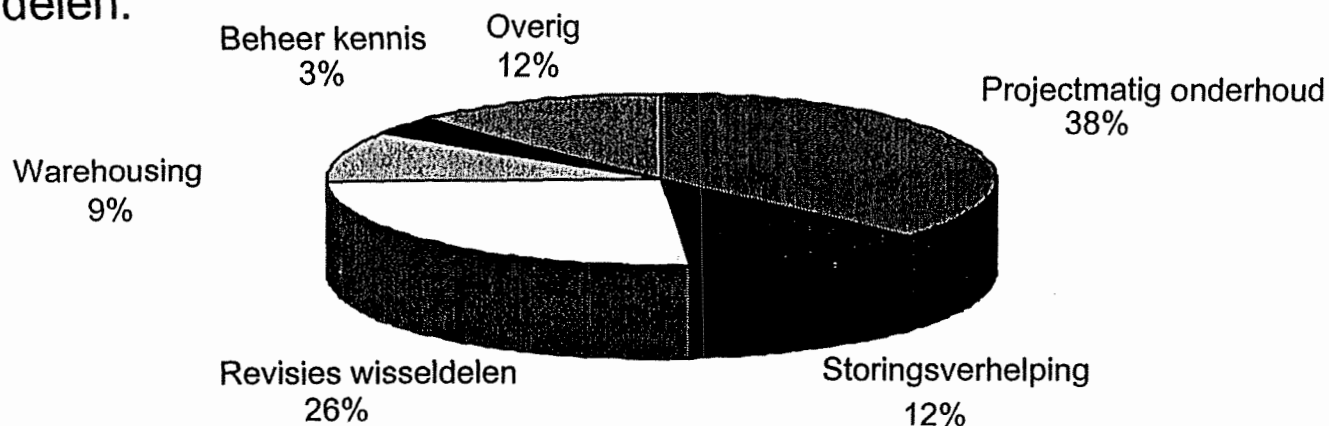
Onderzochte eenheden IBO-UOD

- voor definitieve besluitvorming over uitbesteding is nadrukkelijk meer informatie over deze bedrijven/activiteiten nodig
- alle onderzochte eenheden hebben aangegeven dat hun activiteiten in meer of mindere mate als strategische activiteiten moeten worden gezien
- het al dan niet aanmerken als strategisch belang dient evenwel door Defensie op centraal niveau te worden vastgesteld

Onderhoud

Inleiding

- Hoger onderhoud op dit moment ondergebracht bij 3 bedrijven, waar ruim 4400 medewerkers werkzaam zijn
 - HOBKL (ECW, MCW) (760 medewerkers)
 - MB (Rijkswerf, Sewaco, MEOB) (2549 medewerkers)
 - LCKLu (DELM, DMVS) (1167 medewerkers)
- Het totale dienstenpakket (totaal ca. NLG 650 M per jaar) dat door de hoger onderhoudsbedrijven wordt geleverd, is in de volgende clusters onder te verdelen:



Onderhoud

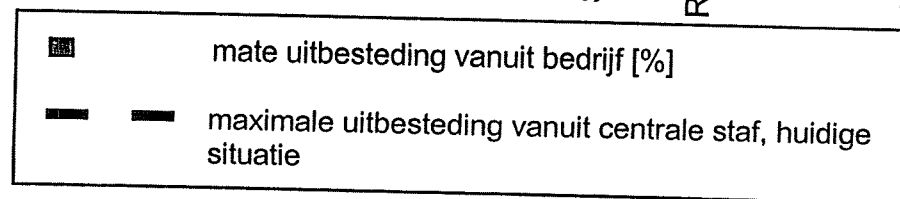
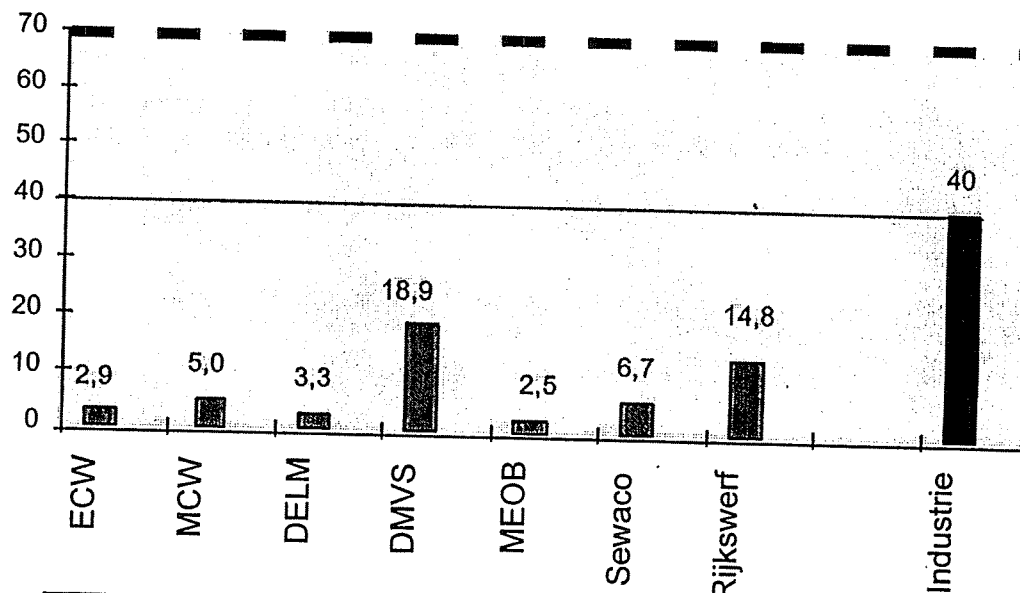
Inleiding

- In het totale dienstenpakket van de genoemde bedrijven zijn ook niet-onderhoudstaken opgenomen, inclusief de daarbijhorende formatie (zoals bijvoorbeeld de berging van (oude) vliegtuigwrakken en explosievenopruiming)

Onderhoud

Mate van uitbesteding

- De mate van uitbesteding door de bedrijven zelf is laag vergeleken met onderhoudsorganisaties in de industrie
- Het beleid bij de bedrijven is gericht op het optimaal benutten van eigen mensen en middelen
- Er wordt echter door de Klu, KL vanuit de centrale organisatie circa 70% van de totale werklust uitbesteed. Bij de Marine gebeurt dit ook, maar met een lager percentage



NB: voor KLu geldt dat budget vanuit centraal niveau zal worden overgeheveld naar LCKLu

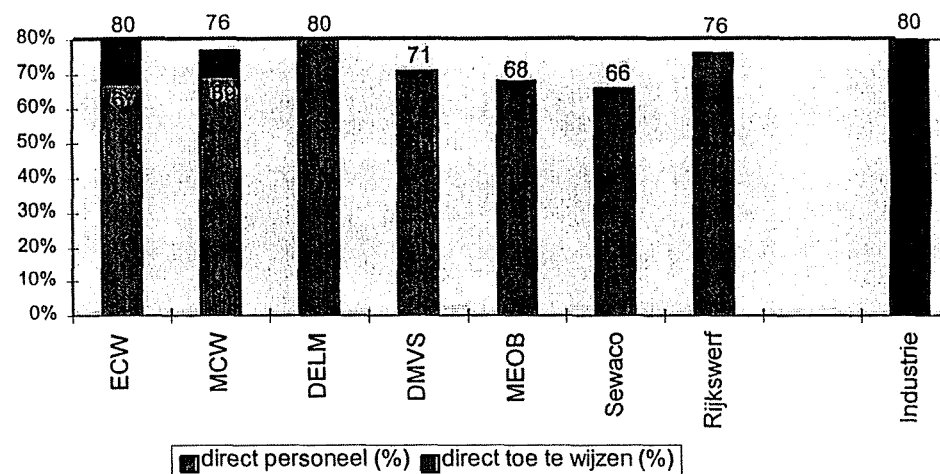
Bron: enquêteformulieren Defensie en MEY benchmarkonderzoek

Onderhoud

Verhouding direct vs. indirect

- Directen zijn medewerkers die direct betrokken zijn bij de tot stand koming van een product of dienst van een Defensie-bedrijf
- Maintenance engineers zijn als directen gerekend indien Maintenance Engineering als product/dienst werd geïdentificeerd (dit is niet het geval bij de industrie)
- Verhoudingsgewijs zijn er meer indirecten binnen een Defensie-organisatie dan binnen de industrie. Dit wordt ondersteund door ervaringen vanuit de NAVO-landen
- Mogelijke oorzaak: omvang stafafdelingen en hiërarchische structuur van Defensie bedrijven

Bron: enquêteformulieren Defensie en MEY benchmarkonderzoek

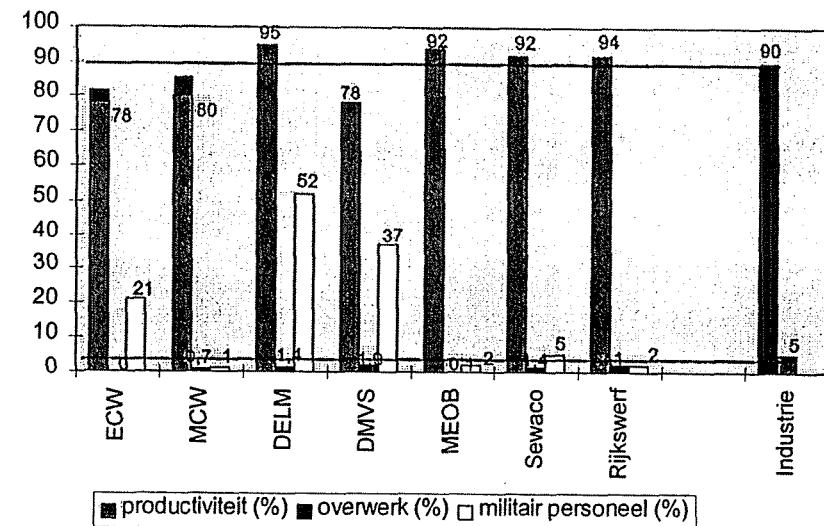


NB: 'direct toe te wijzen' is indirect personeel/werk met een rechtstreekse relatie aan de hoofdtak (bijv. ontwerp/ontwikkeling, werkvoorbereiding e.d)

Onderhoud

Urenproductiviteit directe medewerkers

- De urenproductiviteit van de directe medewerkers ligt in een aantal gevallen onder de industrie-waarde. Beperkte multiskilling zou hier één van de oorzaken van kunnen zijn
- De Rijkswerf en DELM liggen met de urenproductiviteit boven de industrie-waarde
- Conform ervaringen in het buitenland, is er een relatie zichtbaar tussen de urenproductiviteit en het percentage militair personeel binnen een bedrijf. Militairen hebben een lagere urenproductiviteit door bv. verplichte schiet- en fitness-trainingen
- Het lagere percentage overwerk vloeit voort uit beleid van de rijksoverheid om overwerk terug te dringen

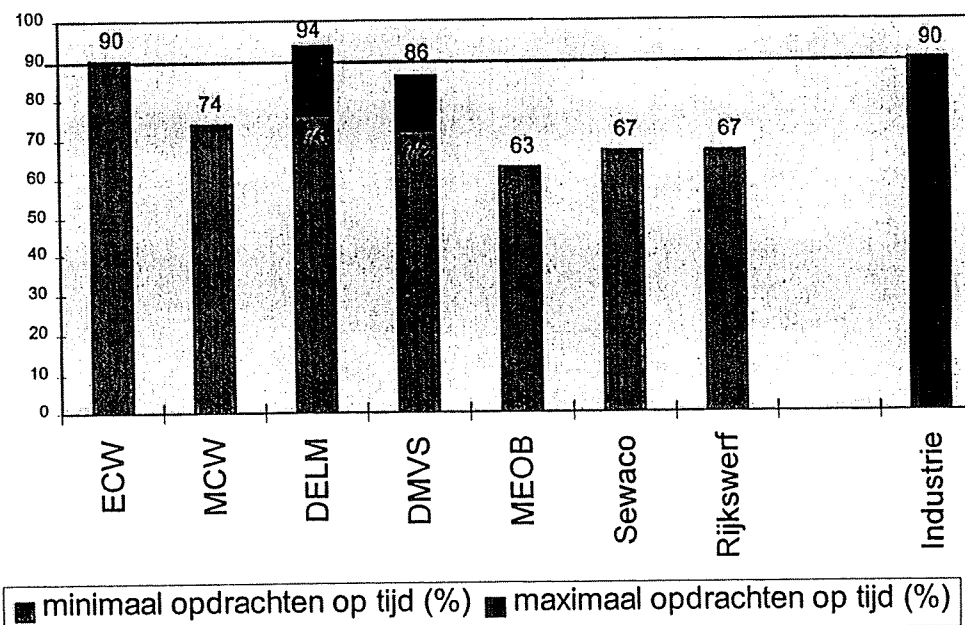


Bron: enquêteformulieren Defensie en MEY benchmarkonderzoek

Onderhoud

Leverings- en kostenbetrouwbaarheid

- Leverbetrouwbaarheid is bij het merendeel van de bedrijven lager dan bij de industrie
- Onduidelijk is of gemeten wordt tov de initiële afgesproken afleverdatum of tov de aangepaste afleverdatum
- Er is vaak geen informatie beschikbaar over budget-onder/overschrijding per klus. Indien deze wel beschikbaar is, blijkt het aantal klussen binnen het afgesproken budget sterk te verschillen (tussen 35 en 90%)



Bron: enquêteformulieren Defensie en MEY benchmarkonderzoek

Onderhoud

Belangrijkste bevindingen

- Op basis van de metingen bij de onderhoudsbedrijven en de vergelijking met industriële bedrijven, kan geconcludeerd worden dat er kostenbesparingsmogelijkheden zijn:
 - productiviteit ligt in een aantal gevallen onder de industrie-waarde
 - verhouding direct/indirect ligt gemiddeld genomen onder de industriewaarde
 - effect van definitieverschillen tussen de bedrijven en de industrie is hierbij niet meegenomen
- Ook de leveringsbetrouwbaarheid is voor verbetering vatbaar
- Conform de CDV-aanpak zou dit op twee manieren gerealiseerd kunnen worden: MEO of uitbesteding
- Hierbij wordt opgemerkt dat de hoger onderhoudsbedrijven nog relatief weinig gebruik maken van deze laatste optie, maar dat vanuit de centrale organisaties relatief veel onderhoud wordt uitbesteed

Onderhoud

Belangrijkste bevindingen: uitbesteding

- Wanneer voor uitbesteding gekozen zou worden, dient men rekening te houden met het smart buyership/smart maintainership, hetgeen voor de wapensystemen een gedegen kennisbeheersorganisatie vereist
- Dit ligt tevens in de lijn met het beleid van de hoger onderhouds-bedrijven, dat gericht is op de vorming van kenniscentra. Men is daarbij echter van mening dat hiertoe een zekere mate van onderhoud zelf uitgevoerd moet worden om de kennis up-to-date te houden. Deze gedachte wordt door de andere NAVO-landen ondersteund
- De verwachting is dat uitbesteding niet wordt niet gehinderd door desinteresse vanuit de industrie. De Nederlandse onderhoudsindustrie en defensie-industrie zijn geïnteresseerd. Dit geldt ook voor de internationale defensie-industrie die, eventueel door participaties met Nederlandse bedrijven, hun bijdrage willen leveren

 **MORET ERNST & YOUNG**

MANAGEMENT CONSULTANTS

Onderhoud

Belangrijkste bevindingen: MEO

- Kostenreductie kan ook gerealiseerd worden met de ontwikkeling van een MEO
- Bij alle drie hoger onderhoudsbedrijven is de verbeterpotentie binnen de bedrijven reeds enige tijd onderkend, en is men bezig met het implementeren van nieuwe organisatievormen. De verwachting is dat dit zo'n 12,5% personeelsreductie (560 medewerkers) op zal leveren
- De vraag is of deze reductie niet hoger uitvalt indien er externe concurrentiestelling wordt ingebracht en wanneer er vooraf kritisch nagedacht wordt welke prestatie door de hoger onderhoudsbedrijven geleverd moet worden (PWS)

Bewaking en beveiliging

Inleiding

- Bewaking en beveiliging (totale jaarlijkse personeels- en uitbestedingslasten: NFL 137 mln) is onderzocht bij:
 - KLu (952 medewerkers, ca. 17 vaste objecten)
 - KL (845 medewerkers, ca. 220 objecten)
 - KM (350 medewerkers, ca. 30 objecten)
 - CO (28 medewerkers, 3 objecten)
 - Totaal (2175 medewerkers, ca. 250 objecten)
- Diensten die in het kader van bewaking en beveiliging worden verricht:
 - objectbeveiliging (portier- en receptiefunctie, patrouilles, sluitronden, alarmopvolging e.d.)
 - persoonsbeveiliging (beperkt: CO)
 - ceremoniële taken
- Voor de KLu geldt dat LBK ook taak heeft in crisis-situaties (de hiervoor genoemde diensten zijn volgens de KLu derhalve additioneel)

Bewaking en beveiliging

Wettelijk kader

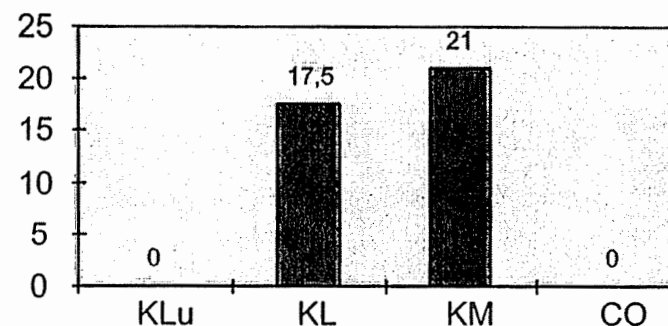
- Bij bewakings- en beveiligingstaken bij de krijgsmacht is de werking van de Rijkswet Geweldgebruik krijgsmacht in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak (Stb. 1996 nr. 239) en het daarvan afgeleide Besluit van belang.
- Verder maakt de Wet op de weerkorpsen de inzet van gewapende particuliere beveiligingsmedewerkers niet mogelijk
- Volgend uit deze wettelijke kaders is de inzet van particuliere beveiligingsbedrijven de facto niet of nauwelijks mogelijk en ligt grootschalige uitbesteding niet voor de hand

Bewaking en beveiliging

Mate van uitbesteding

- De mate van uitbesteding varieert van 0 tot 21% (als percentage van personele en uitbestedingskosten)*
- In de bewakings- en beveiligingsfunctie is efficiencyslag gaande om personeelsbestand te beperken en om meer gebruik te maken van elektronische/ fysieke beveiligingsmaatregelen.
- Verwacht effect: minder inzet particuliere beveiligingsbedrijven

* Volgens opgave heeft uitbesteding slechts een tijdelijk karakter door implementatie van herstructurering beveiliging/bewaking

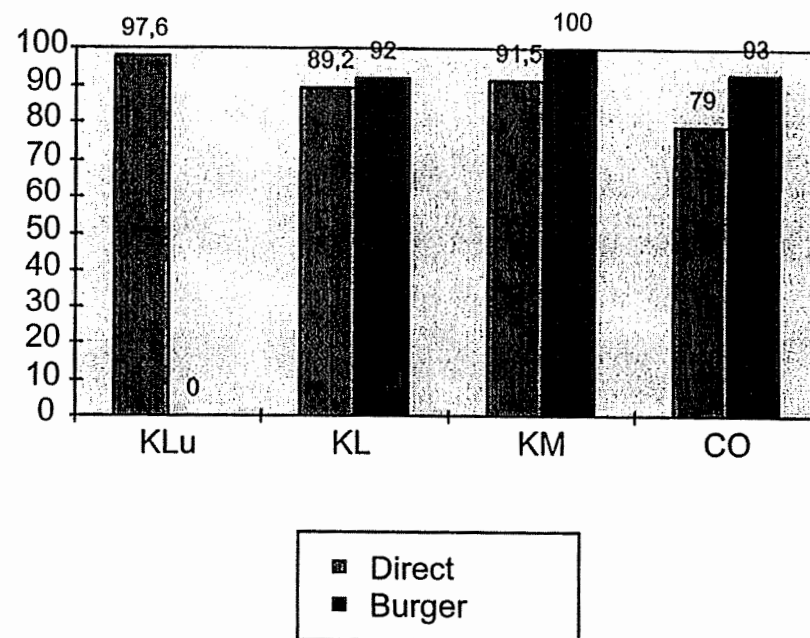


■ mate uitbesteding (%)

Bewaking en beveiliging

Verhouding direct/indirect en burger/militair

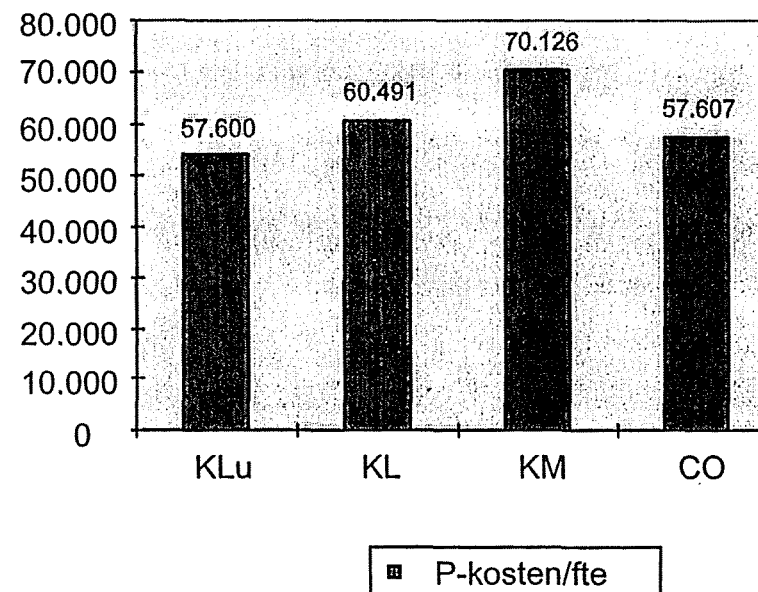
- Directen zijn medewerkers die direct betrokken zijn bij de tot stand koming van een product of dienst van een Defensie-bedrijf
- Verhouding tussen direct en indirect varieert met omvang totale bestand
- KLu presteert hierbij optisch het best (indirecte taken zoveel als mogelijk opgenomen in directe functies)
- Verhouding tussen burger- en militair personeel varieert van 0 tot 100% (keuze KL ingegeven door inzet personeel in crisisgebieden)



Bewaking en beveiliging

Personele kengetallen

- Bij de personele kengetallen als productiviteit, ziekteverzuim, verloop e.d. geldt dat niet alle krijgsmachtdelen deze gegevens konden/hebben aangeleverd
- Ten aanzien van de gemiddelde personele kosten per fte is er sprake van een bandbreedte van NLG 57.600 tot NLG 70.126 bij de vier onderzochte onderdelen
- Mogelijke oorzaken: leeftijdsopbouw (vergrijsd personeelsbestand), inschaling en meet-/registratiefouten



Bewaking en beveiliging

Belangrijkste bevindingen

- Op basis van het aangeleverde materiaal en de wettelijke beperkingen die ten aanzien van bewaking en beveiliging gelden is het niet zonder meer mogelijk om een goede vergelijking te maken tussen de krijgsmachtonderdelen en de particuliere beveiligingsbranche
- De huidige verschillen tussen de vier onderzochte bewakings- en beveiligingsonderdelen geven echter alle reden om aan te nemen dat kostenbesparingen mogelijk zijn. Voorbeelden (**indicatie!**)
 - verhouding direct/totaal op norm van 95% levert besparing van ca. 43 fte's (ca. NLG 2,6 mln o.b.v. gewogen gemiddelde p-kosten)
 - uniformeren gemiddelde p-kosten op niveau KLu levert besparing van ca. NLG 8 mln (NB: op niveau KM levert extra uitgaven van NLG 20 mln)
 - totale effect van deze twee besparingen op de salariskosten is ca. 7,5%

Bewaking en beveiliging

Belangrijkste bevindingen: uitbesteding

- Gegeven het wettelijke kader is uitbesteding van de beveiligings- en bewakingsfunctie binnen de krijgsmacht nauwelijks tot niet mogelijk
- In portier- en receptiediensten zou uitbesteding in principe wel mogelijk moeten zijn
- Echter in de huidige opzet van de beveiliging en bewaking is sprake van versnippering over minimaal vier onderdelen, waardoor versnippering in het mogelijke uitbestedingspakket èn in het eigen werkpakket dreigt (verschillende protocollen, systemen, meldkamers e.d.)

Bewaking en beveiliging

Belangrijkste bevindingen: MEO

- De verbeterpotentie binnen de bedrijven wordt op dit moment ingevuld door inzet elektronische en fysieke beveiligingsmiddelen (heroriëntatie op het bewakings- en beveiligingsproces)
- Deze verbeterpotentie kan worden versterkt als er één defensie bewakings- en beveiligingsbedrijf wordt gevormd
- Bij de inrichting hiervan kan kritisch wordt gekeken naar specifiek eigen en eventueel uit te besteden taken. Met de combinatie van deze laatste taken over alle defensieonderdelen heen mag een schaalvoordeel in het uitbestedingscontract worden verwacht

Transport

inleiding

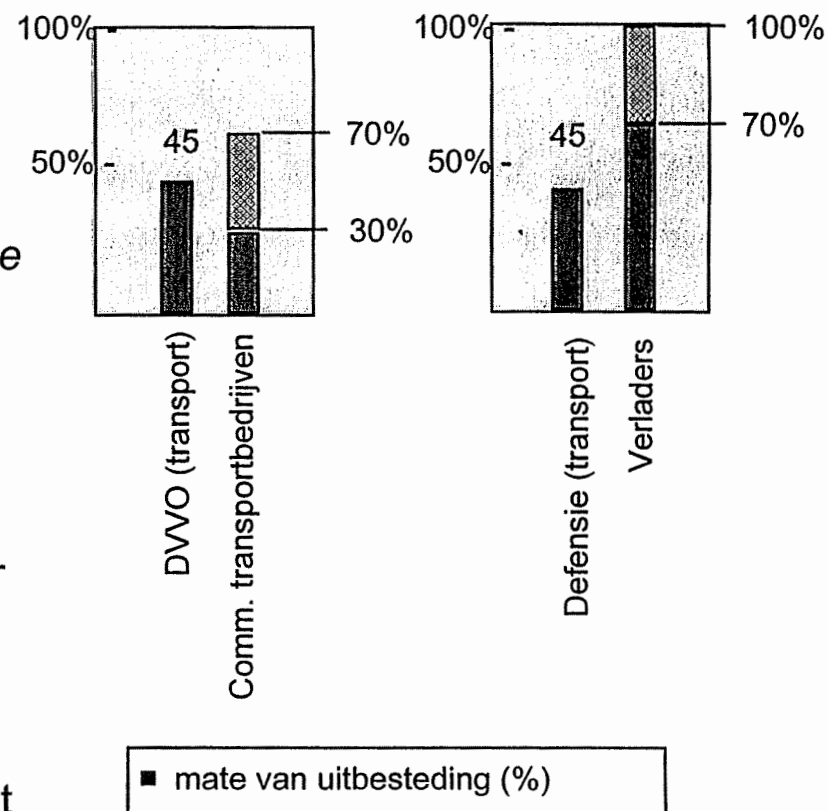
- De transportfunctie binnen Defensie is ondergebracht bij één bedrijf: DVVO (Defensie Verkeers en Vervoers Organisatie), waar een kleine 700 medewerkers werkzaam zijn (jaarlijkse exploitatielasten NLG 103 mln)
- Diensten die DVVO leveren zijn in de volgende clusters onder te verdelen:
 - multimodaal* transport van goederen en materieel
 - multimodaal* transport van personeel en leveren dienstauto's
 - coördinatie van verplaatsingen van grote militaire eenheden
 - ondersteuning bij verplaatsingen van grote militaire eenheden
 - ondersteuning bij douane diensten
 - coördinatie en helpdesk gevaarlijke stoffen
- nagenoeg alle diensten worden als strategisch gezien

* *multimodaal = gebruikmakend van meerdere transportmiddelen (lucht, water, weg, rail)*

Transport

Mate van uitbesteding

- Mate van uitbesteding bij vergelijking van DVVO met commerciële transportbedrijven is redelijk conform
- Mate van uitbesteding bij vergelijking van defensie met verladers is laag. Hierbij dient opgemerkt dat geen onderzoek is gedaan naar mogelijke uitbesteding van transportdiensten door andere defensie onderdelen
- Uitbesteding betreft hier alleen activiteiten. (bijvoorbeeld inhuren van transportcapaciteit voor bepaalde ritten)
- Uitbesteding door DVVO wordt zowel binnen defensie als op de vrije markt gedaan
- Lijndienst goederentransporten wordt gedaan met materieel dat noodzakelijk aanwezig moet zijn voor transporten naar mogelijke crisis gebieden (LMB)

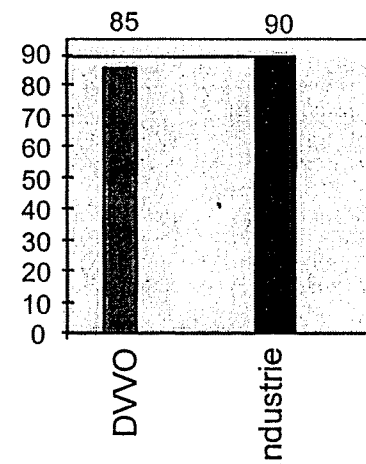


Bron: enquêteformulieren Defensie en MEY ervaringsgegevens

Transport

Verhouding direct vs indirect

- Directen zijn medewerkers die direct betrokken zijn bij de tot stand koming van een product of dienst van een Defensie-bedrijf
- De units die verplaatsingen coördineren zijn als direct aangemerkt
- De verhouding is lager dan in het bedrijfsleven. Hierbij dient opgemerkt te worden dat voor een aantal van DVVO taken geen vergelijkingsgegevens beschikbaar zijn (verplaatsing van militaire eenheden bijvoorbeeld). De vergelijking is derhalve gemaakt met transportbedrijven
- DVVO heeft target om verhouding te verbeteren naar een maximaal verschil tussen industrie en DVVO van 2,75 (verschil wordt door DVVO verklaard door aard van de (militaire) organisatie)



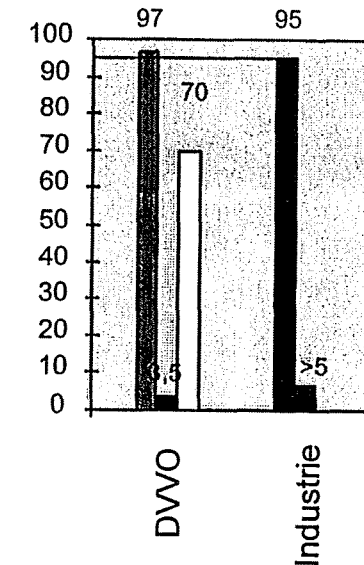
■ percentage direct personeel (%)

Bron: enquêteformulieren Defensie en ME&Y ervaringsgegevens

Transport

Productiviteit directe medewerkers

- De productiviteit van de directe medewerkers ligt iets hoger dan in de industrie
- Hierbij is DVVO een uitzondering op de opmerking zoals gemaakt bij de onderhoudsbedrijven over lagere productiviteit door verplichte schiet- en fitness-trainingen
- Ook hier is een lage mate van overwerk in vergelijking met de industrie. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het cijfer van de industrie een inschatting is (het ligt beslist hoger dan binnen de onderhoudsindustrie)
- DVVO heeft in verhouding meer militair personeel dan andere ondersteunende diensten (1:2 stijgt nog naar 1:3), wat aangeeft dat er een groot operationeel militair belang in wordt gezien



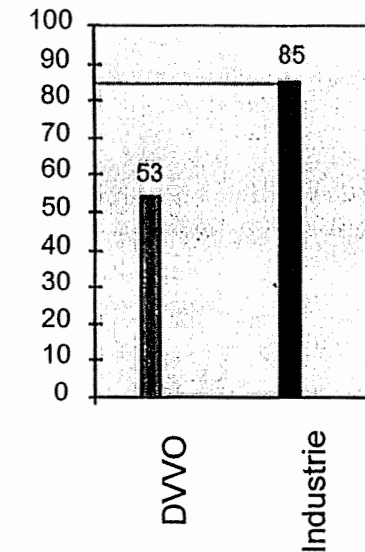
■ productiviteit medewerkers (%)
 ■ overwerk (%)
 □ percentage militair personeel (%)

Bron: enquêteformulieren Defensie en MEY ervaringsgegevens

Transport

Productiviteit materieel

- De productiviteit van het materieel ligt substantieel lager dan in de industrie
- Als reden hiervoor wordt opgegeven dat er momenteel overtollig materieel is, dat niet wordt gedesinvesteerd. Het percentage zal in de loop van de jaren stijgen als gevolg van vermindering van materieel
- Hierdoor kan ook het percentage uitbesteding wellicht nog stijgen



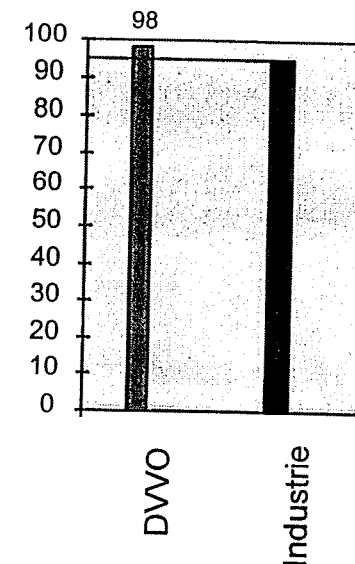
■ productiviteit materieel (%)

Bron: enquêteformulieren Defensie en ME&Y ervaringsgegevens

Transport

Leveringsbetrouwbaarheid

- Leverbetrouwbaarheid is hoger dan in de industrie
- Meting is gebaseerd op tevredenheidsonderzoek onder de klanten van DVVO (door DVVO), niet op prestatiemetingen
- Er is geen informatie beschikbaar over budget-
onder/overschrijding per order/opdracht.

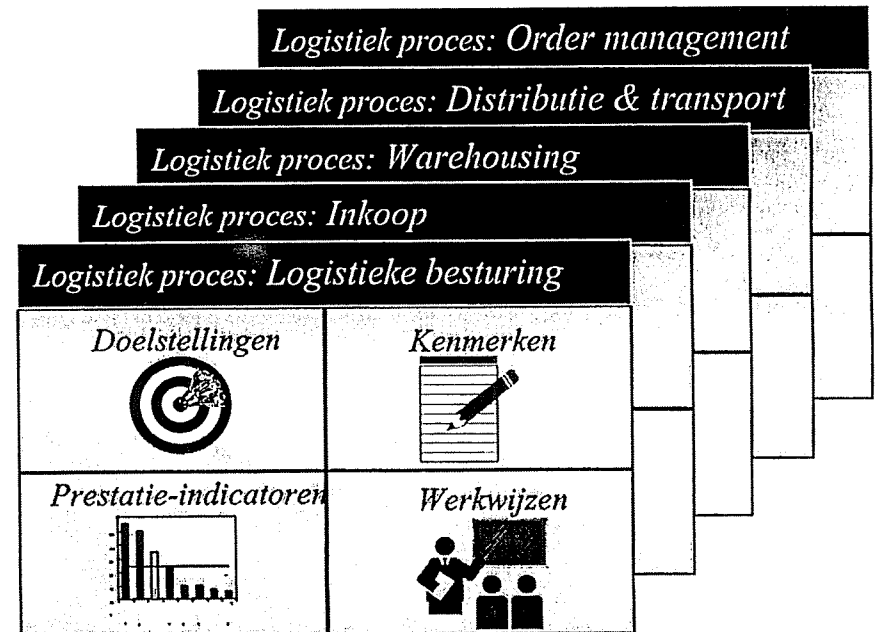


■ leveringsbetrouwbaarheid (%)

Transport

Opmerkingen logistieke keten

- DVVO beheerst slechts een deel van de gehele logistieke keten binnen defensie. Alleen het transport wordt door DVVO binnen die keten aangeboden. Er liggen substantiële kostenbesparingen indien de gehele keten in één hand komt te liggen
- Door de scope van dit onderzoek is niet naar bijvoorbeeld de depots of ordermanagementfuncties van de diverse Defensie onderdelen gekeken. Om de mate van besparing te kunnen aangeven is onderzoek nodig binnen een bredere scope (zie figuur)
- In Canada wordt wel de gehele logistieke keten in de scope betrokken



Transport

Belangrijkste bevindingen

- Reeds uitbesteed percentage is redelijk overeenkomstig met de (transport)industrie, maar betreft voornamelijk het incidenteel inhuren van capaciteit. Er is meer te besparen met uitbesteding van complete pakketten werk (defensie als verlader), waarbij rekening zou moeten worden gehouden met de 'voorspelbaarheid van de onvoorspelbaarheid'
- Op basis van de metingen bij DVVO en de vergelijking met industriële bedrijven, kan geconcludeerd worden dat:
 - productiviteit van de medewerkers is iets beter dan in de industrie
 - productiviteit van het materieel ligt ver onder de industrie (maar zal in de loop der jaren bijtrekken)
 - verhouding direct/indirect rond de 5% lager dan de industriewaarde
- Leveringsbetrouwbaarheid is zeker marktconform

Transport

Belangrijkste bevindingen: uitbesteding

- Wanneer voor uitbesteding gekozen zou worden, zal de interesse van de industrie groter zijn, naarmate de scope van de logistieke diensten breder wordt.
- In Canada waar voor uitbesteding van de complete logistieke keten hebben gekozen is een besparing geschat van 20 tot 30 %
- Bij andere NAVO-landen blijkt dat met name *procurement* lastig is uit te besteden, omdat hierin veel defensie kennis verenigd is

Transport

Belangrijkste bevindingen: MEO

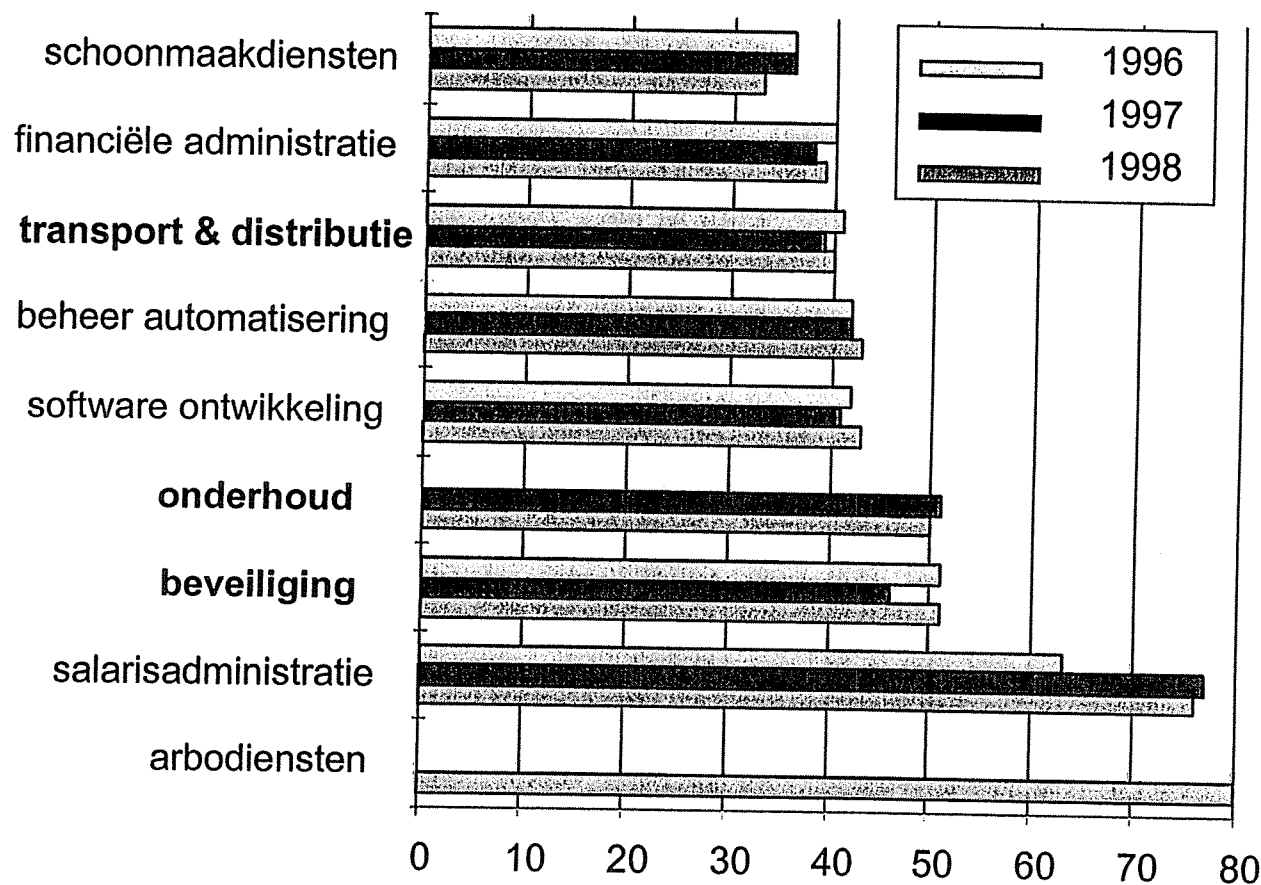
- Kostenreductie zou ook gerealiseerd kunnen worden met de ontwikkeling van een MEO
- DVVO is opgericht om kostenreductie te behalen. In haar korte bestaan, is de begrote besparing (HFL 22,5 mln) reeds ruimsschoots behaald. En DVVO is bewust bezig verdere besparingen te behalen. Ook dan geldt dat de besparingen hoger kunnen worden indien de gehele logistieke keten in acht kan worden genomen
- De vraag is of deze reductie niet hoger uitvalt indien er externe concurrentiestelling wordt ingebracht en wanneer er vooraf kritisch nagedacht wordt welke prestatie door DVVO geleverd moet worden (PWS)

Agenda

- Achtergrond, doelstelling en aanpak
- Uitbestedingsbeleid NAVO-partners
- Toepasbaarheid voor NL-se Defensie
- Lessons learned NL-se industrie
- Conclusies en aanbevelingen

Mate van uitbesteding

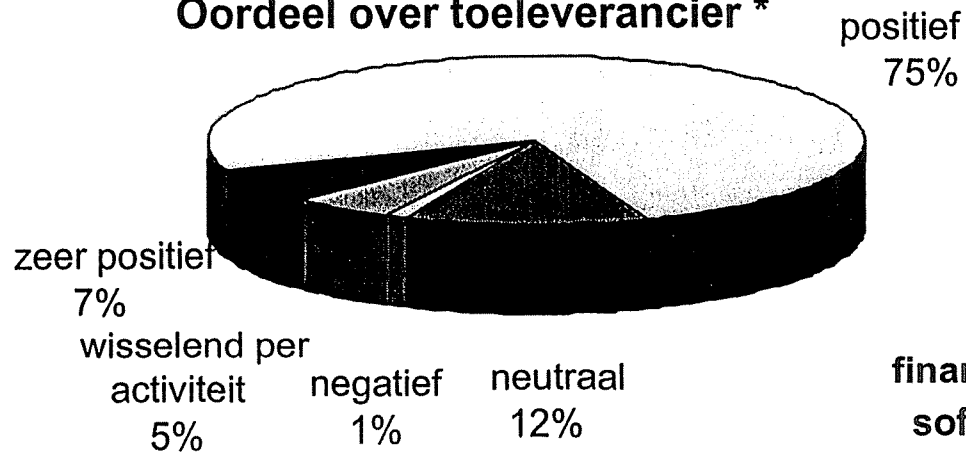
Mate van uitbesteding per activiteit*



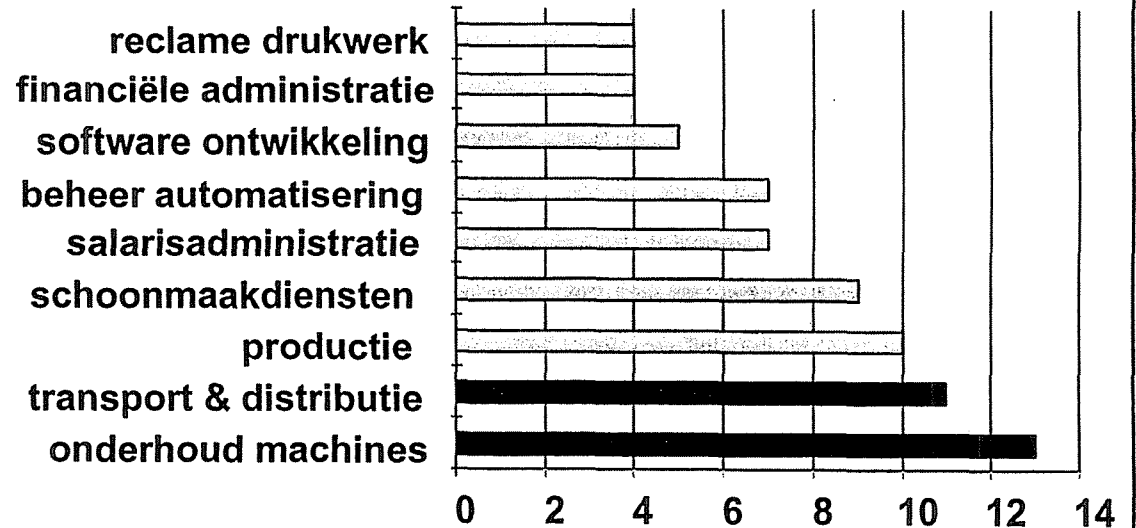
* bron: marktonderzoek "Trends in uitbesteding 1996 - 1998" van ME&Y

Tevredenheid over uitbesteding

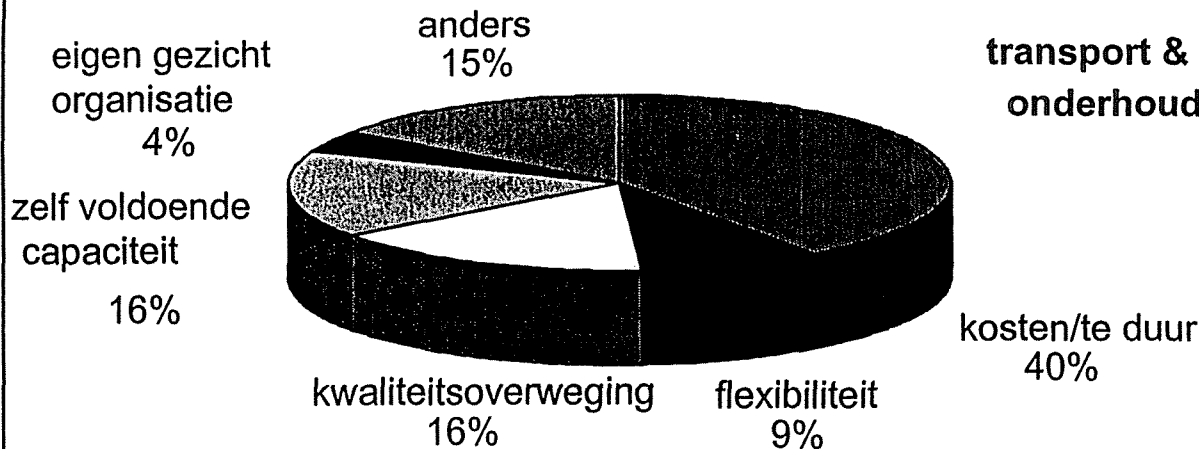
Oordeel over toeleverancier *



Uitbestede activiteit met conflict *



Redenen voor stoppen uitbesteding *

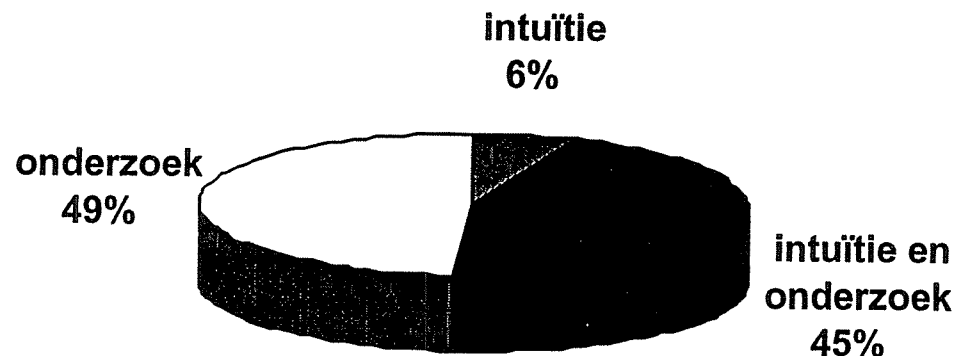


MORET ERNST & YOUNG
MANAGEMENT CONSULTANTS

* bron: marktonderzoek "Trends in uitbesteding 1996 - 1998" van ME&Y

Besluitvormingsproces

Aanpak uitbestedingsbeslissing *



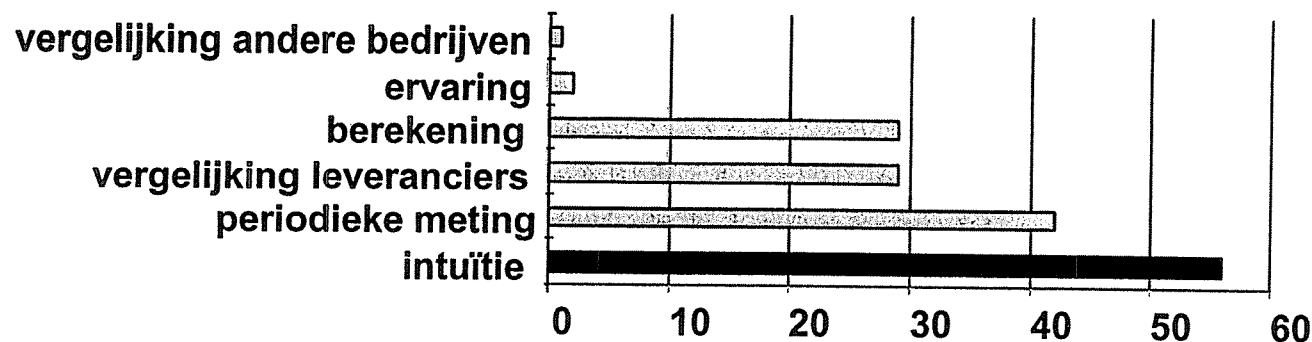
Voordelen:

- ① minder zorgen
- ② vergroten flexibiliteit
- ③ kostenverlaging
- ④ kwaliteitsverhoging

Nadelen:

- ① afhankelijkheid leverancier
- ② minder grip op kosten
- ③ minder grip op kwaliteit
- ④ verlies expertise

Wijze waarop voor- en nadelen worden vastgesteld *

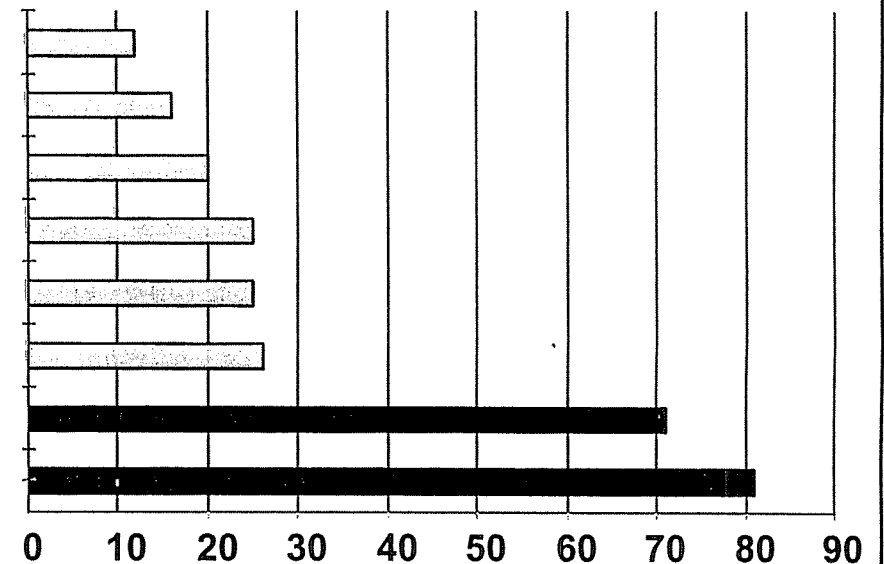


* bron: marktonderzoek "Trends in uitbesteding 1996 - 1998" van ME&Y

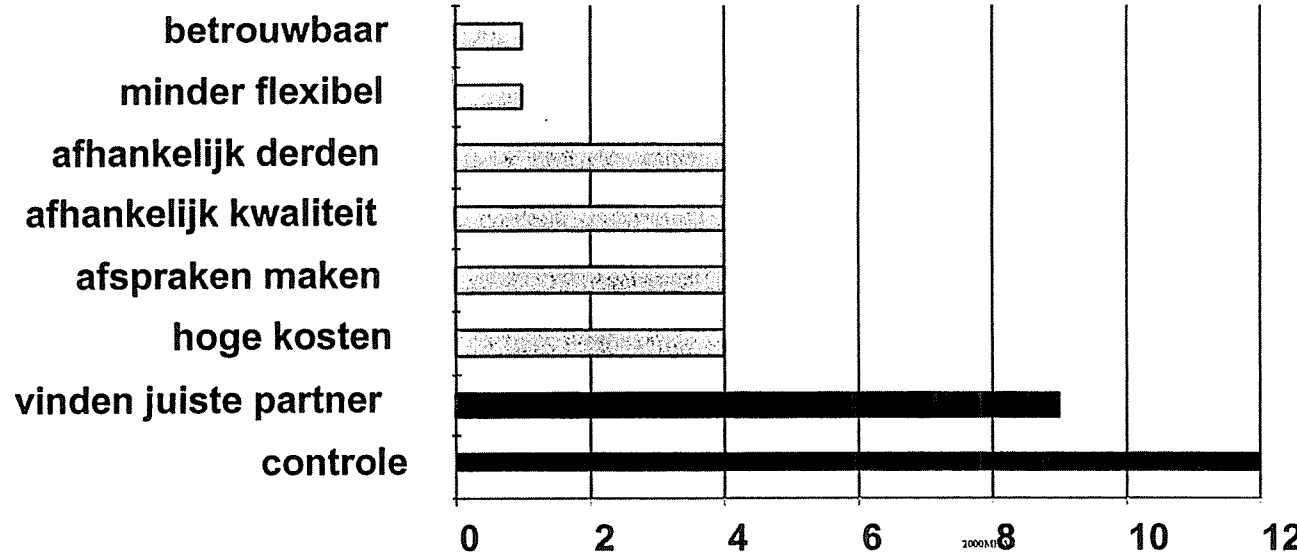
Selectieproces

willen dragen van risico's
 objectiviteit/onafhankelijkheid
 passende bedrijfsculturen
 geografische afstand
 kennis van klantsituatie
 staat van dienst
 prijs/prestatie
 continuïteit/zekerheid

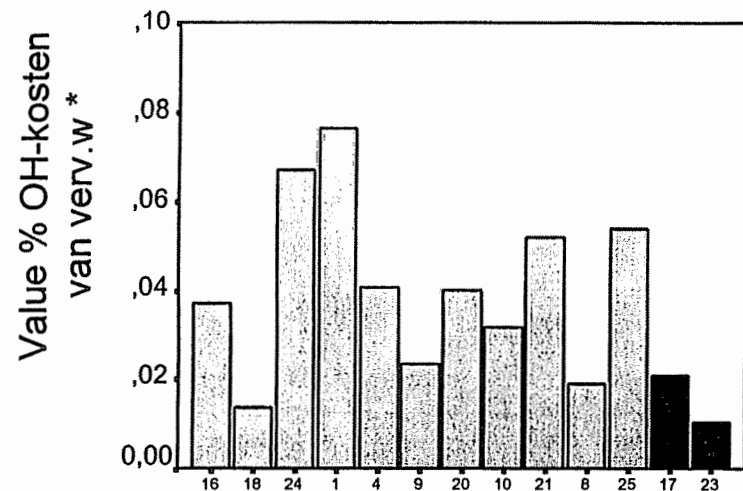
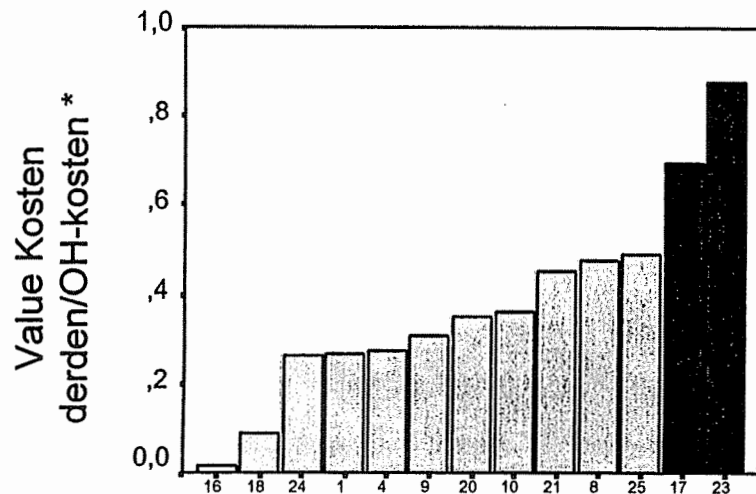
Selectiecriteria leveranciers *



Lastige problemen inzake uitbesteding *



Rationele aanpak loont



- Hype van structurele uitbesteding van onderhoud is voorbij
- Uitbesteding is inmiddels geaccepteerd management-tool geworden waar rationeel mee omgegaan wordt (case by case benadering)
- Grip op het uitbestedingsproces en kennisbeheer zijn op dit moment de belangrijkste aandachtspunten
- Bedrijven waarvoor structurele uitbesteding van onderhoud toch de oplossing is, kennen een relatief laag kostenniveau
- Het Best in Class bedrijf past daarbij voor bijna 100% van de gevallen prestatiecontracten toe

Agenda

- Achtergrond, doelstelling en aanpak
- Uitbestedingsbeleid NAVO-partners
- Toepasbaarheid voor NL-se Defensie
- Lessons learned NL-se industrie
- Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

- Het CDV-programma is voor de Nederlandse Defensie een goed middel om kostenbesparing en kostenreallocatie voor nieuwe investeringen te bewerkstelligen. Het CDV-programma heeft zich bij diverse NAVO-partners reeds bewezen: kostenreducties van 20-40% per activiteit worden gerealiseerd. Voor Nederland zullen de te realiseren besparingspercentages waarschijnlijk geringer zijn dan de percentages die in het buitenland zijn behaald. De besparingspercentages uit het buitenland zijn niet in alle gevallen één-op-één te vertalen naar de Nederlandse situatie. De daadwerkelijk te realiseren besparingen worden pas duidelijk bij realisatie van het CDV-programma

Conclusies

- De kracht van het CDV-programma zit enerzijds in de ingebouwde externe concurrentiestelling en anderzijds in de mogelijkheid om de aanwezige potentie van de interne defensie-organisatie maximaal te benutten. Dit stimuleert het entrepreneurship binnen defensiebedrijven, iets wat bijvoorbeeld de agentschap-filosofie slechts beperkt heeft weten te realiseren
- Daarnaast biedt de CDV+ aanpak de mogelijkheid vaste kosten grotendeels variabel te maken en risico's met de industrie te delen

Aanbevelingen

- Voer het CDV-concept voor Defensie in

- Stel een beleidsbepalende Defensie-stuurgroep in die de scope van CDV en een meerjarig CDV-programma opstelt. Op basis van de ervaringen in het buitenland kunnen de volgende activiteiten worden opgenomen (niet-limitatief):
 - hoger onderhoud
 - transportfunctie
 - bewaking en beveiliging
 - IT
 - onderhoud gebouwen
 - facility management van militaire complexen
 - huisvesting van militairen
 - opleidingen
 - personeels- en salarisadministratie

Activiteiten die in aanmerking komen, worden vervolgens geprioriteerd in een meerjarig CDV-programma

 **MORET ERNST & YOUNG**

MANAGEMENT CONSULTANTS

Aanbevelingen

- Benoem een defensie-industrieplatform om ideeën uit te wisselen (wat kan wel, wat kan niet) en om een relatie met de industrie op te bouwen. Hierbij kan worden gedacht aan het NIID

- Zet het CDV-bureau binnen Defensie op. Het CDV-bureau heeft de volgende taken:
 - het binnen de reeds vastgestelde scope inventariseren van CDV-activiteiten ten behoeve van de opstelling van een CDV-programma
 - het opstellen van procedures, uitgangspunten, methodieken en instrumenten voor het inzetten van Performance Work Statements (PWS-en), kostencalculaties en bedrijfsvergelijkingen
 - het initiëren en faciliteren van het CDV-programma per activiteit
 - het bewaken van de voortgang en kwaliteit van iedere CDV-activiteit en het meten van de resultaten
 - het opbouwen en onderhouden van relatienetwerken met de industrie en met de CDV-afdelingen van andere NAVO-landen

 **MORET ERNST & YOUNG**
MANAGEMENT CONSULTANTS

Aanbevelingen

- Zorg voor succesvolle pilotcases. Vermijd in de eerste fase van het CDV-programma complexe trajecten, waarbij de volgende zaken een rol spelen:
 - een groot belang van kennisbeheer
 - moeilijke lokale politieke situaties
 - een beperkt aanbod van uit de Nederlandse industrie
 - geringe besparingsmogelijkheden
 - de ontwikkelingsfase waarin het betreffende onderdeel zich bevindt

- Identificeer tijdens de voorbereiding van een CDV-project de strategische belangen (zoals voorzieningszekerheid, voorkomen van te grote afhankelijkheid van een monopolist, behoud van technische kennis, *smart buyership/maintainership* e.d.) die in het concrete geval aan de orde zijn en ga na hoe hieraan door middel van contractuele afspraken met de contractor dan wel de aanbestedingsvoorwaarden bij tendering kan worden voldaan. Ervaringen en gekozen oplossingen bij andere NAVO-partners kunnen daarbij als voorbeeld dienen. Het argument 'strategisch belang' mag daarbij niet als alibi kunnen worden gebruikt om aan de CDV-procedure te ontkomen

Aanbevelingen

- Pas de CDV+-aanpak toe bij nieuwe projecten binnen de ondersteunende diensten waarbij substantiële kapitaalinvesteringen aan de orde zijn
- Voor het succes van het CDV-programma is het noodzakelijk dat zowel de CDV-stuurgroep als het CDV-bureau direct onder de politieke leiding van het departement kunnen functioneren
- Besteed gericht aandacht aan verandermanagement op alle niveaus in de organisatie die betrokken zijn bij het CDV-programma. Vanuit de top van Defensie zal het CDV-programma duidelijk moeten worden onderschreven. Voor de betrokken ondersteunende onderdelen zal onder meer een adequate introductie nodig zijn, zal het management moeten worden begeleid, zal het personeel voldoende moeten worden betrokken, zullen centrales van overheidspersoneel en medezeggenschapscommissies worden geïnformeerd en zal indringend overleg nodig zijn
- Formuleer een realistische budgettaire doelstelling in de defensiebegroting (bij voorkeur per krijgsmachtdeel) met betrekking tot de te realiseren besparingen ter bevordering van de uitvoering van het CDV-programma

Aanbevelingen

- Stel het tijdpad vast voor de uitwerking van het CDV-programma (te weten:
 - besluitvorming in de Ministerraad over het rapport IBO-UOD in juni 1999
 - uitwerken van het CDV-concept, opzetten projectorganisatie binnen Defensie, vaststellen concrete projecten CDV-programma voor eind 1999
 - start uitvoering CDV-programma voor eind 1999
 - eerste resultaat CDV-programma medio 2001
 - resultaat CDV+-programma kan in 2000 reeds worden gerealiseerd, voorzover investeringen



Gf2Now

