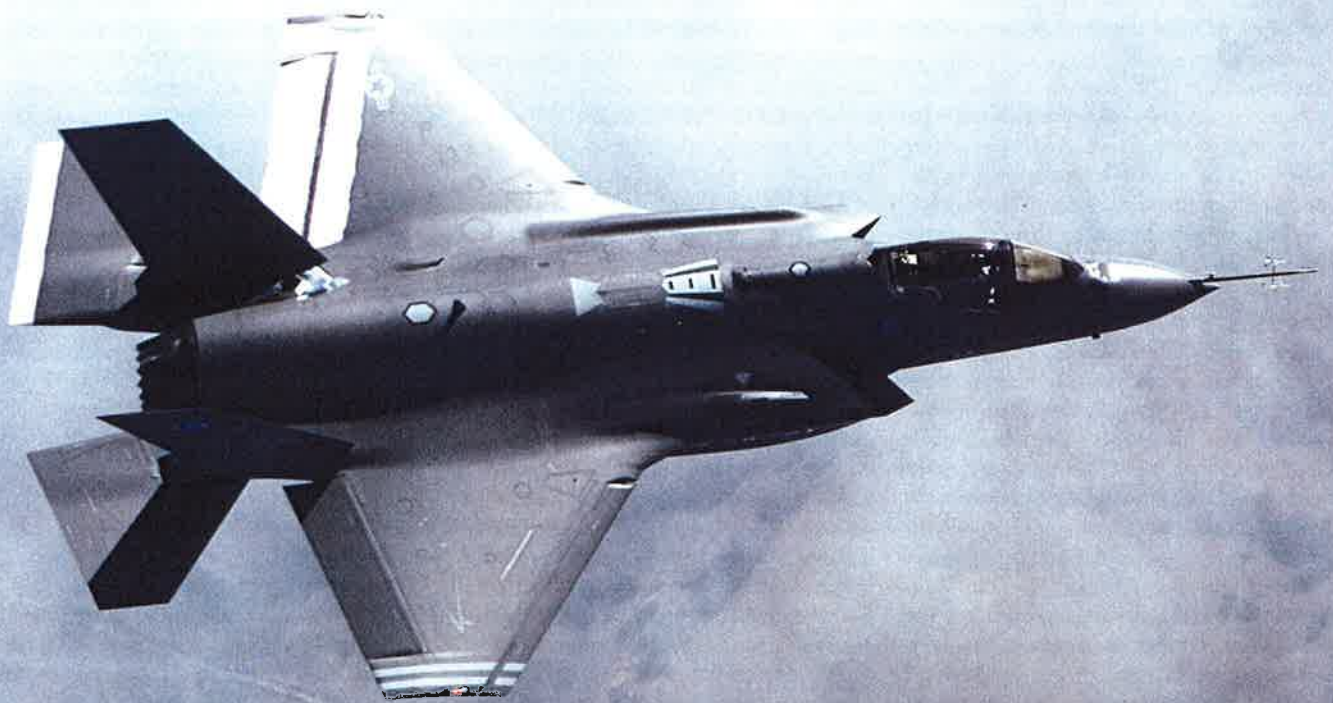




PERFORMANCE BASED LOGISTICS:

betalen voor prestaties



Drs. Kurt KOEVOETS

■ Adviseur systeemontwikkeling bij TNO
Defensie en Veiligheid.

Performance Based Logistics is betalen voor prestaties, zoals gebruiksuren of beschikbaarheid van systemen. Kan deze manier van uitbesteden ook worden ingevoerd in Nederland en zo ja, onder welke voorwaarden?





F-117 Nighthawk Stealthfighter.

Het belang van onderhoud is de laatste tijd sterk toegenomen. De operationele ambities van de Nederlandse krijgsmacht zijn hoog en de uitdagingen talrijk. Dit legt een groot beslag op de mensen en de middelen. Deze ambities moeten echter worden ingevuld met een steeds kleiner in aantal, maar complexer wordende vloot aan wapensystemen. Tegelijkertijd is het steeds moeilijker om ervaren technisch personeel in voldoende aantallen te behouden voor de organisatie. Het gevolg is dat het steeds lastiger en kostbaarder wordt om al deze wapensystemen organiek te blijven onderhouden. Een steeds groter deel van het (hoger) onderhoud wordt daarom al uitbesteed aan gespecialiseerde, civiele bedrijven. Deze uitbesteding ging eerst volgens het model 'uurtje-factuurkje', later zijn er meer uitbestedingstrajecten gekomen waar logistieke prestatieafspraken zijn gemaakt over zaken als de leverbetrouwbaarheid, de leveringsduur, of een vaste prijs per onderhoudsbeurt. De Amerikaanse krijgsmacht heeft inmiddels de volgende stap gezet in het uitbesteden van de instandhouding van wapensystemen en dit is nu overgewaaid naar ons land.

Deze nieuwe manier van uitbesteden is in de plaats gekomen van het uitbesteden van individuele logistieke activiteiten of het inkopen van individuele instandhoudingsmiddelen. Het gaat hier juist om het inkopen van prestaties in de vorm van gebruiksuren of beschikbaarheid van wapensystemen tegen een vaste prijs op basis van gebruik. Of zoals de Amerikanen het zeggen: "buying performance outcomes, not individual parts and repair actions", in het Nederlands te vertalen met betalen voor prestaties. Dit fenomeen, beter bekend onder de naam *Performance Based Logistics* of PBL, kent u eigenlijk al. In de civiele vliegtuigwereld wordt het al jaren *power-by-the-hour* genoemd, bij u thuis heet het een 'vijf sterren onderhoud' of 'Warmte Garantie'-contract voor uw CV-ketel en iedereen kent de *lease-auto* van de zaak.

Voor Defensie is PBL een relatief nieuw begrip. PBL werd midden jaren negentig voor het eerst toegepast in de Verenigde Staten voor het F-117 Nighthawk jachtvliegtuig. Het besluit rondom de sluiting van de *Sacramento Air Logistics Center*⁽¹⁾ vormde de aanleiding. Met Lockheed Martin werd toen een *Total System Performance Responsibility* (TSPR) contract gesloten waarin een fiks deel van de logistieke taken prestatiegericht werden uitbesteed. Dit is uitgemond in een strategie waarbij sinds 2000 de Amerikaanse Defensie PBL heeft aangewezen als de voorkeurswijze van het uitbesteden van de logistieke ondersteuning.

Nu, iets meer dan tien jaar later, komen de eerste PBL-contracten ook binnen de Nederlandse krijgsmacht voor. Bovendien staat Defensie aan de vooravond van participatie in het JSF-

project, het grootste PBL-programma van de wereld. In dit artikel wil ik u als lezer aan het denken zetten over de aandachtspunten voor de Nederlandse krijgsmacht als eindgebruiker bij het voorbereiden, aangaan en uitvoeren van dergelijke PBL-contracten. Hierbij wil ik niet diep in gaan op de technieken als te hanteren prestatie-indicatoren, het opzetten van bonus-/malusstructuren, kostprijsbepaling of de inrichting van een *Statement of Objectives*. Dit artikel gaat vooral over de randvoorwaarden voor een succesvolle invoering van PBL.

Van ILS naar PBL

Met PBL worden een aantal aanvullende stappen gezet ten opzichte van de huidige binnen Defensie gangbare *Integrated Logistics Support* of ILS-gedachte. De ILS-gedachte was de eerste stap weg van de individuele procesoptimalisatie naar een geïntegreerd of systeemgericht denken over de toen nog afzonderlijke logistieke elementen. Maar het geïntegreerd afwegen van operationele prestaties en logistieke ondersteuning kan nog beter en de muur tussen de voorzien-in fase en de exploitatiefase is nog te hoog. Een meer directe relatie tussen kosten en gebruik plus meer prikkels om te investeren in de betrouwbaarheid en onderhoudbaarheid moeten bijdragen aan het kostenbewust omgaan met een wapensysteem in alle fasen van de levenscyclus.

PBL biedt een deel van de oplossing voor dit probleem. Het is belangrijk om hierbij te beseffen dat PBL niets meer is dan de set aan spelregels hoe de diverse betrokken partijen als één team het spel gaan spelen. PBL belegt verantwoordelijkheden en prikkels op een andere manier bij de diverse spelers dan we tot nu toe gewend zijn. Het gaat hierbij zowel om de eindgebruiker (door de Amerikanen ook wel *Warfighter* genoemd), als de *Product Support Integrator* (PSI). De PSI is een nieuwe rol met als taak de regie te voeren over de betrokken partijen en processen in de logistieke keten en instandhouding. Hij moet alle partijen, middelen en processen integreren op een wijze die de operationele doelen van het systeem het beste dient. Hij heeft hiermee tevens de eindverantwoordelijkheid voor de systeemprestatie. De PSI is vaak wel afhankelijk van andere commerciële partijen die ook een deel van de ondersteuning leveren, de *Product Support Providers* (PSP). De eerdergenoemde één teamgedachte is een wezenlijk onderdeel van PBL. Openheid, vertrouwen en elkaar zien als medestander zijn voorwaarden voor een geslaagd PBL-programma. Het moet de intentie zijn van alle belanghebbenden om een langdurige relatie aan te gaan in voor- en tegenspoed.

Er is geen plaats voor het wantrouwen van een wij en zij gevoel in een succesvol PBL-programma.



Welke systemen komen in aanmerking voor PBL?

PBL-programma's zijn er in vele soorten en maten. Een PBL-programma kan betrekking hebben op een bepaald item (bijvoorbeeld banden voor een hele vloot van vliegtuigen), op systeemniveau, of op een totaal wapensysteemniveau. Daarnaast zijn PBL-programma's op te splitsen in programma's voor een nieuw te ontwerpen of een bestaand wapensysteem. Het besparingspotentieel van een nieuw, nog te ontwerpen systeem is groter. De stelregel dat 80% van de kosten al voor ingebruikname vastligt, geldt ook hier. Bij een bestaand systeem is echter bij de start van de samenwerking de kennis over het gebruik en het systeem groter. Ook dat biedt voordelen. Men kan sneller opwerken naar een vaste-prijs-contract via een aanloopfase. Deze fase is een middel om de risico's in het begin beheersbaar te houden door ze als Defensie nog even zelf te nemen. Dat klinkt paradoxaal: bij PBL gaat het erom dat de verantwoordelijkheid en risico's bij de PSI komen te liggen en toch neemt Defensie ze eerst zelf? Dit is uit te leggen. In de beginfase zijn de onbekendheden en daarmee de risico's voor de PSI te groot. Een onmiddellijke invoering van een vaste prijs zou resulteren in een stevige risico-opslag. Daarom wordt vaak aan het begin van de samenwerking tijdelijk gekozen voor een kostprijs-plusbonuscontract. De kosten worden op transactiebasis nog vergoed en op basis van behaalde prestaties wordt een extra bonus uitgekeerd. Het aanlooptraject wordt vrijwel altijd doorlopen, maar de snelheid waarmee hangt af van de opgedane kennis over het systeem en het gebruik. Een bijkomend voordeel van zo'n aanloopfase is dat het iets meer transparantie biedt naar de eindgebruiker toe over de kostprijsopbouw. Deze kennis is weer in te zetten bij het bepalen van de vaste prijs. Hier zit wel een addertje onder het gras. Het kosteninzicht wordt opgebouwd in een fase van de levenscyclus waarin het programma nog in een op- of uitbouwfase zit. De PSI zit nog laag in de leercurve en het aantal afnemers is mogelijk nog beperkt. Aan de andere kant kan de PSI nog wel schaalvoordelen halen uit het feit dat de productielijn op volle toeren draait. Met gezond verstand moet dus gekeken worden naar de juistheid van de kostenopbouw nu voor de 'prijs' later.

Het besparingspotentieel voor Defensie bij een nieuw te ontwerpen wapensysteem als de JSF is groot. Het JSF-programma is vanaf de tekentafel aangewezen als PBL-programma door de Amerikaanse overheid. Het is een hoog technologisch systeem wat specialistische, technische kennis vereist. En bovendien is de kans op functionele of technische veranderingen gedurende de levensduur groot. De PSI kan schaalvoordelen behalen doordat de klantbasis bestaat uit meerdere landen en hij al deze logistieke en onderhoudsbehoefte kan bundelen. Hiermee kan hij beter pieken en dalen in de intensieve instandhoudingactiviteiten en het verbruik van reservedelen afvlakken dan elk van de landen individueel.

PBL: alle neuzen dezelfde kant op

Wat is nu het geheim achter PBL? De mechanismen achter PBL zijn simpel. Ten eerste wil een gebruiker eigenlijk alleen betalen voor een werkend systeem: betalen voor presteren. Met een PBL-contract wordt de leverancier ook betaald voor het gebruik. Hij gaat daarom pas winst maken als hij met weinig inspanningen een werkend systeem weet te leveren. Hierin zit de grote stap. Traditioneel maximaliseerde de leverancier zijn winst door het aantal instandhoudinggerelateerde transac-

ties te vergroten. Veel reservedelen verkopen, veel onderhoud plegen, het droeg allemaal bij aan de omzet. Nu doen de PSI en zijn PSP's dat juist door het aantal van deze transacties te verminderen. Diezelfde transacties zijn in het PBL-concept voor hen kosten geworden in plaats van winst. Hoe anders kan hij dit realiseren dan met een onderhoudsarm en betrouwbaar systeem? En hiermee is de cirkel rond. De klant heeft zijn betrouwbaar systeem en de leverancier maakt winst. De doelen van beide partijen zijn opgelijnd (de spreekwoordelijke "win-win" situatie). Om deze doelen te realiseren zal de PSI wel een zekere mate van beslissingsbevoegdheid moeten krijgen van de eindgebruiker. De PSI moet de ruimte krijgen om eigen logistieke keuzes te maken om de operationele doelen te realiseren. Een stuk van de regie, of de dagelijkse aansturing wordt daarmee uit handen gegeven aan die PSI. Hij krijgt hierbij (integrale) aansprakelijkheid voor de prestatie van het wapensysteem.

Betalen per gebruik: service is kosten geworden in plaats van omzet voor de leveranciers in het PBL-concept.

De stabiliteit van lange termijn, strategische relaties

Maar waarom zou een PSI dit risico willen lopen? Ook dit is simpel: hij kan er geld mee verdienen! Er wordt veel gespeculeerd dat het aantal ontwikkeltrajecten voor wapensystemen in de toekomst zal afnemen. De inkomstenstroom van dergelijke projecten is daarmee minder stabiel en uiteindelijk valt er meer te verdienen met serviceverlening dan met een eenmalige verkoop. Een PBL-contract gaat een PSI aan voor een langere termijn, tot wel de gehele levensduur van het wapensysteem van al snel twintig jaar. Hij genereert hiermee dus een lange termijn, stabiele inkomstenbron en dat waarderen aandeelhouders. Het lange termijn karakter van het contract, of een contracthorizon die stelselmatig ver genoeg in de toekomst ligt is ook van belang voor de eindgebruiker. Allereerst lokt het uit dat de PSI zich als een "goede huisvader" gaat gedragen over zijn product. Het voorkomt dat hij zich beperkt tot het hoogst noodzakelijke onderhoud omdat hij binnenkort toch niet meer verantwoordelijk is voor het systeem. Het draagt ook bij aan het doen van betrouwbaarheids- en onderhoudsverbeterende investeringen door de PSI. De terugverdienperiode voor de investeringen is dan groot genoeg voor de PSI om deze financieel aantrekkelijk te maken.

Het succes van PBL contracten hangt af van voldoende terugverdiendtijd op gedane investeringen in de verbetering van de onderhoudbaarheid en betrouwbaarheid van het wapensysteem.

Risicomanagement

Veel fabrikanten van defensiematerieel zien dus voor de toekomst een groot deel van hun inkomsten komen uit PBL-contracten. Hierbij zullen zij wel in staat moeten zijn om de risico's van Defensie over te nemen en te reduceren. Ik geloof niet dat deze reductie voortkomt uit het dogma van 'commercial best practices':

Defensiepersoneel is ook slim en kan ook hard werken. Mijns inziens moet deze vermindering komen uit schaalgrootte door een bredere klantbasis, kennisvoorsprong, lange termijn relaties en ruimere mogelijkheden om flexibel financiële middelen in te zetten.

De PSI moet niet alleen risico's kunnen overnemen, maar ook kunnen reduceren.

De PSI zal deze risico's moeten expliciteren om ze te kunnen beprijzen, immers voor risico lopen zal iedereen een risico-premie vragen. Dat zal ook bij PBL zo zijn. Het is zaak dat de PSI er wel het juiste prijskaartje aan weet te hangen. Te veel en hij prijst zich uit de markt, te weinig en hij maakt verlies op het contract. Het gaat hier om risico's als tegenvallende betrouwbaarheid, technische of economische veroudering van onderdelen en piekbelastingen.

Het beheersbaar maken van de risico's vergt niet alleen goede kennis van het systeem, maar ook van het gebruiksprofiel. Hierover zal de PSI dus duidelijke afspraken willen maken met de gebruiker. Niet dat een bepaald gebruiksscenario in beton is gegoten, maar wel wat spelregels zijn als hier veranderingen in optreden. Deze verzakelijkte relatie zal de gebruiker dwingen om beter haar behoefte onder woorden te brengen en zich hier aan te houden. Men mag alleen maar een strak ingeregelde, efficiënte instandhouding verlangen van de in stand houder als hij weet wat hij wanneer kan en moet doen. Weet hij dat niet, dan zal hij zich indekken met robuuste, intensieve in stand houdings- en logistieke concepten en die hebben hun prijs. En met het inperken van de gebruikersvrijheid ontstaat de controverse rondom PBL.

Planbaarheid van het gebruik draagt bij aan het succes van PBL programma's.

Als PBL de spelregels zijn, dan moet nog wel de speltactiek en -strategie worden bepaald. In de rest van dit artikel wil ik aandacht vragen voor de Defensiekant van deze tactiek en strategie. Dit wil ik doen door in te gaan op hoe Defensie zich kan voorbereiden op het aangaan van succesvolle PBL-contracten.

Een bewuste keuze voor PBL

Laten we allereerst vaststellen dat het PBL concept niet is geboren uit luxe. Het is een middel om met het schaarse budget en de schaarse menskracht binnen Defensie toch te kunnen voorzien in de operationele ambities. Had Defensie geld en personeel in overvloed, dan zou PBL geen schijn van kans hebben en ook niet nodig zijn. Zelf in eigen beheer onderhouden, zelf voorraden aanhouden en zelf regisseren draagt bij aan operationele autonomie en flexibiliteit. Maar de realiteit is helaas een andere. De verzorgingsaantallen lopen terug, investeringen in reservedelen lopen op en voldoende technisch personeel opleiden en behouden is moeilijk. PBL is en blijft primair een efficiëntie maatregel.

Dit wetende, begint het invoeren van PBL met het vaststellen of Defensie überhaupt het PBL-'spel' wil spelen. Dit is geen generiek ja of nee antwoord voor alle (wapen)systemen tegelijk. Per (wapen)systeem kan deze keuze verschillend uitpakken. Alle functionarissen die een rol spelen in de wapensysteemmanagement-driehoek en daarbuiten moeten achter de keuze

staan en overtuigd zijn dat PBL een wenselijke strategie is: alle neuzen dezelfde kant op. Alle spelers samen vormen een keten in het realiseren van het operationele product en elk van die spelers moet open meewerken aan het tot stand brengen van het partnerschap en de uitvoering. Zo niet dan loopt Defensie het risico dat langs verschillende kanten aan hetzelfde touw wordt getrokken, alles op zijn plek blijft en de benodigde veranderingen uitblijven.

Een breed draagvlak binnen Defensie is voorwaarde om PBL succesvol te implementeren.

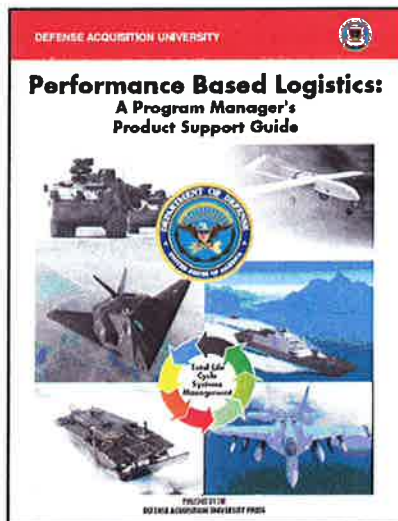
PBL-partner zijn vereist kennis van zaken

Is eenmaal vastgesteld dat PBL een gewenste wijze van uitbesteden is, dan zal Defensie een volwaardig PBL-partner moeten zijn. Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Termen als *smart buyer* en *smart maintainer* zijn gemakkelijk geslaakt, maar wat houden ze in? Kennis van wat men wil uitbesteden is belangrijk. Het vergemakkelijkt het stellen van haalbare eisen en het toetsen van het gedane aanbod. Het kunnen articuleren van de operationele behoefte in termen als draaiuren, beschikbaarheid, uit te voeren missies, locaties van waar men wil kunnen opereren, alsmede logistieke randvoorwaarden draagt bij aan een goed ingericht PBL-concept.

Een goed inzicht van de wijze en intensiteit van het gebruik van het systeem draagt bij aan een kosten-effectief PBL-contract.

Maar ook kennis van hoe PBL contracten worden opgesteld is essentieel. Binnen het PBL concept zal veel meer een dialoog op gang moeten komen om gezamenlijk tot een haalbare invulling te komen. Hierbij staan de doelen centraal (ook wel *Statement of Objectives* genoemd) en niet alle activiteiten die moeten worden uitgevoerd (het *Statement of Work*).

Voorlopig zal Nederland de kennis over deze PBL-werkwijze uit het buitenland moeten halen en vertalen naar haar eigen situatie. Twee Amerikaanse bronnen zijn hierbij toonaangevend. Aan de industriezijde geeft de Universiteit van Tennessee een cursus hoe het bedrijfsleven PBL-contracten kan aangaan⁽²⁾. Aan overheidszijde staat de *Defense Acquisition University* met haar cursussen⁽³⁾. Overigens, ook zij werken samen! Al deze cursussen zijn gebaseerd op een twaalfstapsaanpak die ook is weergegeven in een uiterst leesbare handleiding uitgegeven door de *Defense Acquisition University*: "*Performance Based Logistics: A manager's product support guide*"⁽⁴⁾.



De eindgebruiker of Warfighter moet zich bekwamen in het performance based contracteren en voldoende kennis behouden in de Defensie organisatie over hetgeen hij uitbesteedt.

Impact op de instandhoudingsrollen binnen Defensie

De rol van Defensie in het PBL concept blijft meestal niet

"Performance Based Logistics: A manager's product support guide".

beperkt tot gebruiker. Ook in de rol eerste lijnsonderhouder blijft Defensie medeverantwoordelijk voor het realiseren van het operationele eindproduct. Naast het gebruik, kunnen de uitvoering van het eerste lijnsonderhoud, een deel van de distributie, of het tijdig retour zenden van defecte artikelen nog steeds taken zijn die Defensie zelf moet uitvoeren. Deze taken zijn net zo goed bepalend voor het halen van de allesomvattende PBL-doelen en dus de bonus van de PSI. De PSI zal hierover dus duidelijke afspraken willen maken met Defensie over de snelheid en wijze van uitvoering.

De PSI zal meekijken over de schouder van Defensie om te bewaken dat Defensie haar taken (gebruik, organiek onderhoud en distributietaken) uitvoert in lijn met de gemaakte afspraken.

Verder is de rol van regisseur in het logistieke - en instandhoudingproces verschoven van de wapensysteemmanagement-driehoek naar de PSI. De nieuwe rol van de wapensysteemmanagement-driehoek lijkt daarbij te worden het formuleren van de klantvraag, gecombineerd met het aansturen van de eigen organisatie en het bewaken van de prestaties van de PSI. De rol van de hogere onderhoudsbedrijven van Defensie staat hierbij ter discussie. Dit betekent niet per definitie dat ze géén rol hebben. Hun infrastructuur, kennispositie en kwaliteit van personeel moet hen een kosteneffectieve, in het PBL-concept te integreren partij maken onder regie van de PSI.

De rol van diverse spelers binnen Defensie zal veranderen met de invoering van PBL.

Beleidsverankering

In de Verenigde Staten heeft men de rol van de depots verankerd in de *Title 10*-wetgeving. In een aantal wetsartikelen⁽⁵⁾ is verzekerd dat een deel van de werklust wordt belegd bij de Defensiedepots om zo een kerncapaciteit (in kennis en omvang) te behouden om strategische redenen. Er is sprake van publiek-private samenwerking op deze Defensiedepots. Nederland kent dergelijke wetgeving of beleid niet. Maar het zou goed zijn als Nederland, of meer specifiek Defensie, hierin een bewuste keuze maakt of dergelijke beperkingen gewenst en haalbaar zijn.

Het is aan te bevelen dat Defensie een PBL-beleid of -regelgeving ontwikkelt om kaders te scheppen voor de PBL-programma's.

De haalbaarheid voor Nederland van het afdwingen van het behoud van een kerncapaciteit zoals bedoeld in de *Title 10* wetgeving wordt mede bepaald door de extra kosten. Het gaat hier om de extra, eigen (of organieke) kosten die het beleggen van een beperkt deel van de werklust van het hoger onderhoud bij de Defensiedepots met zich meebrengt. Maar ook om de mate waarin het de schaalvoordelen van de PSI hindert. En hiermee komt de vraag naar voren: wat mag PBL eigenlijk kosten?

De kosten van PBL

Er heerst een soort van mythe over PBL dat het altijd duurder zou zijn. Een mythe die mede in stand wordt gehouden doordat snel de variabele uitgaven van bestaande wapensystemen vergeleken worden met de totale kostprijs van een PBL-wapensysteem: het vergelijken van appels met peren! *Overheadkosten*,

of al gedane investeringen in reservedelen of infrastructuur zijn bij het bestaande systeem vaak onzichtbaar geworden. Maar deze kosten zijn wel opgenomen in de kostprijs van PBL, tenzij deze als *Government Furnished Equipment* (GFE) worden ingebracht in de samenwerking.

Om deze ongelijkheid te voorkomen is het aan te bevelen om bij het aangaan van een PBL-relatie een soort van *benchmark* uit te voeren, ook wel *independent Government Estimate* genoemd. Defensie schat alle kosten in van het zelf in onderhoud nemen, om deze schatting in de achterzak te houden als de prijsvoorstellen van de PSI terugkomen.

Het maken van de *independent Government Estimate* maakt onderdeel uit van de *Business Case Analysis* (BCA)-procedure die de Nederlandse krijgsmacht voor ieder potentieel PBL-programma zou moeten uitvoeren om vast te stellen of PBL voor dit (wapen)systeem de beste keuze is.

Als onderdeel van de business case voor PBL moeten de kosten van een PBL-contract worden vergeleken met de kosten van in stand houden door Defensie zelf (met dezelfde prestatie-eisen).

Flexibiliteit en onafhankelijkheid met PBL

Onafhankelijkheid, flexibiliteit en soevereiniteit is voor Defensie zeker ook wat waard. Het zijn wezenlijke onderdelen van het operationele product dat Defensie levert. De vraag wordt daarom vaak gesteld of een PBL-contract deze aspecten niet te veel hindert. Zoals eerder aangegeven in dit artikel zijn gebruiksafspraken onderdeel van het PBL-contract. Deze kunnen variëren van een aantal gebruiksuren per jaar tot bijvoorbeeld een detailplanning een maand vooruit. Maar altijd zal er sprake zijn van een bepaalde bandbreedte van gebruik waarbinnen het PBL-contract geldig is. Immers, een deel van de vaste kosten zijn variabel gemaakt door ze in de kosten per gebruikseenheid te stoppen. Valt de *Warfighter* buiten de bandbreedte, dan zullen afspraken worden herzien.

Een onverwachte uitzending druist in tegen de voorwaarde van planbaarheid. Het is daarom te overwegen om deze situatie juist buiten het PBL contract te plaatsen en daar aparte contracten voor te sluiten. Ook kan men voorzieningen treffen door speciale voorraden hiervoor aan te leggen zodat men in de eerste periode van uitzending toch autonoom kan optreden. Op deze manier kan men toch flexibiliteit borgen in het concept zonder de prijs per gebruikseenheid structureel drastisch te verhogen.

Een zeer flexibel gebruiksprofiel in een PBL-contract kan leiden tot een hogere prijs per gebruiksduur. Alternatieve oplossingen voor onverwachte inzet moeten overwogen worden, zoals apart contracteren, of speciale voorraden aanleggen.

De afhankelijkheid van de PSI

Met het langdurig aangaan van een relatie met de PSI en daarmee structureel bepaalde *engineering* en hoger onderhoudstaken uit te besteden, valt het niet te ontkennen dat er een afhankelijkheid ontstaat van de PSI. De ernst van deze afhankelijkheid is mede afhankelijk van concurrentie die er bestaat tussen de PSI en andere marktpartijen die de PSI rol zouden kunnen overnemen. In alle gevallen, maar zeker ook als de PSI een monopolie heeft, is het zaak om samen een *exit*-strategie

af te spreken. In de exit-strategie wordt vastgelegd hoe in geval van niet presteren de technische data en kennis wordt overgedragen aan de *Warfighter*. Met deze informatie kan hij de rol van PSI overnemen of uitbesteden aan een andere commerciële partij. Een zeker eigen kennisniveau over het wapensysteem is hierbij nodig om dit te kunnen effectueren. Dit kennisniveau is ook nodig om met verstand te kunnen uitbesteden en toezicht te houden.

Een fall-back optie in de vorm van een exit-strategie of alternatieve aanbieder in de markt is gewenst om de afhankelijkheid van de PSI in te perken.

Overigens wordt deze afhankelijkheid in een PBL omgeving vaak benadrukt, maar bestaat deze net zo goed bij de huidige contracten met buitenlandse defensie-industrie. Het verschil tussen beide situaties is daarbij beperkt: in beide gevallen komt het operationele product in gevaar als de bevoorradingsketen wordt gestaakt. Maar toegegeven, in een PBL concept kan dit effect sneller merkbaar zijn. Een groter deel van de logistieke keten, denk hierbij aan de voorraden reservegedelen, is in beheer bij de PSI. Daarom is de noodzaak om PBL met meer waarborgen in te voeren bij hoofdwapensystemen groter dan bij ondersteunende systemen.

Defensie zelf als PSI

In dit artikel is min of meer aangenomen dat de rol van PSI bij een commerciële partij is belegd. Strikt genomen is dit niet noodzakelijk. Ook Defensie zelf kan de rol van PSI op zich nemen en binnen Defensie en haar externe PSP's van sub-systemen (*performance*) based sturen.

Zeker voor de maritieme (wapen)systemen als fregatten, waar Defensie een actieve rol speelt in het ontwerp en integratie, is dit een reële optie. In Amerika is thans een debat gaande over de belegging van de PSI-rol bij de overheid. Een illustratie hiervan is de tekst in een van de versies van de *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2009* ⁽⁶⁾ waarin wordt voorgesteld om de PSI functie organiek te beleggen: "Allows a function that is a product support integrator function to be performed only by a member of the Armed Forces or DOD employee."

'Organic PBL', oftewel het beleggen van de PSI-rol bij Defensie zelf is een optie.

De praktijk uit de Verenigde Staten leert dat PBL een succes kan zijn. De verbeteringen in beschikbaarheid en gebruiksuren die gerealiseerd worden in het C-17 programma of voor de F-18 zijn spectaculair te noemen. Maar er zijn zeker ook kritische geluiden dat PBL (nog) niet aantoonbaar oplevert wat het beloofd heeft. De *US Government Accountability Office* (GAO) heeft dit aangegeven in een van haar rapporten ⁽⁷⁾. Twee belangrijke adviezen uit dit rapport wil ik u niet onthouden. Allereerst moet de casus (BCA) die initieel is opgesteld om vast te stellen of PBL meer waar voor je geld biedt gedurende de levensduur regelmatig worden herijkt. Op gezette tijden is het zaak om opnieuw vast te stellen dat PBL voor de komende jaren wederom de beste keuze is. Verschillende oorzaken kunnen ertoe leiden dat het huidige PBL-contract dat niet meer is. Het gebruiksprofiel kan gewijzigd zijn, er zijn geen modificaties meer te verwachten, of een andere PSI kan de rol goedkoper overnemen.

Herijk gedurende de levensduur de business case voor PBL regelmatig: stel vast dat PBL voor de komende jaren nog steeds de beste keuze is.

Deze herijking vereist wel inzicht in de gemaakte kosten, het gebruik en de geleverde prestaties. Dit inzicht is ook nodig om de prestaties en dus de bonus van de PSI vast te stellen. En dit leidt tot het laatste aandachtspunt dat ik u als lezer graag wil meegeven:

Betrouwbare informatie over gemaakte kosten en geleverde prestaties is essentieel voor een PBL programma.

Om invulling te geven aan de informatiebehoefte lijkt een verdergaande automatisering van het verzamelen van operationele, logistieke en financiële gegevens in een informatiesysteem onontkoombaar. Een werkorder invoeren op het kenteken "XX-XX-XX", of een kilometerstand "999999" verstoort zowel de logistieke als financiële kant van de PBL-relatie.

Registratiediscipline of verregaande automatisering van de dataregistratie is nodig om de juiste bonus te kunnen berekenen, het juiste aantal kilometers af te rekenen of om de PSI in staat te stellen de betrouwbaarheid van systemen te bewaken en hier op in te grijpen met een modificatie indien nodig. Om dit te kunnen, moeten de informatiesystemen ook wapensysteemgericht de kosten en prestaties van de systemen en de logistieke ondersteuning inzichtelijk kunnen maken. Voor het PBL-contract staat niet de organisatie, maar het wapensysteem centraal.

Ik hoop dat u na het lezen van dit artikel inziet dat het invoeren van PBL voor Defensie als eindgebruiker kansen, maar ook de nodige aandachtspunten met zich meebrengt. Deze aandachtspunten heb ik in de tekstkaders samengevat. Defensie kan zeker niet als eindgebruiker achterover gaan leunen. Er zijn diverse keuzes te maken en huiswerk uit te voeren. Ook zal Defensie tijdens de exploitatiefase actief deelnemen aan het gezamenlijk mogelijk maken van de PBL doelen. Een andere manier van werken met andere rollen voor de betrokken partijen in de wapensysteemmanagement driehoek zal het gevolg zijn van de invoering van PBL. Maar PBL is wel een manier van samenwerken met de industrie bij de instandhouding die potentieel heeft. Door het betalen per gebruik en het uitkeren van bonussen bij prestatie zijn de doelen van de gebruiker en de leverancier(s) beter opgelijnd. Natuurlijk zijn er ook risico's en deze moeten gemanaged worden. Kortom, de invoer van PBL op (hoofd) wapensysteemniveau gaat een grote impact hebben op het wapensysteemmanagement binnen Defensie. Ik hoop met dit artikel een kleine bijdrage te hebben geleverd aan de start van het debat hoe PBL voor wapensystemen in Nederland het beste kan worden ingevoerd. ■

Noten

1. *Base Realignment and Closure (BRAC)*. Ref. PBL *The Changing Landscape in Supporting Contracting* – University of Tennessee – Kate Vitasek a.o.
2. <http://pbl.utk.edu/> - "Performance-Based Logistics: The Basics and Beyond"
3. Zie <https://acc.dau.mil> voor de cursussen LOG 235 en LOG 236 en de CCLLO1 internetmodule
4. Uitgave Maart 2005 – te downloaden vanaf <https://acc.dau.mil>
5. Vaak aangeduid met 'Core logistics' en de '50/50 rule'
6. H.R. 5658: *Duncan Hunter National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2009 – Title VIII – Acquisition Policy, Acquisition Management, and Related Matters – Subtitle C – Provisions Relating to Inherently Governmental Functions – Section 823*
7. GAO-05-966: "DOD Needs to Demonstrate That Performance-Based Logistics Contracts Are Achieving Expected Benefits"

