

# Outsourcing Logistics – Commercial Solutions

**HUBERT DE VOS**

Generaal-majoor Hubert De Vos neemt actueel de functie waar van Stafchef van het *Force Command* en van het *Deployable Joint Staff Element* (DJSE) 2 te Heidelberg. Hij werd voor de duur van een jaar (Dec 2009 – Dec 2010) aangewezen als Adjunct-Stafchef voor *Resources* op het HQ ISAF te Kaboel. In die functie is hij verantwoordelijk voor de strategische logistieke ondersteuning van ISAF. Actueel is hij in Heidelberg verantwoordelijk voor de voorbereiding van het DJSE op de certificatie voor de *NATO Response Force* (NRF) 2012.

*Dans cet article, l'auteur fait part de son expérience personnelle en tant que DCOS RES (Deputy Chief of Staff Resources) au QG de la FIAS (Force internationale d'assistance à la sécurité), une fonction qu'il a occupée pendant un an. Le soutien logistique au niveau stratégique de cette opération prioritaire de l'OTAN va bien au-delà de ce que l'on entend généralement par le terme « logistique ». La manière dont l'approvisionnement d'environ 150.000 hommes est assuré constitue un aspect important qui mérite qu'on s'y attarde. Aujourd'hui, l'OTAN et les pays qui fournissent des troupes à la FIAS ont opté pour la sous-traitance du soutien logistique par le biais de solutions commerciales. Cette pratique est devenue une nécessité étant donné qu'aucune nation n'est en mesure de faire exécuter cette tâche par ses propres unités logistiques militaires. Quelles en sont les conséquences ? Existe-t-il des conditions à remplir, des règles à respecter ?*

De Divisie *Resources*, de grootste divisie op het HQ ISAF, met om en bij de 460 militairen en civiele medewerkers, is verantwoordelijk voor alle logistieke activiteiten op het strategische niveau. Naast de klassieke departementen, HR (*Human Resources*), CIS (*Communications and Information Systems*), Logistieke bevoorrading, Engineers (Genie) en Medische ondersteuning, beveelt en controleert DCOS RES eveneens de *NATO Financial Controller*, de BSG (*HQ ISAF Base Support Group*), de vertegenwoordiger van NAMS (NATO



*Maintenance and Supply Agency*) en de ISAF – GIRoA *Joint Coordinating Body* (orgaan dat de twistpunten met betrekking tot de MTA (*Military Technical Agreement*) regelt tussen ISAF HQ en de GIRoA (*Government of the Islamic Republic of Afghanistan*)).

Via deze departementen en in steun van het COMISAF's Campaign Plan werden vijf grote operatielijnen (LoO – *Line of Ops*) vastgelegd:

1. De voorwaarden scheppen voor een ononderbroken logistieke ondersteuning van de strijdmacht;
2. De strijdmacht effectief en efficiënt bemannen;
3. Het AMN (*Afghan Mission Network*) uitbouwen om de uitwisseling van informatie en de bevelvoering binnen ISAF te optimaliseren; parallel hiermee de ontwikkeling van de Afghaanse telecommunicatiesector steunen;
4. De algemene infrastructuur ten voordele van de strijdmacht ontwikkelen en/of verbeteren; de algemene coördinatie van de ontwikkeling van de infrastructuur opdrijven (*ISAF Strategic Basing Effort*) tussen de NAVO (HQ ISAF) – USFOR in Afghanistan en de TCNs<sup>1</sup>;
5. De coördinatie van de medische steun tussen de verschillende TCNs waarnemen; tevens de ontwikkeling van het Afghaanse Departement voor Gezondheidszorg (militair en civiel) ondersteunen.

De logistieke ondersteuning van de strijdmacht in Afghanistan is duidelijk de hoofdkrachteninspanning. De aanvoer van de bevoorradingen in de verschillende

klassen die nodig zijn voor de uitvoering van de operatie, mag in geen geval onderbroken worden.

### **AFGHANISTAN – EEN LOGISTIEKE UITDAGING**

Afghanistan is een verafgelegen, sterk geaccidenteerd theater in een duidelijk onstabiele regio. Er is geen rechtstreekse toegang tot de zee. De externe communicatielijnen tussen Europa en continentaal Amerika enerzijds en Afghanistan anderzijds zijn zeer lang. Het duurt weken tot maanden voor men de noordelijke grens van Afghanistan bereikt over het Noordelijke Distributie Netwerk (NDN). Ook de bevoorrading via het Zuidelijke Distributie Netwerk (SDN), dat via de zeetoegang stopt in de haven van Karachi in Pakistan, neemt ettelijke weken tot maanden in beslag. Bovendien verstrijken er nog eens 2 tot 3 weken vooraleer de bevoorrading vanuit Karachi aan de grens met Afghanistan toekomt. De zuidelijke toegang via Karachi is bovendien niet steeds ongevaarlijk.

Er is dus een eerste grote inspanning nodig om de goederen tot aan de Afghaanse grens te brengen. Een tweede, vooral administratieve inspanning is nodig: duizenden tonnen aan bevoorrading, die getransporteerd worden met duizenden vrachtwagens (*Jingle trucks* – de typische, sterk versierde vrachtwagens die men overal in de regio aantreft) moeten via de verschillende grensposten (BXP – *Border Crossing Points*) Afghanistan worden binnengebracht. Een gebrek aan een degelijke lokale administratie, verergerd door corruptie en andere criminele activiteiten, maken dat dit steeds een moeilijke opdracht is, waarvan het succes dus ook steeds onvoorspelbaar is.

Eens de vrachtwagens de grens over zijn, begint de tocht via de interne communicatielijnen. De grote ringweg, die Afghanistan intern verbindt, is in relatief goede staat en dit dankzij een fenomenale infrastructurele inspanning, geleverd gedurende de voorbije jaren door de internationale gemeenschap. Daarnaast zijn er nog enkele degelijke verbindingswegen die voldoende bruikbaar zijn. Het resterende wegennet is in zeer slechte staat en nagenoeg onbruikbaar. Toch wordt de tocht tot in de verschillende uithoeken voortgezet om de bevoorradingen tot bij de meest afgelegen FOBs (*Forward Operating Bases*) te brengen.

Over het volume aan bevoorradingen dat nodig is om de strijdmacht operationeel te houden, kunnen we het kort houden: ontzaglijke hoeveelheden zijn hiervoor nodig. Enkele cijfers maken dit duidelijk: een verbruik van 6,3 miljoen liter brandstof per dag (3750 zware citernes per maand); 500.000 warme maaltijden

(vers) per dag; 1,5 miljoen liter drinkwater in flessen per dag; 8000 standaard containers aan andere goederen per maand. Alle munitie wordt via de lucht getransporteerd en maakt 50% van het luchtvrachtverkeer uit. 10% van alle bevoorrading komt via de lucht toe op de 6 strategische vliegvelden.

Een bijkomend probleem bestaat erin dat deze bevoorradingskonvoeien permanent bedreigd worden door criminele netwerken en door de Taliban. Talrijke aanslagen op de externe en interne communicatielijnen zijn niet alleen kostbaar wegens het verlies aan goederen maar ook wegens het verlies aan mensenlevens. Talrijke chauffeurs en begeleiders, ettelijke honderden per jaar, worden bij deze aanslagen gekwetst of gedood.

Samengevat kan men stellen dat de logistieke inspanning die nodig is om de operatie te steunen, enorm is. Zowel de afstanden als de staat van het wegennet op de externe en interne communicatielijnen, de manke Afghaanse administratie en de corruptie, de algemene veiligheid en de enorme hoeveelheden die nodig zijn, maken dat de logistieke operatie voor ISAF als een van de zwaarste uitdagingen beschouwd wordt sinds de NAVO bestaat.

### DE OPLOSSING

De Naties zijn in grote mate verantwoordelijk voor de logistieke ondersteuning van hun contingenten. Soms groeperen sommige Naties hun inspanningen en vragen ze de NAVO om bepaalde globale verantwoordelijkheden op te nemen. Zo is er bijvoorbeeld voor de bevoorrading in brandstof een akkoord om dit via JFCBS (Brunssum) en NAMSa te regelen in een overkoepelende BOA (*Basic Ordering Agreement*). De globale logistieke inspanning kan niet gedragen worden door de logistieke eenheden van de verschillende TCNs. Het aantal nodige transport- en andere logistieke eenheden hiervoor zou zeer hoog liggen. De oplossing die dus gekozen wordt om deze bevoorradingsopdracht uit te voeren, ligt in een politiek die gebaseerd is op het principe van *outsourcing via commercial solutions*. Met andere woorden, de bevoorrading wordt via contracten aan private firma's doorgegeven.

Deze grote firma's zorgen er dus door afsluiting van contracten voor dat de *Force* in alles wat het nodig heeft, bevoorradt wordt. Talrijke individuele Naties, de NAVO en andere belangrijke spelers in het theater zoals USAID, USACE (*US Army Corps of Engineers*) worden op die manier *contracting authorities* voor de bevoorrading in alles wat nodig is. De firma's voeren de bevoorrading

uit zoals vastgesteld in de contractuele bepalingen. De Naties kunnen zich op die manier concentreren op de hoofdtaak, die erin bestaat de COIN (*Counter Insurgency*) Campagne uit te voeren. De beschikbare militairen worden voor het “gevecht” ingezet terwijl de uitvoering van de logistieke operaties grotendeels in handen is van private firma's.

### DE GEVOLGEN VAN DEZE OPLOSSING

De gekozen politiek heeft zeer zeker voordelen. We mogen stellen dat de bevoorradings tot hiertoe steeds op niveau was, hier en daar de soms niet te vermijden maar in de tijd beperkte moeilijkheden buiten beschouwing gelaten. De Naties kunnen hun potentieel inzetten voor de hoofdtaak, de COIN-campagne. De rekening die voor de logistieke operaties aan de *contractors* betaald wordt, is aanzienlijk maar blijkbaar voor de klant aanvaardbaar.

De controle op de uitvoering van de contracten is een probleem. Naties, de NAVO en andere contractuele autoriteiten missen de capaciteiten om de stipte uitvoering van de contracten na te gaan. Dit gebrek aan overzicht (*contract management*) leidt ertoe dat bepaalde contractuele bepalingen slecht of onvoldoende uitgevoerd worden. Meestal is dit het gevolg van een discrepantie tussen de eerder commerciële drijfveren van de firma en de operationele prioriteiten



van de klant. De coördinatie tussen beide en de vastlegging van de prioriteit lopen soms mank. De contractuele autoriteiten moeten er dus op toezien dat voldoende capaciteiten worden ingezet die de uitvoering van de contracten controleren. Een voorbeeld hier is het *US Contracting Command*, dat met een staf van specialisten voor de operationele theaters Irak en Afghanistan, de voorbereiding, ondertekening en uitvoering van de US-contracten controleert. En zelfs deze entiteit heeft de grootste moeite om de uitvoering van de enorme veelvoudigheid aan US interne contracten te overzien. De NAVO zou, gezien het expeditie karakter, over een dergelijke entiteit moeten kunnen beschikken. De NAVO-agentschappen, meer bepaald NAMSA, zouden hierin een belangrijke rol kunnen spelen. Bijkomend moeten de TCNs individueel, maar ook in groep, analoge capaciteiten inzetten wil men de uitvoering van individueel of in groep afgesloten contracten tot in de details kunnen controleren.

Er is een tweede probleem. Ongeveer 200.000 *contractors* zijn actief op Afghaanse bodem; niemand kent het werkelijke aantal. Hun structuren zijn ondoorzichtig. Firma's stellen onderaannemers tewerk, die op hun beurt bepaalde taken opnieuw aan derden uitbesteden. De correctheid waarmee de financiële, administratieve en andere verplichtingen uitgevoerd worden, zijn dus zeer moeilijk te controleren. Dit leger aan *contractors* maakt deel uit van ISAF en wordt door de Afghaanse bevolking dan ook op die manier geïdentificeerd. Zij voeren hun taken uit in de gevechtszone van ISAF en vallen dus ook onder de verantwoordelijkheid van de strategische en operationele commandanten die voor de uitvoering van de COIN-campagne instaan. De verschillende *contractors* moeten dus geïntegreerd worden in de campagne. Dit is opnieuw een probleem. Veel te vaak is de manier van opereren van de *contractors* in strijd met de principes van de COIN-campagne, die erop gericht is de harten en geesten van de bevolking te winnen. Geldstromen die ondoorzichtig zijn en die in handen komen van *powerbrokers*, contracten die aan Afghaanse onderaannemers toegekend worden op een manier in strijd met de regels van het spel, beïnvloeding en het onder druk zetten van Afghaanse autoriteiten, dit alles leidt ontegensprekelijk tot een perceptie bij de Afghaanse bevolking als zouden ISAF en de manier waarop er zaken gedaan worden, nefast zijn voor het land en niet ten goede komen aan de lokale Afghaanse bevolking. De doorgaans niet gewilde negatieve neveneffecten van de contracting business zijn dus in strijd met de COIN-campagne en moet onder controle gebracht worden.

*Linking contracting to a winning COIN campaign* is dus een hoofdtaak voor iedereen die hiermee te maken heeft. Er moet over worden nagedacht hoe we de uitvoering van de logistiek, via civiele firma's, opnieuw onder de

verantwoordelijkheid brengen van de operationele commandant zodat er geen conflict ontstaat tussen de modi operandi van beide entiteiten. De Naties en de NAVO moeten zich bezinnen over nieuwe manieren om de expeditionaire inzetten logistiek te ondersteunen en moeten a priori regels vastleggen voor de firma's waarmee ze in zee willen gaan. Deze *contractors* moeten voldoen aan zowel een *Product Quality Label* als aan de standaarden om, samen met een strijdmacht in een bepaald theater, gecoördineerd te opereren. In dit geval zou men een *Label Operational of COIN certified* kunnen toevoegen. NAMSA zou hierin opnieuw een rol kunnen spelen en een databank opstellen van die firma's die perfect beantwoorden aan de gestelde eisen.

De beveiliging van logistieke installaties en van de talrijke konvoeien is een zeer groot probleem in Afghanistan. Opnieuw werd er gekozen om deze HR-verslindende taak over te laten aan *contractors*, in dit geval aan gespecialiseerde beveiligingsfirma's. De PSCs (*Private Security Companies*) hebben deze taak dus grotendeels overgenomen. Men kent de juiste aantallen niet maar we kunnen ervan uitgaan dat er omstreeks 50.000 gespecialiseerde beveiligingsagenten opereren in de zone. De attitude van deze *professionals* is niet steeds in overeenstemming met de gedragscodes die men van deze mensen kan verwachten, met alle negatieve gevolgen vandien. Het verbod dat President Karzai in verband met niet-geregistreerde PSCs heeft opgelegd, moet in 2014 definitief paal en perk stellen aan het soms ongebreideld optreden van deze PSCs. De firma's die niet beschikken over legale en geregistreerde PSCs, dreigen hun bescherming dus te verliezen, wat grote gevolgen kan hebben voor de bevoorrading. Het is de vraag wie dit gaat overnemen; de Afghaanse autoriteiten lijken niet in staat om voor de veiligheid van de konvoeien op hun grondgebied in te staan. De grote transportfirma's houden rekening met een stijging van de onkosten die dit met zich zal brengen. De rekening zal uiteraard doorgespeeld worden aan de klant.

### DE JURIDISCHE CONTEXT

Naast de genoemde gevolgen van de gekozen politiek en de voorwaarden waaraan men dient te voldoen wil men op die manier de logistiek van een dergelijke *Force* organiseren, vormt de juridische context waarbinnen de logistieke transacties gebeuren, een bijkomende bron van frustratie voor beide entiteiten, vooral voor GIRoA.

De MTA (*Military Technical Agreement*) is een document dat ondertekend werd in 2002 door de NAVO-autoriteiten en de toenmalige provisorische



regering van GIROA. Het werd aangevuld met amendementen en bekrachtigd in 2004.

De MTA bepaalt in de verschillende paragrafen de juridische context waarbinnen de ISAF-operatie gevoerd mag worden: de bevoegdheid van COMISAF om zijn opdracht uit te voeren; de vrijheid van beweging in alle omstandigheden; immuniteit voor Afghaanse vervolging; geen verplichting tot het hebben van een officieel VISA voor Afghanistan; geen douane – en taksverplichting; niet-aansprakelijkheid voor nevenschade en de vrijheid om land (grond) en infrastructuur te gebruiken voor militaire doeleinden. Op zich zijn dit bepalingen die nodig en normaal lijken. Nochtans ligt dit document aan de basis van grote frustratie bij de Afghaanse autoriteiten. De bepalingen worden als ondoorzichtig en ambigu gezien. Ze lijken de buitenlandse maar vooral ook de binnenlandse firma's te bevoordelen die op Afghaans grondgebied opereren en die volledig ontsnappen aan enige vorm van fiscale verantwoordelijkheid. Alles kan omzeggens onder de MTA-bepalingen gebeuren zonder dat de Afghaanse autoriteiten enige inspraak hebben. Zeer "brede" interpretaties laten toe om zaken te doen op Afghaanse bodem zonder enige vorm van inkomstenbelasting. De miljarden dollars die de Afghaanse autoriteiten hierdoor ontlopen, zijn een oorzaak van grote twist tussen ISAF en GIROA. De perceptie die hierdoor ontstaat, is opnieuw negatief voor de sfeer van samenwerking waarnaar geijverd wordt binnen de context van de COIN-principes.



Als conclusie kan men stellen dat het MTA in de vorm waarin het vandaag bestaat, niet bevorderlijk is voor een goede samenwerking tussen ISAF en GIROA. Bovendien vormt het een bron van frustratie, ook onder de bevolking, die de gevolgen van het MTA interpreteert als zijnde kwalijk en tegen haar gericht; bijvoorbeeld de immuniteit waarbinnen *contractors* en PSCs opereren, het totaal ontlopen van enige vorm van inkomstenbelasting enz ... leiden tot grote wrevel.

### BESLUIT

De uitdaging om de belangrijkste operatie die momenteel door de NAVO gevoerd wordt, effectief en efficiënt logistiek te ondersteunen is groot. De opgedane ervaringen zijn bovendien grotendeels ook lessen voor de toekomst. De oplossing die gekozen wordt, is er een die gebaseerd is op *outsourcing* of uitbesteding van de bevoorradingsopdracht. Op het strategische niveau en strikt gemeten aan de beschikbaarheid van de nodige voorraden is dit systeem globaal gezien succesvol. Maar er zijn kwalijke gevolgen die een verfijnde aanpak vereisen.

Geen enkele TCN is in staat om deze enorme taak met eigen militaire middelen uit te voeren. Met duizenden firma's worden uitermate lucratieve contracten afgesloten. Op die manier kunnen de TCNs zich concentreren op de hoofdtaken, in het bijzonder de succesvolle uitvoering van de COIN-campagne. De uitvoering van de bevoorrading komt in handen van private, civiele firma's.

De effectieve controle op de uitvoering van de contractuele bepalingen, het in het gelid brengen van de *contractors* op het operationele grondgebied van ISAF en van toekomstige operatietonelen alsook de beveiliging van de logistieke installaties en konvoien, zijn slechts de voornaamste gevolgen van een dergelijke logistieke politiek, die tevens ook de voorwaarden uitmaken waaraan een moderne, goed geplande, expeditieaire operatie moet voldoen om succesvol te zijn. Het vereist een nieuwe aanpak binnen de Naties en de NAVO, die de actueel soms te strikt gedeelde verantwoordelijkheid opnieuw moeten opnemen. De actuele herziening van de structuren en functies van de NAVO-agentschappen is een opportuniteit om deze hierin sterker dan vandaag te betrekken.

□

Trefwoorden: *Private Military Companies, Military Outsourcing*

---

<sup>1</sup> *Troop Contributing Nation*