

Operationele verwerving

drs. H.M.J. van Lamoen RA – kolonel van het dienstvak van de logistiek*
R. van der Most van Spijk MSC – eerste luitenant van het dienstvak van de logistiek

Inleiding

Defensie verwerft vanuit verschillende plekken in de organisatie veel en zeer uiteenlopende zaken; van *Joint Strike Fighter* (JSF) en Bushmaster door DMO tot geneeskundige verbruiksartikelen door het Militair Geneeskundig Logistiek Centrum binnen het CDC. Deze 'tak van sport' is ingebed in een veelheid van regelgeving en kaders, gericht op de rechtmatige en doelmatige besteding van gelden. Het verwervings-traject heeft steeds het uitgangspunt van 'functionerende markten', waarin sprake is van concurrentie tussen aanbieders.

Ook in een operatiegebied verwerft Defensie veel soorten roerende zaken (leveringen), onroerende zaken (werken) en diensten. Hoewel effectiviteit tijdens de uitvoering van missies ab-

soluut prioriteit heeft, is het toch van belang dat de gelden die hiermee zijn gemoeid, zo doelmatig mogelijk worden besteed. Het blijft overheidsgeld en iedere euro kan maar één keer worden uitgegeven.

Daarnaast zijn ook rechtmatigheidsaspecten van belang; de rijksoverheid dient als contractpartij rekening te houden met de (overheidsspecifieke) regelgeving.¹

In de operationele praktijk, tijdens de uitvoering van een missie, kan het contractbeheer² uiteenlopende vormen aannemen, afhankelijk van het soort producten of diensten, van de markten waarop wordt geopereerd, van het financiële belang dat ermee is gemoeid, et cetera. Niet alle elementen uit de Nederlandse juridische situatie zijn in alle omstandigheden tijdens missies haalbaar; de verwerver

moet laveren tussen Nederlandse normen en regelgeving, en de Afghaanse praktijk.

In dit artikel geven we eerst een korte beschrijving van de Nederlandse regelingen waaraan de verwervings-procedure moeten voldoen. Daarna richten we ons op het operationele contractbeheer tijdens de operatie ISAF III/TFU-1. Daarbij schetsen we op enigszins luchtige wijze een beeld aan de hand van lokale casussen. Deze – relatief persoonlijke – schets is vooral gericht op de situatie in Tarin Kowt en Deh Rawod in de periode augustus 2006 tot en met januari 2007.

Nederlandse regelingen

In het operatiegebied worden contracten ook afgesloten uit naam van de minister van Defensie. De contracten worden afgesloten door de bevoegde functionaris, de *contracting officer*. De totstandkoming van de contracten voltrekt zich echter niet in isolement. Er is nauw overleg met de behoefte-steller en de controller, i.c. het hoofd G8 (financiën).

Uitgangspunt is om ook in het operatiegebied het contractbeheer zoveel mogelijk uit te oefenen conform de

* Van Lamoen was gedurende de periode september 2006 tot en met januari 2007 werkzaam als controller CONTCO Afghanistan / G8 TFU-1. Thans is hij werkzaam als hoofd van de afdeling Onderzoeken Interne Beheersing CLAS.

Van der Most van Spijk was gedurende de periode september 2006 januari 2007 werkzaam als Contracting Officer 1(NLD/AUS) TFU-3 ISAF. Thans is hij werkzaam als projectverwerfer bij DMO.

1 Bijvoorbeeld de regeling Contractbeheer 1996, kenmerk BZ2003-498M.

2 Contractbeheer: 'de zorg voor de totstandkoming en de uitvoering van door de ministers gesloten overeenkomsten, gericht op het verkrijgen van materiële zaken en van diensten, waaronder het aanbesteden van werken', Art. 1a regeling Contractbeheer 1996, kenmerk BZ2003-498M.



Deze steenbreker in Deh Rawod zorgt voor steengruis, waarmee hesco's worden gevuld en wegen kunnen worden aangelegd

(Foto, A.G. de Groot)

form de gekozen verwervingsstrategie (hoe ga ik dat doen) wordt de behoefte kenbaar gemaakt aan de markt.

Door middel van offertes wordt de 'meest voordelige' aanbidding gekozen. Het 'meest voordelig' is daarbij een breed begrip, dat elementen als kwaliteit, service, prijs en leveringscondities omvat. Dan wordt het contract opgesteld en na de ondertekening ervan worden de overeengekomen prestaties uitgevoerd. Bij de uitvoering moet de kwaliteit van de prestatie worden bewaakt. De nazorg bestaat onder meer uit de garantieaspecten en factuurafwikkeling van het contract.

Nederlandse regelgeving en aanwijzingen.

De Nederlandse regelgeving³ kent een uitgebreide verwervingsprocedure, waarbij processtappen worden gedocumenteerd in een verwervingsdossier. Op het gebied van operationele verwerving bestaat in de regelgeving nog een leemte. Het *Handboek Verwerving Defensie* beschrijft ten aanzien van operationele verwerving:

*of al deze stappen volledig afgevoerd dienen te worden, hangt af van de aard, spoed en omvang van de af te sluiten orders. In beginsel is de contracttekst vormvrij, maar daarin dient uiteraard wel duidelijk te worden vastgelegd welke prestatie op welk tijdstip wordt verwacht, en welke prijs daarvoor betaald zal worden.*⁴

Het dossier dient een onderbouwing te geven van de verwervings-

*keuze; de inhoud staat daarbij voorop en niet de vorm.*⁵

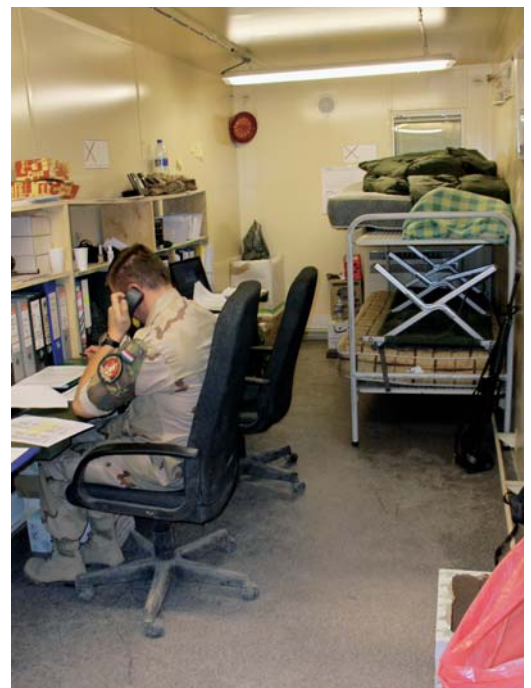
Het voert te ver om in dit artikel een gedetailleerde beschrijving en analyse te geven van het Nederlandse verwervingsproces. Voor een meer gedegen beschrijving verwijzen we naar het artikel 'Verwerving bij de DMO', elders in dit nummer.⁶ In het kort bestaat de verwervingsprocedure conform de regeling Contractbeheer 1996 uit de zes fasen in het verwervingsproces, namelijk:

- specificeren,
- selecteren,
- contracteren,
- (bestellen),
- bewaken,
- nazorg.

Bij de voorbereiding wordt de behoefte gespecificeerd en een verwervingsmethode en/of -strategie gekozen. Aan de hand van deze specificaties (wat wil ik) en con-

Kantoor 'Contracting Officer' in Tarin Kowt

(Foto R. van der Most van Spijk)



³ Regeling Contractbeheer 1996 (zoals laatstelijk gewijzigd bij brief van de minister van Financiën van 18 april 2003, kenmerk BZ2003-498M).

⁴ 5.11.3 pag. 119 Handboek Verwerving Defensie (HVD), 1 september 2006.

⁵ 5.11.3 pag. 119 Handboek Verwerving Defensie, 1 september 2006.

⁶ 'Verwerving bij de DMO', door J.J. Bleijs, zie blz. 501 e.v.

tie. Het aangaan van een mondelinge overeenkomst is algemeen gebruik in Afghanistan. Dit is niet alleen te verklaren door de hoge mate van analfabetisme onder de plaatselijke bevolking. In het Pashtunwali (gedragscode van de Afghanen) is 'Nang' (eer) in het maatschappelijke verkeer erg belangrijk.

Wanneer iemand zijn woord geeft, wordt dat woord nagekomen. 'Nang' is niet alleen de eer van het individu, maar werkt ook door in de eer van de familie.

Administratieve organisatorische aspecten als verslaglegging en waarmerking, die in Nederland zo vanzelfsprekend zijn, zijn daar veelal niet bekend. Het uitbrengen van offertes, het aangaan van verplichtingen en de feitelijke beloning voor een te verrichten dienst of levering van een zaak gebeurt op basis van consensus; 'handjeklap'.

Na enige tijd heeft er in de praktijk van TFU-1 een symbiose plaatsgevonden, waarbij beide partijen water bij de wijn hebben gedaan. De mondelinge overeenkomst wordt bekrachtigd met een contract, al is de inhoud van het contract voor de lokale aannemers niet leidend bij de nakoming van het contract. De mondelinge afspraak blijft voor hen het uitgangspunt.

In de praktijk komt dit neer op frequent overleg en nauwe supervisie van de aangegane verplichtingen. Hierbij is overigens het bijsturen van de opdracht of het aanbrengen van wijzigingen een stuk gemakkelijker dan in de Nederlandse handelscultuur. Om het proces transparant en achteraf controleerbaar te houden, wordt van de aannemers geëist dat schriftelijk offertes worden uitgebracht. Betaling vindt uitsluitend plaats op basis van schriftelijke facturen. Nederlandse administratieve verplichtingen vloeien voort uit de Nederlandse wetgeving.

De markt

Vanuit het Nederlands contingent zijn er vier verwervingsstromingen te onderscheiden, namelijk: genie (kamp-

constructie), CIMIC⁷ (wederopbouwprojecten), reguliere 'base operations' en – op Kandahar Airfield tijdens de Nederlandse *lead nation* periode – inrichting en ondersteunen van het Hoofdkwartier RC(S).

Deze verwervingsstromen kennen verschillende budgetten, c.q. financieringsstromen en ook andere belangen. Deze belangen hangen samen met de doelstellingen van de verschillende eenheden. Zo heeft de genie als doelstelling om in een bepaalde periode

tachtig en tweehonderdtien dollar. Het verrichten van arbeid op het kamp is aantrekkelijker dan het werken buiten de poort.

Doordat de genie een sterke tijdsdruk kent en Cimic meer is gericht op langere termijn, heeft dat consequenties voor het aanbesteden van projecten. De genie blijkt voor veel aannemers en hun arbeiders een grotere bron van inkomsten te zijn dan Cimic-projecten. Hoewel de genie en het Provinciaal Reconstructie Team (PRT) beide



Overleg met het Provinciaal Reconstructie Team (2006)

(Foto R. van der Most van Spijk)

het kamp te bouwen, terwijl Cimic de doelstelling heeft om een maximale bijdrage te leveren aan de lokale wederopbouw.

Op het eerste gezicht lijken deze doelstellingen niet met elkaar te conflicteren. Het tegendeel is echter waar. Voor een goede wederopbouw is in Afghanistan een gezonde markt nodig, waar de prijzen voor projecten 'marktconform' zijn.

Een normaal maandsalaris is ongeveer veertig dollar. Mensen in dienst van het Nederlands contingent verdienen ongeveer tussen de honderd-

integraal deel uitmaken van de Task Force, hebben ze elk hun eigen (deel)belangen en deadlines.

Nadat de genie het kamp in Deh Rawod had opgeleverd, heeft dit direct weerslag gehad op de marktsituatie in Deh Rawod. Sommige aannemers trokken weg en de prijs kelderde naar een meer marktconform niveau. Dat wil zeggen: voor het gebied gebruikelijke prijzen.

Voor de aannemers geldt dat zij overwegend zijn gericht op de grootste

⁷ Civiel-Militaire Coöperatie.

winst. Het meer abstracte ‘maatschappelijke belang’ op de langere termijn komt op de tweede plaats. Dit is, gezien de omstandigheden waarin de Afghaanse bevolking leeft, absoluut begrijpelijk en het is de aannemers niet kwalijk te nemen.

Bovendien profiteert ook de directe omgeving van de aannemers van het verdiende geld; de families zijn vaak erg groot en het geld wordt daarbinnen vaak ruimhartig gedistribueerd. Het armste deel van de bevolking valt vaak buiten de boot.

Verschillende clans

Het Provinciaal Reconstructie Team is gericht op wederopbouwprojecten. De plaatselijke bevolking is nauw betrokken bij de totstandkoming van de projecten. Enerzijds is er overleg met de lokale machthebbers, stamoudsten en hoogwaardigheidsbekleders om te bepalen wat voor soort projecten in een bepaald gebied, stad of dorp gestart moeten worden, anderzijds zorgt de uitvoering van lokale PRT-projecten voor werkgelegenheid in de dorpen.

De bevolking van Uruzgan bestaat hoofdzakelijk uit leden van de Pash-tun-stam. De Pashtun zijn weer onderverdeeld in clans. Deze clans zijn als een lappendeken verspreid over het gebied. Zo kan het voorkomen dat het ene dorp tot een bepaalde clan hoort en het volgende dorp weer tot een andere clan. De clans leven niet altijd op goede voet met elkaar. Soms is er zelfs sprake van bloedwraak tussen clans en binnen clans. Het PRT moet zich temidden van deze wirwar aan politieke belangen op micro-niveau uiterst diplomatiek bewegen om projecten op te starten met als doel het brengen van stabiliteit en het bijdragen aan de wederopbouw. Dit heeft zijn weerslag op de af te sluiten contracten en het proces dat daaraan voorafgaat.

Een voorbeeld. In Chora zou een school gebouwd worden. Er waren twee clans in de regio die allebei de opdracht wilden uitvoeren. De hoogwaardigheidsbekleders waren natuur-

lijk onpartijdig, maar adviseerden echter wel zeer toevallig om de opdracht te gunnen aan aannemers van hun clan. De clanstrijd om de opdracht ging zo ver dat de districtsverantwoordelijken erbij betrokken werden.

Uiteindelijk is besloten om de opdracht te gunnen aan een bepaalde aannemer, maar de werknemers zouden evenredig uit de twee clans geleverd worden. De districtsverantwoordelijke, zelf behorend bij een derde, onafhankelijke, clan zou op deze vertegenwoordiging toezicht houden. Het schoolhoofd zou ondertussen rapporteren over de voortgang van de school als belanghebbende aan het PRT.

Gehanteerde procedure

De gehanteerde procedure van verwerving heeft in feite grote gelijknissen met het proces ‘decentrale verwerving’.

‘Contractormeting’

Bij complexe projecten wordt eerst een *contractormeting* gehouden met de lokale aannemers. Hierin wordt de

opdracht uitgelegd aan de hand van een zogeheten ‘tender’. De tender is opgebouwd uit algemene vereisten, technische eisen en Cimic-overwegingen.

De algemene vereisten behandelen hoe er gegund gaat worden. Het blijkt belangrijk om aan te geven dat de lokale aannemers ook kritisch mee moeten denken over alternatieven. Door aan te geven dat er niet alleen op prijs maar ook op vakmanschap en kwaliteit gelet wordt, zullen de aannemers naar de bouwtekening kijken, om vervolgens met aanbevelingen te komen.

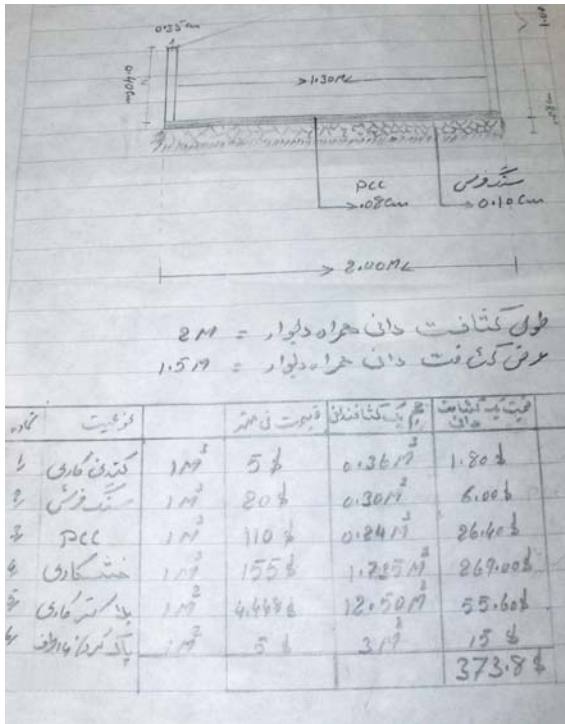
De genie levert de technische bouwtekeningen en gegevens aan. De meeste aannemers zijn niet bij machte om zelf een werkbare bouwtekening te fabriceren. Ook het juist interpreteren van een bouwtekening blijkt soms een hele opgave.

Bij de bouw van het PRT-huis – een soort welkomsthuis om de lokale bevolking te ontvangen – kwam dit naar voren. Het is gebruikelijk om op een bouwtekening de ramen te voorzien van een kruis om hiermee aan te geven dat het om een raam gaat. De



De funderingen van het kamp worden gelegd

(Foto R. van der Most van Spijk)



Offerte voor betonnen (afval-)bakken voor Tarin Kowt
(Foto R. van der Most van Spijk)

Indien de prijs niet logisch te herleiden is uit de offerte, werd dit meege-deeld aan de aannemer. Dit onder vier ogen, om zodoende geen inbreuk te maken op de status en eer van de aannemer.

gebied malik⁸ was of kon er van andere projecten achterhaald worden welke aannemer dat contract uitvoerde.

Daarnaast dient ook nagegaan te worden of de aannemer wel dezelfde interpretatie heeft van de opdracht als de Contracting Officer.

Gunning van het contract

Bij de gunning van het contract moet nagedacht worden over de fasering waarin de beloning voor de geleverde prestatie wordt uitgekeerd. Meestal wordt er gekozen voor betaling in fasen. Dit om een evenwicht te krijgen tussen de wens van de aannemer om snel zijn geld te krijgen, en het belang van het Nederlandse contingent om een goed project opgeleverd te krijgen.

Offertes

Na de vragenronde worden de offertes ingeleverd. Onze bouwtekeningen werden netjes samen met de offerte teruggegeven. Waarna de Contracting Officer de bouwtekeningen op zijn beurt weer bij het latere contract voegen.

Om het daadwerkelijk en adequaat realiseren van het project te waarborgen, werd betaald na afronding en beoordeling van fasen in het project. Omdat niet iedere aannemer voldoende

Afghanen hadden een andere interpretatie van de kruizen op de bouwtekening. De ramen werden keurig voorzien van een ijzeren hekwerkje in de vorm van een kruis.

Eerste terugkoppeling

Bij de *contractmeeting* zijn de papieren, ontwerpen en bescheiden overhandigd aan de aannemers. Uitgangspunt is dat de aannemers na twee dagen vragen gaan stellen. Daarbij wordt meedenken beloond.

In het begin stonden beide partijen elkaar zwigend aan te kijken. Maar na verloop van tijd ontstond er een vertrouwensband tussen de Contracting Officer en de aannemers. De aannemers adviseerden over de levertijden en droegen alternatieven aan voor materialen en ontwerpen. De lokale kennis is onmisbaar om te bepalen wat gebruikelijk is in Afghanistan op het gebied van sanitair, riolering, bebouwing of locaties van waterputten.

Bij aannemers kon vaak informatie worden ingewonnen over wie in een

Sommige offertes werden van elkaar overgeschreven; alleen de prijs van de offerte verschilde. Soms werden er ook prijzige offertes op de markt gezet, waarna een familielid een zelfde offerte presenteerde voor een significant lager bedrag.

Tweede terugkoppeling

Na het bestuderen van de offertes stelt de Contracting Officer vragen aan de aannemers. Afgezien van inhoudelijke vragen, waren de meeste vragen gericht op een toelichting van wat er bedoeld werd in de offerte.

Optellen is een kunst die niet iedere Afghaanse aannemer lijkt te beheersen.



De bouw van een PRT-huis

(Foto AVDD, F. van Biemen)

8 De dorpsoudste; een soort burgemeester.



De inhuur van lokale werknemers (Foto R. van der Most van Spijk)

de middelen heeft om materiaal in te kopen, is het van belang om direct bij aanvang van het project deelbetalingen te doen. Indien dit realistisch was, werd de projectfase *preparation and site clearance* gebruikt voor het doen van een eerste betaling.

Bij het gunnen van een contract spelen behalve gebruikelijke factoren als materiaal, arbeid en materieel ook andere zaken een rol. In de contracten wordt ook behandeld wat te doen bij landmijnen, hoe om te gaan met kinderarbeid, de afbakening van de bouwplaats en veiligheid.

Veiligheid speelt sowieso een belangrijke rol. Voor transport is soms *force protection* nodig, omdat vervoer niet zonder risico is. Tussen Kandahar en Tarin Kowt staan verscheidene uitge-

brande trucks langs de weg, als stille getuigen van eerdere aanslagen op transporten.

Ook de *Highway Police* en andere groeperingen willen graag een graantje meepikken van de transporten.⁹ Een deel van het voor *force protection* betaalde geld zal waarschijnlijk door de aannemer betaald worden aan ‘derden’ om een veilige doorgang te verzekeren. Het is niet uit te sluiten dat wij in sommige gevallen in bepaalde mate onze tegenstander financieren.

Na de gunning van de opdracht en het ondertekenen van het contract bleef het contractbeheer gezamenlijk bij de vertegenwoordiger van Cimic of de genie en de Contracting Officer. Supervisie en contractbeheer zijn belangrijk. Nadat het contract is gegund, blijft dagelijks contact met de aannemer noodzakelijk om de realisatie te volgen.

Als voorbeeld voor de noodzaak voor contact in de realisatiefase: nadat het zeven jaar niet had geregend in Tarin Kowt werd dit in zeven weken ingehaald. Het wagentje dat de wegen besproeide, sproeide – inmiddels tot zijn assen weggezaakt in de modder – ech-

ter stug door. Een woord is een woord, een daad is een daad.

Conclusie

De dagelijkse praktijk in een uitzendgebied is lang niet altijd te voorspellen. De charme van het verwerven in een uitzendgebied is dat de verwerfer relatief dicht tegen de gebruiker aan zit en dat de communicatielijnen korter zijn dan in Nederland. Zowel de verwerfer als de gebruiker heeft belang bij een zo goed mogelijk contact.

In dit artikel is een korte beschrijving van verwerving in Zuid-Afghanistan gegeven, waarbij we geprobeerd hebben een beeld te schetsen van de bijzondere situatie zoals we die hebben meegemaakt in Afghanistan en de wijze waarop daar, in de periode september 2006 tot en met januari 2007, mee omgegaan is.

Elke toekomstige situatie in elk toekomstig uitzendgebied zal anders zijn, en zal weer om een andere, specifieke invulling van de kaders en de uitvoering vragen. Juist dat maakt verwerving in een uitzendgebied tot zo'n mooie uitdaging!

⁹ Volgens de verhalen heeft dit niet eens zoeer te maken met de betrouwbaarheid van de *Highway Police*, maar met de betaling van loon. De *Highway Police* is in dienst van de overheid. Overheidslonen worden contant betaald en komen vanuit de overheid in Kabul. Soms loopt de loonachterstand op tot meer dan tien maanden. Een gezin moet toch ergens van leven, dus wordt er een toeslag gevraagd om in ieder geval in de dagelijkse behoeften te kunnen voorzien.