

Marktplaats Kandahar

'Sourcing' in Afghanistan

'Sourcing' is het vraagstuk rond (gedeeltelijk) uitbesteden van producten en diensten, zelf doen of samenwerken met militaire of civiele partners. Defensieorganisaties contracteren in Afghanistan zelf, in het eigen 'thuisland' en op de internationale markt om producten en diensten in het missiegebied te 'sourcen'. Hoe meer partijen erbij zijn betrokken, des te complexer de organisatie van 'sourcing' wordt. In Nederland is dit vraagstuk relatief nieuw. Canada, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten gebruiken één dienstverlener voor de logistieke ondersteuning in het missiegebied. Nederland contracteert uitsluitend op basis van de behoefte die op een bepaald moment ontstaat. Welke mogelijkheden en beperkingen spelen daarbij? En welke verschillende benaderingen zijn er bij het 'sourcen' op financieel en logistiek gebied?

Majoor drs. K.C. Davids, dr. R.J.M. Beeres en kolonel ir. F.J.A. van Zitteren*

Relatief nieuw – in Nederland – is de aandacht voor sourcing-vraagstukken onder operationele omstandigheden. Sourcing is het organisatievraagstuk rond alle vormen van zelfdoen, samenwerking en uitbesteding van (delen van) diensten met eigen capaciteiten, capaciteiten van militaire partners, civiele partners en alle combinaties daartussen.¹ Uit de praktijk blijkt dat het goed organiseren van sourcing een belangrijke voorwaarde is voor een militaire commandant om operaties uit te kunnen voeren. Hoe meer daarbij met externe organisaties wordt samengewerkt, hoe hoger het belang van coördinatie wordt. Een voorbeeld hiervan is de inhuur van luchttransport voor militaire eenheden op Kamp Holland in Tarin Kowt. Als het contract niet

goed is afgesloten uit oogpunt van afroeptijden, heeft dit effect op de flexibiliteit van optreden van de militaire commandant.

Indien we literatuur over sourcing onder operationele omstandigheden overzien, constateren we dat deze vooral normatief-voorschrijvend is georiënteerd. Auteurs zijn gericht op het identificeren van zogeheten *best practices* om die te implementeren op economisch, politiek-militair en juridisch-ethisch gebied.² Aan deze literatuur willen wij een meer positief-beschrijvende – en waar mogelijk verklarende – bijdrage toevoegen.

Inleiding

In dit artikel belichten wij hoe defensieorganisaties van verschillende landen (in casu: Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Canada en de Verenigde Staten) en de NAVO omgaan met sourcing-vraagstukken van 'logistiek en verwerving' en 'financiering en beheersing' tijdens de ISAF-missie in Zuid-Afghanistan. Hiervoor hebben we militaire organisaties bestudeerd van de NAVO, de Verenigde Staten (VS), het Verenigd Koninkrijk (VK), Canada en Neder-

* De auteurs danken drs. P. Donker en majoor mr. drs. B.M.J.P. Pijpers voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel.

Davids is universitair docent Accounting, Control en Defensie-economie aan de Nederlandse Defensie Academie. Beeres is universitair hoofddocent Accounting, Control en Defensie-economie aan de NLDA. Van Zitteren is projectmanager bij de Defensie Materieel Organisatie van het project Defensiebrede Vervanging Operationele Wielvoertuigen (DVOW).

¹ Smit (2008), p. 7.

² Hiemstra (2005), p. 296 en p. 297; Van Leeuwe (2008), p. 240 en p. 241; Voetelink (2007), p. 229.

land die in Zuid-Afghanistan de troepen op financieel en logistiek gebied ondersteunen. De gegevens zijn door de eerste auteur verzameld gedurende zijn uitzending naar Kandahar in Zuid-Afghanistan, van juli tot en met november 2007.

De bijdrage van dit artikel is te laten zien hoe defensieorganisaties uit verschillende landen in een missiegebied processen voor logistiek, verwerving, financiering en beheersing vormgeven. Dat is relevant – en interessant – voor allen die uitzendingen voorbereiden, uitvoeren, monitoren en evalueren.

De opzet van dit artikel is als volgt. Allereerst presenteren we vanuit het perspectief van sourcing de context waarin militaire organisaties in het zuiden van Afghanistan functioneren. Daarna presenteren we onze bevindingen over sourcing in de praktijk. Dit artikel geeft als eerste inzicht in de vraag welke producten en diensten in het operatiegebied worden uitbesteed. Vervolgens maken we duidelijk hoe de uitbesteding door de diverse organisaties in het uitzendgebied is georganiseerd. Als derde bespreken we de manier van budgettering en verantwoording door de militaire organisaties. Ten slotte ronden we af met enkele afsluitende overwegingen.

Context

Dit artikel spitst zich toe op militaire organisaties in het zuidelijke deel van Afghanistan, waar 18.000 van de ongeveer 47.000 ISAF-militairen zijn gestationeerd.³ De gehele missie wordt aangestuurd vanuit *Joint Forces Command* te Brunssum (JFCBS), waarbij de militaire NAVO-structuur in Afghanistan zelf, met als hoofdkwartier HQ ISAF in Kabul, is onderverdeeld in regio's: *Regional Commands*. Het zuidelijke deel – *Regional Command (South)*, hierna RC(S) – bestaat op zijn beurt uit vier *Taskforces*. Dit zijn de gecombineerde Nederlands-Australische Taskforce Uruzgan (TFU), de Brits-Deense Taskforce Helmand (TFH), de Canadese Taskforce Kandahar (TFK) en de gecombineerde Amerikaans-Roemeense Taskforce Zabul (TFZ).

FOTO U.S. AIR FORCE, M. GETTLE



Krijgsmachten kunnen ook onderling goederen of diensten 'sourcen'. Amerikaanse vliegers vervoeren een Canadese Leopard-tank naar KAF

De ondersteuning van de Taskforce is een nationale verantwoordelijkheid, terwijl de ondersteuning van het Regional Command een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is voor de deelnemende landen. Het HQ ISAF in Kabul wordt door de NAVO, als organisatie, gefaciliteerd. Deze verschillen in verantwoordelijkheid komen ook terug in de financiering van de missie. Zo kan er sprake zijn van *national funding*: fondsen die beschikbaar komen via het eigen land. Ook kan er sprake zijn van NAVO-funding: fondsen die beschikbaar zijn vanuit de NAVO. Daarnaast is *combined funding* mogelijk; fondsen die zijn samengesteld uit bijdragen van verschillende landen, bijvoorbeeld de financiering van het hoofdkwartier RC-South.

Op *Kandahar Airfield (KAF)*, het zenuwcentrum voor de commandovoering voor *joint* en *combined* optreden in het zuiden van Afghanistan, wonen en werken tussen de 11.000 en 15.000 personen. De verschillende landen hebben hier nationale ondersteunende eenheden om de Taskforces te besturen en beheersen. Deze ondersteunende eenheden, *National Support Elements (NSE)*, coördineren onder meer transport en bevoorrading, contracteren bedrijven voor goederen en diensten, en voeren de administratie en beheer in het missiegebied voor de militaire organisaties. Daarnaast hebben

³ Zie: www.nato.int/isaf/; (1 april 2008).

de deelnemende landen ook de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het ondersteunen van Staf RC(S).

Naast militaire organisaties zijn er daarom ook diverse (semi-)private organisaties op KAF aanwezig. Tijdens de gesprekken met militairen van de verschillende landen werd daar vaak met verwondering over gesproken. Pas geplaatste militairen hadden de omvang en de diversiteit van mensen niet verwacht toen ze in hun eigen land op het vliegtuig stapten. Belangrijk hierbij is dat de inhoud van hun functie en de dagelijkse werkzaamheden ook anders waren dan uit hun voorbereiding was gebleken. Het samenwerken met private organisaties en het belang van deze organisaties voor het werk van de militairen gaf een nieuwe dimensie aan hun uitzending.

Figuur 1 geeft vanuit het perspectief van sourcing de commandostructuur, de logistieke en de financiële structuur voor de militaire eenheden in het zuiden van Afghanistan weer.

Rechts van het midden van figuur 1 staan de verschillende Taskforces in het Zuiden van Afghanistan. Aan de rechterkant van figuur 1 staat de NAVO-commandostructuur weer-

gegeven. RC (S) is verantwoordelijk voor de Taskforces in de verschillende gebiedsdelen van Afghanistan. De ondersteuning van de Taskforces is echter een nationale aangelegenheid.

Het doel van dit schema is om zichtbaar te maken hoe de Taskforces worden ondersteund in hun optreden. Personeel, materieel en diensten kunnen worden geleverd door militaire organisaties van de ministeries van Defensie (MOD) of via het Support Element. Levering van deze zaken is echter ook direct mogelijk door bedrijven die of in het eigen land door het MOD of door het NSE in het gebied worden gecontracteerd. Ten slotte kunnen bedrijven ook via de *NATO Maintenance and Supply Organization* (NAMSA) gecontracteerd worden. Dit is in figuur 1 schematisch weergegeven met de verschillende pijlen die naar de Taskforces wijzen en de geldstromen die naar het onderdeel contractors wijzen.

Sourcing in de praktijk

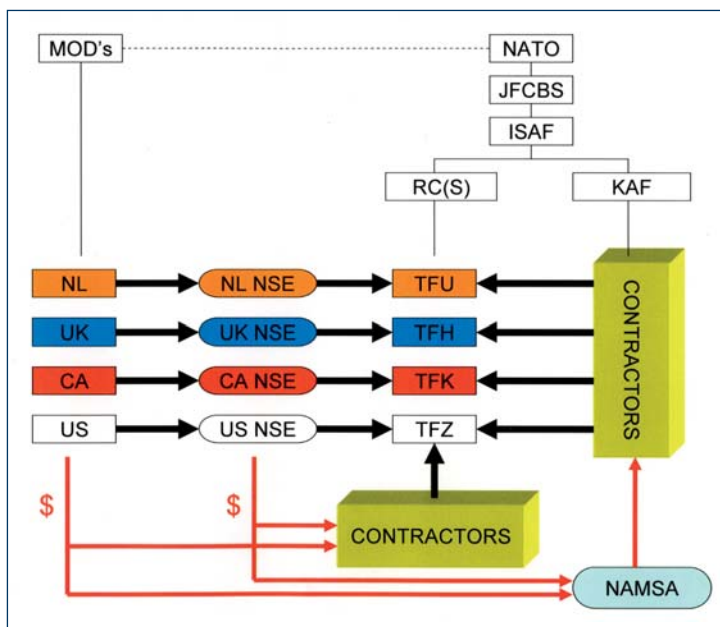
Zoals vermeld geeft dit artikel als eerste inzicht in de vraag welke producten en diensten in het operatiegebied worden uitbesteed. Vervolgens staat de vraag centraal hoe de uitbesteding door de diverse organisaties in het uitzendgebied is georganiseerd. Als laatste bespreken we de manier van budgettering en verantwoording door de militaire organisaties. De antwoorden op de hoofdvragen worden steeds samengevat in een tabel. De tabellen geven in vogelvlucht de uitkomsten weer van gesprekken, eigen waarnemingen en analyses van documenten waarop dit artikel is gebaseerd.

Producten en diensten

Het sourcen van personeel, materieel, goederen en diensten aan de Taskforces en van RC (S) in de missiegebieden en het coördineren van ingehuurd toeleveranciers is een verantwoordelijkheid van de deelnemende landen en van de NAVO zelf. De NAVO, militaire organisaties van de deelnemende krijgsmachten en bedrijven spelen daarbij verschillende rollen.

Tabel 1 laat per land zien welke producten en diensten zijn uitbesteed (aangegeven met een √).

Figuur 1 Organisatie van ISAF in Zuid-Afghanistan



Tabel 1: Producten en diensten die worden uitbesteed in het operatiegebied

	Canada	NAVO (NAMSA)	Nederland	VK	VS
<i>Facilities Management</i>	√ - individueel - via NAVO	√	√ - individueel - via NAVO	√ - individueel - via NAVO	√ - individueel - via LOGCAP - via NAVO
<i>Maintenance & Logistics</i>	√ - individueel - via NAVO	√	√ - individueel - via NAVO	√ - individueel - via NAVO	√ - individueel - via LOGCAP - via NAVO
<i>Security</i>	√ - individueel	–	√ - individueel	√ - individueel	√ - individueel

De diensten zijn hierbij ingedeeld in drie categorieën. De categorie *facilities management* betreft onder meer catering, afvoer van afval, watervoorziening, en gebouwen en terreinen. De tweede categorie, *maintenance & logistics*, betreft de diensten die te maken hebben met het vervoer van goederen en personen, en de inhuur en het onderhoud van voertuigen. De derde categorie in tabel 1 betreft *security*. Hierbij gaat het om beveiliging van kampen, transport en personeel.⁴

Uit de tabel blijkt dat de verschillende krijgsmachten binnen alle categorieën in het missiegebied diensten uitbesteden. Uitbesteden is dus een gangbare praktijk.⁵ De enige uitzondering hier is de NAVO. De NAVO heeft het beleid dat beveiligingsdiensten niet worden uitbesteed, tenzij onvermijdelijk. Dat is ook logisch want beveiligingstaken worden normaal gesproken door de individuele deelnemende landen uitgevoerd. Deze kunnen op hun beurt beveiliging overigens wel uitbesteden.

Voorts komt uit tabel 1 naar voren dat diensten in de categorie *security* uitsluitend op individuele basis aan externe contractanten wordt uitbesteed. Binnen de overige twee categorieën zijn drie vormen van contracteren te onderscheiden:

(1) zelfstandig – bijvoorbeeld Supreme, Danish Camp Supply, Kellog Brown and Root,

(2) via de NAMSA,

(3) via het Amerikaanse *Logistic Augmentation Program* (LOGCAP).

De laatste twee lichten we hierna toe.

De NAMSA is in Afghanistan een logistieke dienstverlener voor NAVO-landen, waarbij haar missie is:

*To maximize, in peacetime and in wartime, the effectiveness of logistics support to the Armed Forces of NATO states and to minimize costs. The core activity is support for weapon systems; however, the Agency's activities are broadening as NAMSA reacts to changes within NATO to provide the logistics support required by the NATO nations.*⁶

In deze missie is te lezen dat de rol van de NAMSA binnen de NAVO aan het verbreden is. Uit interviews komt naar voren dat de NAMSA – als aanvulling op individuele krijgsmachten – een logistieke dienstverlener voor operaties wil zijn; een zogeheten *force multiplier*.

4 AMR International (2007). De categorieën *facilities management* en *maintenance & logistics* zijn overgenomen uit AMR International 2007 (zie noot 8). De categorie *security* is toegevoegd omdat uit ons onderzoek blijkt dat beveiligingstaken die niet in de eerste twee categorieën zijn ondergebracht in de praktijk door krijgsmachten worden uitbesteed.

5 Van Leeuwe (2008), p. 240.

6 Zie: www.namsa.nato.int (29 maart 2008).



Overleg met een Afghaanse contractant die een school bouwt in Jalalabad. Afghanistan, 2008

Armed forces can plug in and operate, that is the current set up. When leaving, they just disconnect and other units can plug in again and start the operation.⁸

Vanaf augustus 2007 worden de troepen op het vliegveld van Kandahar door private bedrijven die de NAMSА heeft ingehuurd voorzien van zogeheten *real life support*. Dit betreft voorzieningen als catering, watervoorziening en afvalverwerking. Ook kunnen via de NAMSА ‘diensten op afroep’ worden verzorgd. Hierbij kan worden gedacht aan tolken en transport.

Deze veranderende rol is te verklaren tegen de achtergrond van de steeds kleinere omvang van moderne westerse krijgsmachten. Hierdoor gaan nationale krijgsmachten steeds meer missies samen doen en is de logistiek van die missies niet langer zelfstandig uit te voeren (zoals in Afghanistan). Daarom worden private bedrijven gecontracteerd om deze ondersteuning te verzorgen.

De VS is met dit concept begonnen onder de naam Logistic Augmentation Program. In dit programma is een logistieke dienstverlener gecontracteerd die ondersteuning levert tijdens missies.⁷

De NAMSА biedt krijgsmachten in Kandahar een logistieke springplank. Hierdoor is het zowel voor grotere (het VK) als kleinere (Nederland) krijgsmachten mogelijk om langdurig deel te nemen. Bovendien introduceert dit concept meer flexibiliteit. Het wordt zo eenvoudiger om gedurende de operatie militaire organisaties te rouleren. Een van de geïnterviewden omschrijft dit als volgt:

Op basis van tabel 1 concluderen we ten eerste dat militaire organisaties voor alle onderscheiden producten en diensten zelfstandig bedrijven inschakelen. Ten tweede constateren we dat er via de NAMSА gezamenlijk bedrijven worden gecontracteerd voor de diensten *facilities management* en *maintenance & logistics*. Contracten via LOGCAP staan alleen open voor de Amerikanen.

Organisatie van de uitbesteding

Defensieorganisaties contracteren zowel in Afghanistan zelf, in het eigen ‘thuisland’, en op de internationale markt om diensten in het missiegebied te sourcen.

Ze stellen daarvoor overeenkomsten op voor de levering van producten en diensten. Tabel 2 geeft weer op welke wijze de NAVO en de individuele krijgsmachten bedrijven contracteren. In deze tabel is opgenomen of landen raamcontracten met een specifieke dienstverlener afsluiten. Canada, het VK en de VS hebben met één dienstverlener een raamcontract afgesloten. Deze dienstverlener levert gedurende de missie verschillende producten en diensten. Hierna lichten we dit concept toe.

⁷ Perry (2007), p. 5.

⁸ NAMSА-vertegenwoordiger in Kandahar.

Tabel 2: Organisatie van de uitbesteding in het operatiegebied

	Canada	NAVO	Nederland	VK	VS
Raamcontracten met logistieke dienstverleners	√ CANCAP Atco Frontec	√ per categorie dienstverlening	–	√ KBR UK	√ LOGAP KBR US
Aanschaf middelen in gebied	√	√	√	√	√
Aanschaf middelen internationaal gebied	√	√	√	√	√
Onderlinge dienstverlening	√ STANAG-procedure	–	√ STANAG-procedure	√ STANAG-procedure	√ ACSA-procedure

Het *Canadian Forces Contractor Augmentation Program (CANCAP)* contracteert logistieke dienstverlening voor operaties. Het CANCAP is oorspronkelijk opgezet om militaire operaties te ondersteunen indien het millenniumprobleem zich op grote schaal zou voordoen. Het bedrijf Atco Frontec is destijds gecontracteerd om militaire eenheden verspreid over Canada te voorzien van voedsel, brandstof en accommodatie.⁹ Na 1 januari 2000 is dit programma voortgezet om de druk op militaire logistieke eenheden te verminderen in voormalig Joegoslavië en Afghanistan. In Afghanistan verzorgt Atco Frontec ondersteuning op het vliegveld van Kandahar. Dit betreft onder meer levering en het onderhoud van gebouwen, en het vervoer van goederen op het kamp.

Het Canadese CANCAP-programma is gebaseerd op het Amerikaanse LOGCAP. In het LOGCAP-concept wordt een bedrijf gecontracteerd dat verantwoordelijk is voor een pakket aan diensten. Het bedrijf kan zelf kiezen hoe en met wie de dienstverlening wordt georganiseerd, waarbij het is toegestaan om te sub-contracteren. Tijdens de verzameling van data voor dit artikel was de overkoepelende overeenkomst voor ondersteuning van Amerikaanse eenheden afgesloten met Kellog Brown and Root US. Het Verenigd Koninkrijk heeft met Kellog Brown and Root UK een raamovereenkomst gesloten

FOTO U.S. AIR FORCE. B. FERGUSON



Beveiliging voor het Bagram 'Provincial Reconstruction Team' in Afghanistan. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de VS contracteert Nederland op basis van de behoefte die vooraf en tijdens de missie ontstaat. Zo zijn er aparte contracten afgesloten voor luchttransport, brandstofvoorziening en catering

voor de levering van goederen en diensten aan de troepen in Afghanistan. In de uitvoering van de raamcontracten door Canada, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten valt op dat het Verenigd Koninkrijk de dienstverlening voor een bepaald aantal jaar tegen een vaste vergoeding heeft afgekocht. Canada en de VS hebben er echter voor gekozen om de vergoe-

9 Perry (2007), p. 7.

ding te baseren op basis van daadwerkelijke kostprijs en prestaties. Nederland heeft op het moment dat de data voor dit artikel is verzameld geen overkoepelende dienstverlener gecontracteerd die verschillende soorten diensten en producten levert. Nederland contracteert op basis van de behoefte die vooraf en tijdens de missie ontstaat. Zo zijn er bijvoorbeeld aparte contracten gesloten voor luchttransport, brandstofvoorziening en catering. In tegenstelling tot bijvoorbeeld het Amerikaanse LOGCAP-concept contracteert de NAMSa verschillende vormen van dienstverlening bij verschillende bedrijven. Daarbij wordt op voorhand de kostprijs per product en dienst vastgesteld.

Naast de raamcontracten die met internationale bedrijven worden afgesloten, sourcen alle krijgsmachten en de NAVO diensten en producten via lokale Afghaanse bedrijven. Hiervoor hebben de verschillende landen verwervers in het uitzendgebied die goederen en diensten aanschaffen. De landen hebben daarbij het beleid dat eerst naar de mogelijkheden van de afgesloten raamcontracten wordt gekeken en vervolgens naar de lokale markt. De geïnterviewde verwervers geven aan dat dit een mid-

del is voor de wederopbouw. Op deze manier wordt de lokale Afghaanse economie immers ondersteund. Het is voor de verwervers toegestaan om – indien noodzakelijk – internationaal goederen en diensten in te sourcen. De praktische uitvoering verschilt daarbij wel. Britse verwervers zijn verplicht om verwervers in het Verenigd Koninkrijk in te schakelen indien ze buiten het operatiegebied willen contracteren. Canadese verwervers moeten op hun beurt een agentschap in Duitsland inschakelen voor aanschaffingen buiten Afghanistan.

De laatste rij in tabel 2 laat zien dat de krijgsmachten onderling ook diensten en producten kunnen leveren. Binnen de NAVO is daarvoor een *Standard NATO Agreement* (STANAG) opgesteld. De STANAG bevat de procedures voor de administratieve en financiële afhandeling van onderlinge dienstverlening. Onderlinge dienstverlening wordt in het missiegebied verrekend. Dit verrekenen kan financieel zijn, maar het is ook mogelijk om bijvoorbeeld brandstof van een NAVO-land te gebruiken en de hoeveelheid gebruikte brandstof op een later moment terug te geven, als de eigen voorraden weer toereikend zijn.



Overleg met de lokale contractanten op de bouwplaats van het Bamyán 'Regional Health Training Center'.
Afghanistan, 2008

FOTO U.S. ARMY

Krijgsmachten die gebruik willen maken van goederen en diensten van de krijgsmacht van de VS moet daarvoor eerst een *Acquisition Cross-Servicing Agreement* (ACSA) met het Amerikaanse ministerie van Defensie afsluiten. De ACSA-organisatie in Kandahar administreert de goederen en diensten die door andere krijgsmachten worden aangevraagd en handelt de bijbehorende verrekening af.

Op basis van tabel 2 concluderen we dat in militaire missies als Afghanistan expeditionaire krijgsmachten functioneren door onderling en van de markt diensten en goederen

te betrekken. Voorts gebruiken Canada, het VK en de VS één dienstverlener voor een belangrijk deel van de logistieke ondersteuning in het missiegebied. Nederland heeft op dit moment niet voor deze structuur gekozen en contracteert, zoals gezegd, uitsluitend op basis van de behoefte die er op een bepaald moment ontstaat. Als laatste geeft het NAVO-agentschap NAMSA invulling aan een nieuw concept om alle krijgsmachten een logistieke basis in deze missie aan te bieden.

FOTO: U.S. ARMY, J. GIPE



Op een conferentie in Asadabad legt een Amerikaanse kolonel aan Afghaanse veeartsen uit hoe de medicijnen werken. Afghanistan, 2007

Budgettering en verantwoording

Een bekend instrument voor democratische controle van overheidsorganisaties is het budgetrecht en het recht op verantwoording. Een militaire commandant heeft daarbij een rol met betrekking tot verantwoording. Wellicht interessanter is dat de militaire commandant ook in zijn dagelijks werk wordt geconfronteerd met de vraag of er voldoende financiële middelen aanwezig zijn om te kunnen blijven samenwerken met de private bedrijven die de commandant ondersteunen. Vanuit dit perspectief is het relevant om, ten eerste, te beoordelen hoe krijgsmachten de financiering van de operaties organiseren. Ten tweede moet worden gezien hoe de administratie van de uitgaven plaatsvindt.

Het VK en de VS

Het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten administreren de additionele uitgaven voor missies als een apart artikel in de Rijksbegroting. Deze begrotingsartikelen worden door het ministerie van Financiën beheerd. Defensie kan de additionele uitgaven voor de missie bij dit fonds declareren. In het uitzendgebied worden de additionele uitgaven daarom zorgvuldig geadmistreerd en in financiële systemen geboekt.

De Britse controller in het uitzendgebied moet regelmatig over de uitgaven rapporteren. De militaire controller van de VS synchroniseert dagelijks haar administratie met de basisadministratie in de VS. Hierdoor bestaat er geen behoefte aan rapportages over de realisatie. In beide landen kunnen politici en de samenleving als geheel inzien hoeveel geld er aan de missies is besteed. En wordt de vraag beantwoord: 'hebben wij deze hoeveelheid middelen over voor dit doel'?

Nederland

Additionele uitgaven die door de Nederlandse krijgsmacht voor de missie worden gemaakt kunnen worden geboekt op het budget voor de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Het HGIS-budget wordt samen met het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken beheerd. Voor de additionele uitgaven van de missie wordt van tevoren een budget vastgesteld. Tijdens de uitvoering en achteraf is er aandacht voor het verschil met de realisatie.

De administratie van de uitgaven vindt daarbij integraal plaats in Nederland. In het missie-

gebied worden dossiers samengesteld die in Nederland in de financiële systemen worden verwerkt. In het missiegebied zelf is er geen inzicht in de hoogte van de uitgaven tijdens de uitvoering van de missie.

Canada

Canada administreert de uitgaven en het midelenverbruik in het missiegebied met behulp van het *Enterprise Resource Planning* (ERP)-systeem. In deze administratie wordt gebruik gemaakt van dezelfde beheer- en autorisatiestructuren die in Canada gebruikelijk zijn. Zo bestaan er bijvoorbeeld aparte budgethouders die verantwoordelijk zijn voor delen van het totaalbudget van de missie. De integrale administratie voor de ISAF-missie wordt in het missiegebied door een militaire controller met een team van medewerkers gevoerd.

Ieder jaar wordt een budget voor de missie vastgesteld. Tijdens de uitvoering van de missie wordt het budget volgens vaste intervallen vergeleken met de realisatie en moet daarover verantwoording worden afgelegd aan het ministerie van Defensie in Canada.

De NAVO

Ten slotte is de organisatie van de financiering bij de NAVO relevant om toe te lichten. De NAVO definieert verschillende categorieën landen met specifieke rechten en plichten. Ten eerste: de groep *Stakeholder Nations*. Deze landen leveren het grootste deel van de troepen aan de NAVO voor deze missie. De Stakeholder

Nations stellen vooraf aan de NAMSА gelden ter beschikking voor de betaling van goederen en diensten die volgens de contracten worden geleverd. Op het moment van daadwerkelijk gebruik verklaren de controllers van de militaire eenheden op Kandahar dat de goederen en diensten gebruikt zijn en communiceren dat naar het ministerie in het eigen land. De NAMSА haalt vervolgens het bedrag van de rekening af. Zodra het saldo op deze rekening onder een van te voren afgesproken minimum komt vult het land de rekening weer aan.

Ten tweede is er de groep van *Embedded Nations*. Deze landen zijn logistiek en administratief ondergebracht bij een van de Stakeholder Nations. De Stakeholder Nations betalen volgens de hiervoor beschreven procedure, en staan borg voor het gebruik van goederen en diensten door de Embedded Nations. De Embedded Nations betalen voor het gebruik van goederen en diensten aan de Stakeholder Nations. De laatste groep zijn de landen die er voor kiezen om niet te worden ondergebracht bij een Stakeholder Nation. Eenheden van deze landen kunnen een directe verkoopovereenkomst met de NAMSА afsluiten en betalen op basis van facturen direct aan de NAMSА. De NAMSА zelf administreert het middelen gebruik in een ERP-systeem. Dit systeem is gekoppeld aan een basisadministratie in Luxemburg.

Tabel 3 geeft aan dat voor het verrekenen in het missiegebied andere procedures gelden dan in het eigen land. Militaire controllers hebben

Tabel 3: Budgettering en verantwoording

	Canada	NAVO	Nederland	VK	VS
Financiering		gebruiker betaald	HGIS: combinatie van ministeries	aparte categorie in Rijksbegroting	aparte categorie in Rijksbegroting
Budget	vastgesteld	–	vastgesteld	open	open
Administratie	integraal in missiegebied	gecombineerd: in missiegebied en in Europa	in Nederland	integraal in missiegebied	integraal in missiegebied



Het 'Canadian Forces Contractor Augmentation Program' contracteert logistieke dienstverlening voor operaties. CANCAP-werknemers voorzien flessen bronwater van etiketten

Afsluiting

In militaire missies als Afghanistan functioneren expeditionaire krijgsmachten door van elkaar en van de markt goederen en diensten te sourcen. Daarbij schakelen de krijgsmachten voor alle onderscheiden producten en diensten zelfstandig bedrijven in of maken gebruik van bedrijven die de NAMS heeft ingehuurd. De expeditionaire krijgsmachten kunnen ook gebruikmaken van dienstverleners die door andere krijgsmachten zijn ingehuurd. Militaire commandanten worden geconfronteerd met krijgsmachten die functioneren in een netwerk van organisaties, dat met behulp van contracten met elkaar verbonden is.

daardoor, naast kennis van de eigen financiële systematiek, kennis nodig van bijvoorbeeld de NAVO-regelgeving. Ten tweede blijkt dat, hoewel budgettering en administratie in eerste instantie primair een nationale taak is, de feitelijke uitvoering van diensten steeds meer een gezamenlijke taak wordt. Dit betekent dat budgettering, administratie en het verrekenen van invloed is op de mogelijkheden van optreden van militaire commandanten. Daardoor heeft de militaire commandant er belang bij om ook dit aspect van de missie goed te organiseren.

Zelfs diensten die in het eigen land intern worden uitgevoerd, zoals catering door Paresto in Nederland, worden in het missiegebied aan marktpartijen overgelaten. Wat in de 'koude situatie' (het eigen land) niet wordt uitbesteed, wordt tijdens de 'hete situatie' (expeditionair optreden) wel uitbesteed.¹⁰

De militaire organisaties van Canada, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten

10 De begrippen 'koude situatie' respectievelijk 'koude organisatie', en 'hete situatie' respectievelijk 'hete organisatie' ontleen wij aan Soeters (2000).



gebruiken één dienstverlener voor een belangrijk deel van de logistieke ondersteuning in het missiegebied. Op basis van een aanbestedingsprocedure wordt een onderneming geselecteerd die volgens een raamcontract verschillende diensten en producten voor missies levert. Nederland heeft niet voor deze structuur gekozen en contracteert uitsluitend op basis van de behoefte die er op een bepaald moment ontstaat.

Vergelijkbaar met de Angelsaksische aanpak geeft het NAVO-agentschap NAMSA invulling aan een nieuw concept om alle krijgsmachten een logistieke basis in deze missie aan te bieden. Het doel van dit concept is om landen eenvoudiger aan de missie te kunnen laten deelnemen. De NAMSA contracteert bedrijven voor het leveren van diensten en producten in het missiegebied. Omdat verschillende landen hiervan gebruik kunnen maken zijn er, naast organisatorische en praktische voordelen, schaalvoordelen te realiseren. Voor een organisatie als de NAVO is dit een concrete invulling van de transformatie die is ingezet door de veranderende veiligheids situatie in de jaren negentig van de vorige eeuw.

Het ontbreken van een NAVO-breed logistiek concept dat is gebaseerd op samenwerking, blijkt overigens een aandachtspunt voor de toekomst. Een van de geïnterviewden verwoordt het treffend:

Het NAVO-agentschap NAMSA contracteert bedrijven voor het leveren van diensten en producten in het missiegebied. Omdat verschillende landen hiervan gebruikmaken, kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd

One of the future issues is to get a joint logistic concept at NATO level in place (a new one, not based on the Cold War). This will make the requirement phase a lot easier and gives a firm base for future contracting.¹¹ ■

Literatuur

- AMR International, Defence Support Services Report 2007. St George's House, London, 2007.
- Hiemstra, R.R.K., Krijgsmacht in krijtstreep: Implicaties van de private militaire industrie voor westerse krijgsmachten, in: *Militaire Spectator* 174 (2005) (7/8), 296-308.
- Perry, D., Contractors in Kandahar, Eh? Canada's 'Real' Commitment to Afghanistan, in: *Journal of Military and Strategic Studies* 9 (2007) (4), 1-23.
- Smit, A.G., Zelfdoen, samenwerken of uitbesteden? Naar een optimale besluitvorming over sourcing. HDV- onderzoeksrapport, 6 april 2008.
- Soeters, J., Culture in Uniformed Organizations, in: N.M. Ashkanasy C.P.M en M.F. Peterson (red.), *Handbook of organizational culture and climate*, Sage, Thousand Oaks, 2000, 465-481.
- Van Leeuwe, J.M.D., De inhuur van private militaire bedrijven in operatiegebieden, in: *Militaire Spectator* 177 (2008) (4), 240-245.
- Voetelink, J., De status van contractors bij de ondersteuning van Nederlandse troepen in het buitenland, in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, 100 (2007) (7), 229-251.

¹¹ NAMSA vertegenwoordiger in Kandahar.