

Aanbesteden en Civiel-Militaire Interactie

Het aanbesteden van Civiel-Militaire projecten in de context van
expeditionair militair optreden



Afstudeerverslag ter afronding van de studie Civiele Techniek
Universiteit Twente

Afstudeerbegeleiders:
Dr. J.T. Voordijk
Dr. Ir. S.J. de Boer
Dr. Ir. S.J.H. Rietjens

Auteur:
J.J.F.J. Kremers
Studentnr. 0035394

21 augustus 2009

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie. Deze geldt als onderlegger bij het artikel: “Construction contracting and Civil-Military Interaction, contracting in the context of military expeditionary operations”, dat uiteindelijk als basis heeft gediend voor mijn afstuderen in de studierichting Civiele Techniek.

Een afstudeeronderwerp zoeken was nooit nodig, het onderwerp vond mij. Gedurende diverse uitzendingen kwam ik in aanraking met Civiel-Militaire Interactie (CMI) en met het aanbesteden van projecten. Hierbij leken kennisontwikkeling en verbetering mogelijk en raakte ik geïnteresseerd. Bovendien was en is aanbesteden een hot item in de wereld van bouwprocesmanagement en is CMI onderwerp van onderzoek binnen de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Dankzij de samenwerking tussen de NLDA en de Universiteit Twente kon dit onderwerp dienen als afstudeeronderwerp. Ik hoop dat het onderzoek bijdraagt aan een succesvolle Civiel-Militaire Interactie.

Gedurende het onderzoek heb ik vele mensen mogen interviewen en toegang gehad tot divers materiaal over CMI en aanbestedingen, hiervoor dank ik allen die dit mogelijk maakten. Ook dank ik degenen die open stonden voor discussie over dit onderwerp en hun positief kritisch commentaar.

Mijn begeleiders Hans Voordijk, Sirp De Boer en Bas Rietjens, voorzagen mij gedurende het, door operationele drukte langgerekte, proces van aanwijzingen en kritiek. Ik wil hen hartelijk danken voor hun tijd, moeite en hun begrip, ik heb er veel van geleerd.

Tenslotte dank ik Desiree, voor de ruimte en steun die ik van haar kreeg om dit project tot een goed einde te brengen, naast een full-time baan.

Enschede, augustus 2009

Jasper Kremers
Kapitein bij het wapen der genie

Samenvatting

Civiel-Militaire Interactie (CMI) is van toenemend belang voor de Nederlandse krijgsmacht. Complexe, interdepartementale en geïntegreerde missies leiden tot een toenemend belang van civiele aspecten binnen militaire operaties en binnen de opdrachten van militaire commandanten. Een recent voorbeeld hiervan is de Nederlandse deelname aan de ISAF missie in Afghanistan waarbinnen het begrip wederopbouw een belangrijke rol speelt.

Een belangrijk aspect van deze wederopbouw is het uitvoeren van fysieke bouwprojecten. De tastbaarheid en zichtbaarheid ervan voegen een extra symbolische dimensie toe aan het nut van het bouwwerk op zichzelf. Deze bouwprojecten, uitgevoerd door de militaire organisatie in samenwerking met civiele organisaties, in het kader van de wederopbouw verdienen zodoende de nodige aandacht. Een complexe, maar bepalende factor voor het succes van deze bouwprocessen is het verloop van het aanbestedingsproces.

Het doel van dit onderzoek is het vergroten van het inzicht in het aanbesteden van bouwprojecten in regio's die kampen met gewapend conflict en instabiliteit. Het onderzoek richt zich hierbinnen op het verbeteren van het aanbesteden van bouwprojecten in het kader van CMI. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

“Welk besluitvormingsmodel kan leiden tot een verbetering van de huidige aanbestedingsprocessen voor bouwprojecten in het kader van CMI?”

Om hiertoe te komen is eerst een literatuurstudie uitgevoerd binnen de vakgebieden Bouwprocesmanagement, International Sourcing en CMI. Vanuit deze literatuur zijn mogelijke aanbestedingsprocessen en criteria voor aanbestedingen geïdentificeerd. Vervolgens zijn verschillende besluitvormingsmethodes tegen het licht gehouden en is de meest geschikte methode gekozen als basis voor het besluitvormingsmodel: de scorecard.

Hierna is een case study uitgevoerd over aanbestedingen in de provincie Uruzgan, Afghanistan, gericht op de gebruikte aanbestedingsprocessen en de relevante criteria. Omwille van de externe validiteit zijn ook enkele andere missiegebieden kort onderzocht op dezelfde onderwerpen.

Uit analyse van de resultaten bleek dat de gebruikelijke aanbestedingsprocessen, gebaseerd op openbare aanbesteding, meervoudig onderhandse aanbesteding en enkelvoudige uitnodiging, inderdaad werden toegepast op aanbestedingen ten behoeve van CMI projecten. Ook bleek uit de case study dat twee soorten criteria van belang waren: vijf algemene aanbestedingscriteria en vijf CMI gerelateerde aanbestedingscriteria. De CMI gerelateerde criteria omvatten o.a. bijdragen aan capaciteitsopbouw, force protection en lokale participatie, informatie genereren over de civiele omgeving en de aanbesteding als inzetmiddel. De reguliere criteria zoals tijd en kosten werden regelmatig overschaduwd door deze criteria.

Om het besluitvormingsmodel compleet te maken werden de aanbestedingsprocessen in de scorecard ingevoerd als de alternatieven waaruit gekozen kon worden. De tien criteria functioneren binnen de scorecard uiteraard als criteria, maar kunnen indien nodig nog voorzien worden van een weegfactor afhankelijk van de doelstellingen van de missie. Met behulp van de scorecard kan het optimale proces voor een bepaald project binnen een missie gekozen worden.

Hoewel de uitkomsten van het besluitvormingsmodel dus afhankelijk zijn van de doelstellingen en de context van een missie, zijn wel enkele algemene conclusies te trekken. Gebleken is dat het aanbestedingsproces niet alleen van belang is om het eindproduct mogelijk te maken, maar dat het proces op zichzelf ook enkele doelen kan realiseren. Ook is gebleken dat het besluit om een aanbestedingsproces te kiezen niet altijd bewust genomen werd, omdat de alternatieven veelal niet bekend waren bij de besluitvormers. De aanwezigheid van de CMI gerelateerde criteria leidt tot een grotere nadruk op samenwerking en procesbeheersing in plaats van op competitie en juridische aspecten. Samen met de vaak imperfecte marktwerking veroorzaakt dit een herwaardering voor de enkelvoudige uitnodiging en de meervoudig onderhandse aanbesteding, ten koste van de openbare aanbesteding. Bij toekomstige projecten kan gebruik worden gemaakt van het besluitvormingsmodel om uit alle mogelijke aanbestedingsprocessen het optimale proces te kiezen.

Om commandanten en CMI functionarissen bekend te maken met deze effecten en criteria, zouden zij kort aangehaald moeten worden in de Middelbare Defensie Vorming en uitgebreid aan de orde moeten komen tijdens de CIMIC-cursus. Ook zou in de missiegerichte voorbereiding van personeel met een CMI functie aandacht moeten worden besteed aan de specifieke missiegerichte aandachtspunten op het gebied van aanbesteden. Kennis op dit gebied zou verankerd moeten worden binnen de Nederlandse Defensie Academie.

Summary

Civil-Military Interaction is of a growing importance for the Dutch armed forces. Complex and comprehensive missions have introduced civilian aspects to military tasks and operations. A good example of this is the reconstruction-focused mission in Uruzgan, Afghanistan.

An important aspect of this reconstruction effort are construction works. Its visibility and tangibility add an extra symbolic dimension to the utility of the construction. A complex but determining factor for the project's success is the contracting process.

The objective of this research is to improve insight in the contracting process of construction projects in regions that suffer from instability and armed conflict. The research focused on the specific setting of Civil Military Interaction (CMI) and aimed to optimize its use. The core question is: "Which decision-making model can lead to improved contracting for CMI related construction projects?"

To do so, first a review of Construction Management, CMI and International sourcing literature was executed discussing possible methods of and key criteria for contracting CMI projects. From this literature the possible methods of contracting were identified, together with the relevant criteria. Secondly, an appropriate decision making method was identified to form the lay-out of the decision-making model: the scorecard method.

Following this, a case study in Uruzgan province in Afghanistan was devised exploring methods of contracting and key criteria for contracting for CMI projects. For external validity reasons, also methods of contracting and key criteria in other mission areas were explored, but to a less intensive extent.

Analyzing the results showed that the regular methods of contracting, based on open public tendering, multiple negotiated tendering and singular negotiated tendering, were indeed applied to CMI projects. Based on the case study, two categories of contracting criteria were discovered: five regular contracting criteria and five CMI related criteria. The CMI criteria included generating information on the civilian environment, contribute to local capacity building, considerations of force acceptance and local participation and contracting as a tool for stability. These criteria are regularly clouding regular criteria such as cost and time.

To complete the decision-making model, the earlier identified appropriate methods of contracting were fitted in the scorecard as the alternatives to choose from. The ten criteria can be weighed according to the operational circumstances and policy. This way, the optimal contracting process for a given project in a specific mission can be determined.

Although the outcomes of the model are context and policy dependent, some general conclusions can be drawn. To start with, the research showed that the contracting process is not only necessary to achieve the product, but that it can achieve results in itself and deserves attention accordingly. Next, it turned out that to sometimes no alternatives to the basic process model were known so no conscious decision was made.

The addition of the CMI related criteria leads to a larger emphasis on cooperation and control of the process, instead of competition and legal factors. This favors the use of the negotiated methods over the open, public methods that are dominant in regular contracting. The often imperfect market further works to the disadvantage of the open, public methods. The singular negotiated method deserves to be seriously considered as an advantageous option when contracting out CMI projects. In future projects the identified range of methods of contracting can be used and the key criteria for contracting can be applied for choosing and shaping an optimal process.

To make commanders and CIMIC officials familiar with these effects, methods and criteria, they should be incorporated in staff college (briefly) and in the CIMIC officers course (extensively). During the pre-mission training, military personnel with a CMI related task should be made familiar with the aspects of contracting specific to their area of operation. Knowledge on this subject should be anchored within the Netherlands Defense Academy.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Samenvatting	2
Summary	3
1. Inleiding.....	6
1.1. Projectkader en begripsbepaling	6
1.2. Doelstelling en probleemstelling	7
1.3. Vraagstelling.....	7
1.4. Methodiek.....	8
1.5. Vooruitblik	12
2. De BPM blik op aanbestedingsprocessen.....	13
2.1. Inleiding	13
2.2. Het bouwproces	13
2.3. De aanbesteding.....	17
2.4. Fasen in het aanbestedingsproces	18
2.5. Vertrouwen en Waarborgen	19
2.6. Aanbestedingsvormen	20
2.7. Contractvormen	22
2.8. Mogelijke aanbestedingsprocessen.....	23
2.9. Criteria voor het aanbestedingsproces	24
3. Aanbesteden door de CMI bril.....	25
3.1. Inleiding	25
3.2. CIMIC en Civiel Militaire Interactie	25
3.3. Het bouwproces als CMI middel	27
3.4. Het aanbestedingsproces als CMI middel	31
3.5. Criteria voor het CMI-aanbestedingsproces.....	33
4. Aanbesteden en uitbesteden in International Management	34
4.1. Inleiding	34
4.2. De lokale markt (structuur)	34
4.3. Uitbesteden: make or buy.....	36
4.4. Buy: aanbesteden	37
4.5. Criteria voor het aanbestedingsproces in ‘out-of-area’	38
5. Een initieel model.	39
5.1. Inleiding	39
5.2. Afwegingsmethoden	40
5.3. Alternatieven en criteria	42
5.4. Het initiële besluitvormingsmodel.....	47
6. Uruzgan als case.....	48
6.1. Inleiding	48
6.2. Case study protocol.....	48
6.3. De context van de case Uruzgan.....	49
6.4. Van projectvoorstel tot oplevering in Uruzgan	51
6.5. Beschikbare aanbestedingsprocessen: de alternatieven	51
6.6. Criteria.....	53
6.7. De afweging in theorie en praktijk: een vergelijk.....	57
6.8. Overige bevindingen	58
6.9. Conclusies en beantwoording onderzoeksvraag 3.2.	58

7.	Aanbestedingen in andere uitzendgebieden.....	59
7.1.	Inleiding	59
7.2.	Het protocol van het breedte onderzoek.....	59
7.3.	De context van de missies:	60
7.4.	Beschikbare aanbestedingsprocessen: de alternatieven	62
7.5.	Criteria.....	63
7.6.	De afweging.....	66
7.7.	Overige bevindingen.....	66
7.8.	Conclusies en beantwoording onderzoeksvraag 3.3.	67
8.	Het besluitvormingsmodel; Conclusies, reflectie en aanbevelingen.....	68
8.1.	Inleiding	68
8.2.	Het initieel model deels bevestigd en deels aangepast	68
8.3.	Het definitieve besluitvormingsmodel	69
8.4.	Conclusies over CMI en bouwproces	70
8.5.	Reflectie op het onderzoek	71
8.6.	Aanbevelingen	72
	Literatuuropgave:.....	73
	Literatuurlijst	73
	Lijst met Interviews voor case study Uruzgan	78
	Lijst met Interviews ervaringsdeskundigen.....	78
	Lijst met overige interviews	79
	Bijlage A: Bouwprocesvormen	80
A.1.	Algemeen.....	80
A.2.	Regie	80
A.3.	Bouwteam.....	81
A.4.	Design/Construct	82
	Bijlage B: De case study vragen:.....	83
	Bijlage C: De casebeschrijving.....	84
	De Context van het onderzoek:.....	84
	Het onderzoek:.....	84
	De context van de case Uruzgan:.....	84

1. Inleiding

1.1. *Projectkader en begripsbepaling.*

Een van de kenmerken van de nieuwe wereldsituatie is de groeiende verwevenheid van afzonderlijke problemen en het veelal multidisciplinaire karakter ervan [LAS, 1996]. Binnen het denken over veiligheidsbeleid heeft dit geleid tot een steeds bredere opvatting over veiligheid. In toenemende mate wordt de dreiging voor deze veiligheid vanuit de hoek van intra-statelijke en/of transnationale conflicten en 'Failed states' onderkend [Fukuyama, 2004]. Bij de aanpak van deze problematiek voldoen de traditionele militaire benaderingen niet meer, en wordt steeds vaker gezocht naar een integrale benadering. Zo stelt de Nederlandse overheid dat duurzame wederopbouw een aanpak vereist die de verschillende beleidsinstrumenten integreert: politiek, ontwikkelingssamenwerking, humanitair, economisch en militair [MinBuZa, 2005]. Deze ontwikkeling resulteert in een toenemend belang van civiele aspecten binnen militaire operaties en binnen de opdrachten van militaire commandanten. Een recent voorbeeld hiervan is de Nederlandse deelname aan de ISAF missie in Afghanistan waarbinnen het begrip wederopbouw een belangrijke rol speelt.

Een belangrijk aspect van deze wederopbouw is het uitvoeren van fysieke bouwprojecten. De tastbaarheid en zichtbaarheid ervan voegen een extra symbolische dimensie toe aan het nut van het bouwwerk op zichzelf. Deze bouwprojecten, uitgevoerd door de militaire organisatie in samenwerking met civiele organisaties, in het kader van de wederopbouw verdienen zodoende de nodige aandacht. Een complexe, maar bepalende factor voor het succes van deze bouwprocessen is het verloop van het aanbestedingsproces. In dit onderzoek zal worden ingegaan op deze aanbestedingsprocessen.

1.1.1. Civiel Militaire Interactie

Traditioneel fungeert Civil-Military Cooperation (CIMIC) als interface tussen deze civiele aspecten en de militaire organisatie. Als gevolg van het toenemend belang van deze civiele aspecten stijgt ook het belang van CIMIC voor de militaire operatie. Het belang van CIMIC is verankerd in de militaire doctrine [LAS, 1996] en onderschreven door diverse ministeries waaronder het Ministerie van Buitenlandse Zaken [MinBuZa, 2005]. Binnen de NAVO wordt CIMIC als volgt gedefinieerd: "The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies." [NATO AJP-9, 2003]. CIMIC is dus een militair concept dat de militaire opdracht centraal stelt. Daarnaast stelt het Ministerie van Buitenlandse Zaken echter dat er een grotere rol binnen wederopbouw is weggelegd voor de militaire organisatie, buiten CIMIC.

In reactie hierop is door de VN het concept CMCoord gelanceerd: "CMCoord is the essential dialogue and interaction between civilian and military actors in humanitarian emergencies that are necessary to protect and promote humanitarian principles, avoid competition, minimise inconsistency, and when appropriate pursue common goals. Basic strategies range from co-existence to co-operation [UN, 2006]."

In zijn uitgebreide onderzoek naar civiel militaire relaties concludeert Frerks echter dat zowel de militaire term CIMIC als de UN term CMCoord de lading van de Civiel Militaire Interactie niet dekken. Bij CIMIC wordt ten onrechte alleen gekeken naar civiel militaire interactie ter ondersteuning van de militaire missie, terwijl CMCoord juist alleen de civiele component benadrukt. Frerks concludeert dat er een veel bredere scala aan activiteiten en vormen van samenwerking bestaat, dat niet met de term CIMIC geduid kan worden [Frerks e.a., 2006].

Omdat dus beide termen niet voldoen en er wel degelijk sprake is van een breed scala aan activiteiten die door militaire organisaties worden ontplooid in samenwerking met de civiele omgeving is voor dit onderzoek een ruimere benadering gekozen: Civiel Militaire Interactie (CMI).

Voor dit onderzoek zal CMI worden gedefinieerd als: "The interactions between military and non-military organisations and actors, generally in the context of a peace operation or, more rarely, in a combat operation or during an occupation. CMI covers a broad set of issues ranging from policy formulation, command and control (civilian/political control of the military instrument) to different forms of operational co-ordination and interaction between the military, local authorities, the population, non-governmental humanitarian, development and civil society organisations, and the wider society." (Naar analogie van Frerks' civiel-militaire relaties.)

1.1.2. Bouwproces en aanbesteding

Eerder is al gesteld dat bouwprojecten een essentiële plaats innemen binnen de wederopbouw. Ook CMI krijgt vaak praktisch vorm door het realiseren van gebouwen en infrastructuur, hoewel CMI als zodanig een veel breder begrip is. Het bouwproces is ook onder normale omstandigheden al een speciaal en complex voortbrengingsproces [Dorée, 1996], wat nog versterkt wordt door de bijzondere omstandigheden van CMI in een militaire operatie. Het feit dat het bouwproces gekenmerkt wordt door tijdelijke coalitieorganisaties maakt samenwerking met diverse civiele partijen noodzakelijk, hetgeen de CMI dimensie nog vergroot.

Ondanks deze afwijkingen neemt ook in gebieden ver buiten Nederland waar een militaire operatie plaatsvindt het aanbesteden een bijzondere positie in binnen het bouwproces. Hierbij gaat het in dit onderzoek niet alleen om het korte moment van de aanbesteding zelf, waarbij daadwerkelijk de aannemer uitgekozen wordt, maar ook om de voorbereiding en afwikkeling van het proces dat tot deze aanbesteding leidt. Vandaar dat gesproken zal worden over het aanbestedingsproces, een ruime interpretatie. Binnen dit aanbestedingsproces zijn vele verschillende benaderingen mogelijk, die leiden tot verschillende vormen van aanbesteden. De vorm van het aanbestedingsproces is bepalend voor het verloop van de samenwerking met de aannemer en andere partijen, voor de kwaliteit van het eindresultaat en voor de kosten van het object. Als zodanig is de keuze voor een optimaal aanbestedingsproces voor het betreffende bouwproject van groot belang voor CMI en de militaire missie.

1.2. Doelstelling en probleemstelling

Vanwege het onderkende belang van de aanbesteding in het bouwproces in het kader van CIMIC activiteiten is gekozen voor de volgende formulering van de doelstelling van het onderzoek:

“Het doel van het onderzoek is doen van aanbevelingen ter verbetering van de huidige aanbestedingsprocessen voor bouwprojecten in het kader van CMI.”

Het zal duidelijk zijn dat aan deze doelstelling op vele verschillende manieren kan worden bijgedragen. In het kader van dit onderzoek wordt de aanname gedaan dat het beschikbaar stellen van een besluitvormingsmodel en bijbehorende aanbevelingen voor CMI aanbestedingsprocessen zullen leiden tot verbetering. Hierbij wordt niet verder op de details van het implementatietraject ingegaan. De manier waarop de doelstelling gehaald kan worden is dus door het beantwoorden van de hoofdvraag van het onderzoek.

Deze is verwoord in de probleemstelling:

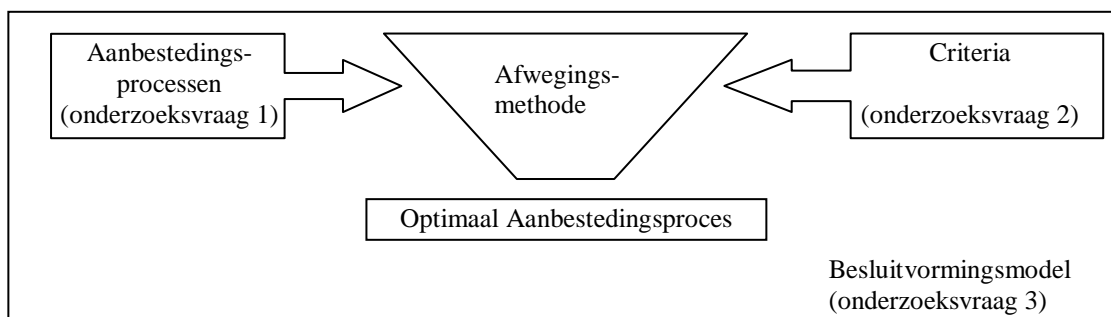
“Welk besluitvormingsmodel kan leiden tot een verbetering van de huidige aanbestedingsprocessen voor bouwprojecten in het kader van CMI?”

Voor het beantwoorden van deze probleemstelling is gebruik gemaakt van theorie uit de velden van bouwprocesmanagement, CMI en International Management. Binnen International management is met name de theorie gebruikt over het uitbestedingsvraagstuk en de werking van de markt. Daarboven is een case study uitgevoerd naar aanbestedingsprocessen in een actuele CMI context om het besluitvormingsmodel te kunnen valideren.

De term aanbestedingsproces wordt bewust gehanteerd omdat dit meer omvat dan alleen het moment van aanbesteding op zich.

1.3. Vraagstelling

Na het formuleren van de doelstelling en de probleemstelling, kan de stap worden gezet naar de concrete onderzoeksvragen van het onderzoek. Deze zijn opgezet volgens het volgende model, waarbij eerst de mogelijke aanbestedingsprocessen worden geïdentificeerd en vervolgens de criteria worden onderzocht. Op basis hiervan kan een besluitvormingsmodel worden ontwikkeld waarbinnen een gefundeerde keuze voor het optimale aanbestedingsproces gemaakt kan worden.



Figuur 1-1, de onderzoeksvragen .

Allereerst is het dus zaak om de verschillende mogelijke aanbestedingsprocessen in kaart te brengen, zodat duidelijk wordt welke keuzemogelijkheden er ter beschikking staan. De eerste onderzoeksvraag luidt dan ook:

1. Welke aanbestedingsprocessen staan ter beschikking voor toepassing binnen bouwprojecten in het kader van CMI?
 - 1.1. Welke aanbestedingsprocessen zijn reeds in de praktijk toegepast binnen bouwprojecten in het kader van CMI?
 - 1.2. Welke aanbestedingsprocessen staan vanuit de theorie ter beschikking voor toepassing binnen bouwprojecten in het kader van CMI?

Om uit deze mogelijkheden het optimale proces te kunnen kiezen, is het van belang vast te stellen welke criteria de mate van succes van het aanbestedingsproces bepalen, zodat de tweede onderzoeksvraag luidt:

2. Welke zijn de criteria waarmee de aanbestedingsprocessen binnen bouwprojecten in het kader van CMI beoordeeld kunnen worden?
 - 2.1. Welke criteria kunnen ontleend worden aan de theorie van het bouwprocesmanagement?
 - 2.2. Welke criteria kunnen ontleend worden aan de theorie van CMI?
 - 2.3. Welke criteria kunnen ontleend worden aan de praktijkgegevens en 'lessons learned' m.b.t. CMI?
 - 2.4. Welke criteria kunnen ontleend worden aan de theorie van het International Management?

De combinatie van de mogelijke aanbestedingsprocessen en de criteria maakt het mogelijk om als derde onderzoeksvraag te stellen:

3. Welk besluitvormingsmodel kan gebruikt worden om te komen tot het optimale aanbestedingsproces?
 - 3.1. Welk initieel besluitvormingsmodel kan op basis van de theorie en de antwoorden op de onderzoeksvragen 1 en 2 worden opgesteld om te komen tot het optimale aanbestedingsproces?
 - 3.2. In hoeverre komen de verschillende factoren uit het besluitvormingsmodel naar voren in de beschouwde casus? Ontbreken er bepalende factoren in het model? (Moet het model hierop worden aangepast?)
 - 3.3. In hoeverre komen de verschillende factoren uit het besluitvormingsmodel naar voren in de ervaringen van de geïnterviewde ervaringsdeskundigen in andere missiegebieden? Ontbreken er bepalende factoren in het model? (Moet het model hierop worden aangepast?)

1.4. Methodiek

1.4.1. Optiek en object

De vraag uit de probleemstelling kan op vele manieren beantwoord worden. Voor dit onderzoek is een model ontwikkeld met een stevig theoretisch fundament en een onderzoeksoptiek die recht doet aan het feit dat het onderzoeksobject benaderd wordt met een politieke blik op processen. Het object van dit onderzoek wordt uiteraard gevormd door de aanbestedingsprocessen zoals deze plaatsvinden binnen bouwprojecten in het kader van CMI projecten. Aangezien dit object echter op ontelbare wijzen benaderd kan worden, is ook een keuze voor een geschikte onderzoeksoptiek nodig. Allereerst werd een geschikte optiek gezocht binnen de theorie van organisatiekunde en bouwprocesmanagement. Vanwege het belang van organisatieoverschrijdende relaties bij CMI evenals bij aanbestedingen bleek echter een theorie nodig te zijn die juist ook de problematiek van relaties tussen organisaties in het oog houdt. Deze theorie werd gevonden in de transactiekosten theorie, aangevuld met de agency-theorie vanwege het belang van informatieasymmetrie binnen deze relaties [Moerland, 1989][Veenvliet, 2002].

1.4.2. De onderzoeksoptiek

Een benadering

De diverse facetten van het bouwproces kunnen vanuit vele invalshoeken benaderd worden. Het maken van een keuze uit de mogelijke benaderingen is dan ook onvermijdelijk. De keuze van deze benadering is echter sterk bepalend voor de uitkomst van de studie en dient met zorg te gebeuren.

Als benadering voor het bouwproces en daarbinnen de aanbesteding zijn verschillende theorieën beschikbaar. Voor de theorie over aanbesteding geldt dat voorheen de afweging met betrekking tot aanbesteden beschouwd werd als een, in de bedrijfskunde gewone, afweging tussen uitbesteden en zelf doen. Vanuit de in de organisatiekunde dominante contingency benadering werd verondersteld dat aan het uitbesteden geen kosten verbonden waren, anders dan de directe kosten voor het opstellen van een eenvoudig contract. Deze benadering

bleek niet alleen in specifieke gevallen tekort te schieten, maar zelfs in een breder verband niet goed toepasbaar op het bouwproces [Dorée, 1996].

De veronderstelling dat er in het beschouwde proces voornamelijk sprake is van relaties en informatiestromen binnen één organisatie, is voor wat betreft aanbestedingen niet op zijn plaats [Dorée, 1996]. Voor het gehele bouwproces geldt dat relaties tussen organisaties eerder regel dan uitzondering zijn in verband met het feit dat de opdrachtgever bijna per definitie capaciteit moet inhuren en in verband met de (nog steeds meest voorkomende) spreiding van ontwerp en uitvoeringscapaciteit over verschillende partijen. Een benadering die recht doet aan het belang van relaties tussen de verschillende organisaties is dus op zijn plaats.

Transactiekostenbenadering

Een geschikte benadering wordt gevonden op het terrein van de economie: de Transactiekostenbenadering. In deze benadering worden de kosten van contracten beschouwd als de economische equivalent van natuurkundige wrijving [Williamson, 1985]. Een afweging vindt plaats tussen productiekosten, productie-efficiency en beheerskosten. De woordkeuze beheerskosten illustreert dat het sluiten van een contract naast de directe kosten ook nog aanvullende kosten met zich mee brengt. Te denken valt aan kosten voor controle, selectie van de contractpartner en het risico van geschillen.

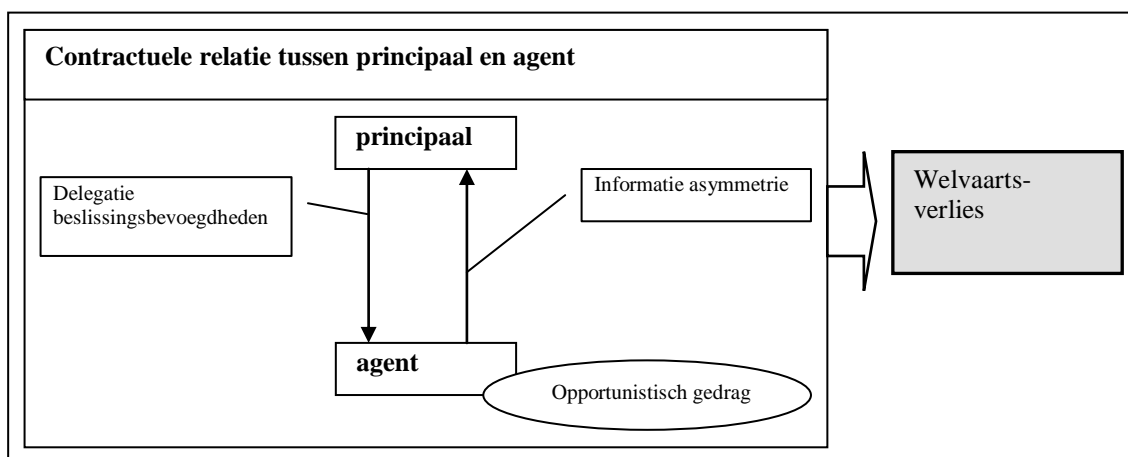
De Transactiekostenbenadering steunt op twee beginselen. Het eerste daarvan is de beperkte rationaliteit (bounded rationality) zoals geïntroduceerd door Simon [Simon, 1976] [Stoner, 1995]. Uitgangspunt is dat marktpartijen in de bouw wel rationeel willen handelen, maar daartoe slechts beperkt in staat zijn.

Het tweede uitgangspunt is de veronderstelling van opportunisme, waarbij actoren proberen voordeel te halen uit onvoorziene situaties, zelfs als dit andere partijen kan benadelen [Moerland, 1997]. Tezamen zorgen deze beginselen ervoor dat het te verklaren is dat transacties niet kosteloos verlopen. De begrensde rationaliteit zorgt ervoor dat in een contract niet alle situaties kunnen worden voorzien, het opportunisme zorgt ervoor dat van deze situatie misbruik gemaakt wordt of in ieder geval gemaakt kan worden.

Agency theorie

Bij de analyse van de relaties tussen aannemers en opdrachtgevers kan de agency-theorie als aanvulling op de transactiekostenbenadering gebruikt worden, omdat deze theorie onder andere ingaat op de mogelijkheden voor opportunistisch gedrag. Beschouwd vanuit de agency theorie hebben opdrachtgever en aannemer een principaal-agent relatie. De principaal draagt de uitvoering van een taak over aan de agent in ruil voor een tegenprestatie. In het geval van een groot kennisverschil tussen agent en principaal, treedt echter een wissel van perspectief op en wordt de agent in feite de principaal. De agent 'adviseert' de principaal en dicteert hem in feite hoe te handelen [Scott, 1997]. De agency theorie concentreert zich vervolgens op de beheersing van deze relatie door de principaal, onder anderen door toepassen van beloningssystemen.

Vanuit deze benaderingen bezien zou het te verwachten zijn dat de samenwerking in de bouw geregeerd zou worden door machtsconflicten en rechtszaken. Dat dit echter niet het geval is komt voort uit de sterke versnippering van de bouwsector en dus de grote onderlinge afhankelijkheid en daarnaast uit het feit dat partijen elkaar vaak nog kennen van eerdere projecten. Dit laatste leidt tot het ontstaan van een soort netwerkstructuur, voornamelijk als de verwachting bestaat dat ook in de toekomst samengewerkt gaat worden. Door deze netwerkstructuur neemt vertrouwen een grotere rol in binnen het bouwproces dan op grond van de transactiekostenbenadering en agency theorie verwacht zou mogen worden [Dorée, 1996].



Figuur 1-2, Agent-principaal relatie, [Veenliet, 2002].

1.4.3. Algemene onderzoeksopzet

Als opzet is gekozen voor een combinatie van literatuurstudie en case study [Verschuren & Doorewaard, 2002]. Hierbij is eerst op basis van bestaande literatuur en documentatie een voorlopig besluitvormingsmodel geformuleerd.

Met behulp van de verkregen kennis is een case study protocol ontwikkeld, waarna vervolgens de bevindingen van de case study gebruikt zijn om het model te evalueren.

Diverse andere mogelijke onderzoeksstrategieën bleken ongeschikt, zo zou bij een survey de rijkdom van de context niet voldoende tot uiting komen, en maakte de oncontroleerbare en complexe omgeving het experiment onbruikbaar als strategie. Praktische problemen maakten het toepassen van veel en uitgebreid veldwerk onmogelijk, zoals vereist voor een etnografie of een opzet volgens 'grounded theory'.

In deze opzet is gekozen voor een case study uit verschillende andere onderzoeksstrategieën vanwege de mogelijkheden voldoende diepte in het onderzoek in te bouwen en vanwege het grote belang van de context. Een case study biedt de mogelijkheid om het onderzoeksobject in zijn geheel te beschouwen. De benadering om eerst een literatuurstudie uit te voeren is noodzakelijk om voldoende inzicht in de case te kunnen ontwikkelen en past zeer goed binnen de case study aanpak zoals gepropageerd door Yin [Yin, 2003]. Binnen de case study is gekozen voor een holistische aanpak, vanwege de noodzaak om van één onderzoeksobject, het aanbestedingsproces, zoveel mogelijk aspecten inzichtelijk te krijgen.

Idealiter zou een multiple-case study kunnen worden uitgevoerd, zodat generaliseren van de resultaten naar andere operatiegebieden en omstandigheden gemakkelijker zou zijn. Beperkingen in tijd en mankracht maakten echter een keuze voor een enkelvoudige case study noodzakelijk. Om de beperktere robuustheid te ondervangen is expliciet aandacht besteed aan de eigenschappen van de context, hierbij onder anderen gebruikmakend van het 5 krachtenmodel van Porter [Porter, 1985]. Daarnaast zijn interviews uitgevoerd met deskundigen die ervaring hebben met het onderzoeksobject in andere gebieden en omstandigheden.

Binnen de gekozen case kunnen enkele etnografische elementen voorkomen, aangezien de auteur lang voor aanvang van het onderzoek enige tijd in het operatiegebied verbleef en bovendien ook betrokken was bij CMI. Met behulp van de resultaten van de case study en de bestaande theorie kan een besluitvormingsmodel ontwikkeld worden dat generaliseerbaar is naar de algemene toepassing van aanbestedingsprocessen binnen CMI gerelateerde bouwprojecten door Nederlandse eenheden. De theoretische basis en de ervaringen van deskundigen in andere missiegebieden zorgen voor de onderbouwing van deze externe validiteit. Een overzicht van geïnterviewde personen is opgenomen in de literatuuropgave.

1.4.4. De aanpak van de onderzoeksvragen

Vanuit de optiek is als eerste de theorie op het gebied van bouwprocesmanagement, CMI en International Management beschouwd om antwoord te geven op de onderzoeksvragen 1 en 2. Vanwege het recente karakter van veel van de ontwikkelingen op het gebied van CMI is het mogelijk dat de theorie op dit gebied nog niet volledig 'bij' is. Om dit tekort te ondervangen is op dit gebied ook gekeken naar recente informatie en ervaringen in de vorm van documentatie en enkele interviews. Hieronder zal verder in detail in worden gegaan op de beantwoording van de deelvragen en de hiertoe uitgevoerde onderzoeksactiviteiten.

Onderzoeksvraag 1

Ten behoeve van deze onderzoeksvraag is een literatuurstudie uitgevoerd naar het bouwproces in het algemeen en het aanbestedingsproces hierbinnen in het bijzonder. Op basis van deze bevindingen kon worden vastgesteld welke theoretische mogelijkheden er zijn op het gebied van aanbestedingsprocessen.

Als aanvulling hierop is een studie gemaakt van documenten die betrekking hebben op aanbestedingsprocessen zoals deze in de praktijk reeds zijn toegepast in het kader van CIMIC en CMI projecten. Deze studie van documenten is aangevuld met interviews met personeel dat betrokken is geweest bij dergelijke aanbestedingsprocessen. Het betrof hier veelal functionarissen van de diverse secties CIMIC van de uitgezonden eenheid of functionarissen van de TO-groep (Technische Ondersteunings-groep) of ISD (Infrastructure Support Detachment) dan wel de Genie-eenheid ter plaatse. Vanwege de kwalitatieve aard van de benodigde informatie is gebruik gemaakt van halfopen interviews. Ten behoeve van beheersbaarheid van dit onderzoek is informatie verzameld over aanbestedingsprocessen tijdens missies vanaf IFOR-1¹. Naast personeel met een technische of bouwprocesmanagement achtergrond zijn ook enkele personen vanuit de financiële afdelingen geïnterviewd teneinde inzicht te verkrijgen in de bepalingen en werkwijzen die vanuit de financiële hoek het aanbestedingsproces beïnvloeden. Een overzicht van geïnterviewde functionarissen is opgenomen in de literatuuropgave.

¹ Implementation Force, Bosnië.

Onderzoeksvraag 2

Om criteria te kunnen identificeren is, vanuit een transactiekosten- en agency-perspectief, een literatuurstudie gemaakt van bouwprocesmanagement literatuur en van literatuur op het gebied van CMI, met als centrale vraag welke factoren ervoor zorgen dat een aanbestedingsproces succesvol verloopt. Vanwege de grote dynamiek binnen het vakgebied CMI is deze literatuurstudie aangevuld met interviews met deskundigen en met personeel dat betrokken is geweest bij aanbestedingsprocessen in het kader van CMI .

Onderzoeksvraag 3

Als antwoord op onderzoeksvraag 1 zijn de mogelijk toepasbare aanbestedingsprocessen in kaart gebracht. Deze vormen in feite een eindige verzameling waaruit per situatie en per bouwproces een aanbestedingsproces kan worden gekozen. Onderzoeksvraag 3 handelt over het besluitvormingsmodel voor het kiezen van het optimale aanbestedingsproces uit deze verzameling. Hierbij spelen de bij onderzoeksvraag 2 geïdentificeerde criteria een belangrijke rol als selectiecriteria binnen dit besluitvormingsmodel.

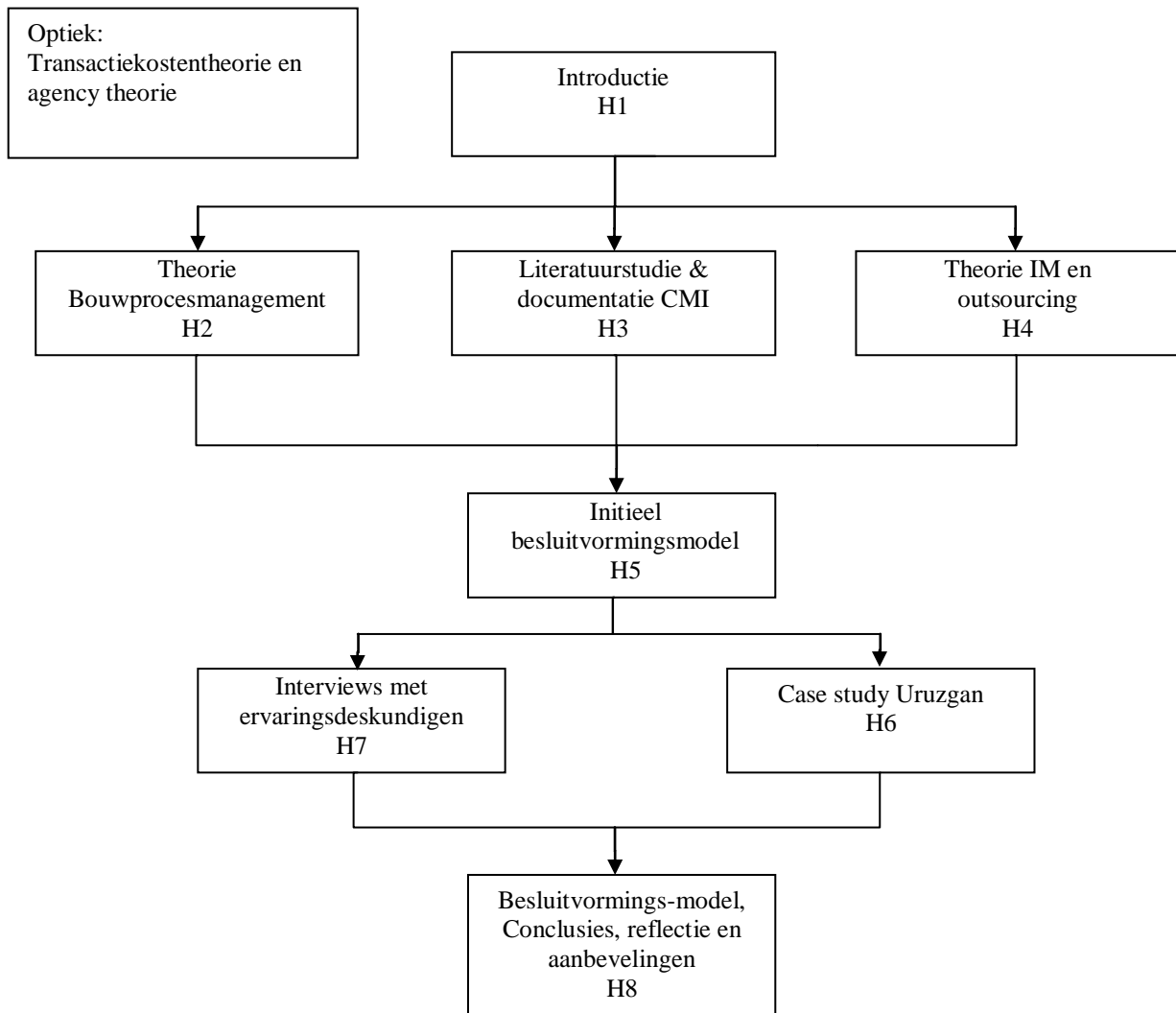
Het opstellen van het besluitvormingsmodel vond in twee delen plaats. Als eerste werd een initieel besluitvormingsmodel geformuleerd op de theoretische basis van de voorgaande delen van dit onderzoek. Door analyse van de invloed van het specifieke aanbestedingsproces op de criteria, kon inzicht verkregen worden in de verschillen tussen de aanbestedingsprocessen. Met dit inzicht kon een besluitvormingsmodel worden opgesteld dat de eisen vanuit het CMI bouwproces koppelt aan de specifieke kenmerken van de aanbestedingsprocessen en zo een verantwoorde optimale keuze mogelijk maakt.

Dit theoretisch gefundeerde besluitvormingsmodel is vervolgens getoetst aan de ervaringen met aanbestedingsprocessen zoals deze zijn opgedaan door de Nederlandse krijgsmacht in Uruzgan in 2007 en aan de bevindingen van diverse ervaringsdeskundigen met aanbestedingen in het kader van CMI in andere missiegebieden. De periode 2007 is voldoende ver na de start van de missie in Uruzgan om de echte opstartproblemen geen grote rol meer te laten spelen en toch lang genoeg geleden om de documenten beschikbaar te hebben en de betrokken militairen te kunnen interviewen. Toegankelijkheid van informatie en de actuele relevantie van de missie speelden eveneens een rol bij de keuze.

Aangezien het besluitvormingsmodel niet gehanteerd is in deze periode, omdat het onderzoek pas later plaatsvond, was rechtstreekse toetsing van de resultaten niet mogelijk. In plaats daarvan is onderzoek gedaan enerzijds naar het voorkomen van de verschillende aanbestedingsprocessen en de redenen die tot de keuze geleid hebben en anderzijds naar het voorkomen van criteria in de praktijk van het aanbesteden in Uruzgan. Het betrof hier niet alleen het zoeken naar de in het onderzoek geïdentificeerde criteria, maar zeker ook het zoeken naar niet vooraf onderkende maar wel relevante criteria. Vanwege de kwalitatieve, specifieke en 'diepe' aard van de benodigde informatie waren ook in dit geval halfopen, individuele interviews met personen die betrokken waren bij aanbestedingsprocessen in Uruzgan het aangewezen middel om de informatie te verzamelen. Gedurende deze interviews werd eerst de achtergrond van het onderzoek toegelicht en een beeld gevormd van de achtergrond van de persoon voor wat betreft militaire ervaring en relevante vooropleiding. Hierna werd gevraagd naar de CMI gerelateerde bouwprojecten waar de persoon aan meegewerkt had en vervolgens werd de persoon eerst in het algemeen gevraagd naar zijn ervaringen met aanbestedingsprocessen. Tenslotte werd op een van de eerder genoemde projecten dieper ingegaan en meer in detail de bij de keuze voor een aanbestedingsproces gehanteerde overwegingen en de binnen dit specifieke proces onderkende criteria besproken. De informatie uit de interviews werd aangevuld met operationele documentatie en publicaties die betrekking hadden op de CMI gerelateerde bouwprojecten.

Op basis van deze criteria en het inzicht in de afweging zoals deze in de praktijk van Uruzgan gemaakt werd kon een uitspraak gedaan worden over de kwaliteit van het ontwikkelde besluitvormingsmodel.

In het volgende schema is het onderzoeksmodel schematisch weergegeven:



Figuur 1-3, Onderzoekmodel.

1.5. Vooruitblik

In de Hoofdstukken 2, 3 en 4 zal vanuit de theorie een basis worden gelegd voor het initieel besluitvormingsmodel. In Hoofdstuk 2 zullen vanuit de theorie van bouwprocesmanagement de mogelijke aanbestedingsprocessen in kaart worden gebracht. Tevens worden in dat hoofdstuk enkele criteria opgesteld vanuit het perspectief van bouwprocesmanagement. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 de aandacht gericht worden op de theorie van CMI, waaruit wederom enkele criteria voor aanbestedingsprocessen volgen. Tenslotte wordt in Hoofdstuk 4 vanuit de theorie van International Management eveneens een set criteria toegevoegd. De bevindingen uit Hoofdstuk 2,3 en 4 worden samen met de theorie van afwegingsmethoden in hoofdstuk 5 gebruikt om te komen tot een initieel model voor aanbestedingsprocessen voor CMI projecten. De resultaten van de case study worden gepresenteerd in Hoofdstuk 6, gevolgd door Hoofdstuk 7 waarin de bevindingen uit de interviews met de deskundigen worden weergegeven. Samen vormen deze hoofdstukken de basis waarop het initieel besluitvormingsmodel zal worden uitgebouwd tot een gevalideerd model in Hoofdstuk 8. Tenslotte worden in het vervolg van Hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen gedaan en vindt er reflectie plaats gebaseerd op het gehele onderzoek.

2. De BPM blik op aanbestedingsprocessen

2.1. Inleiding

Het bouwproces is een complex proces waarbij verschillende organisaties en actoren in wisselende samenstellingen aan deelnemen. Door diverse schandalen zoals de Bouwfraude en kostenoverschrijdingen zoals bij de Betuweroute is bovendien duidelijk geworden dat fouten in het proces tot grote gevolgen kunnen leiden [Bos, 2002] [Boom & Metze, 1997]. Voor het analyseren van bouwprocessen in het kader van Civiel Militaire Interactie is dus een gedegen begrip van het bouwproces onder ‘normale’ omstandigheden als basis vereist. In het navolgende hoofdstuk wordt deze basis verkend en gelegd.

2.2. Het bouwproces

2.2.1. Een beschrijving van het bouwproces

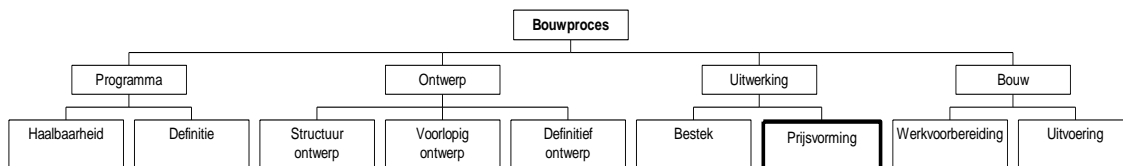
Het bouwproces is geen normaal industrieel voortbrengingsproces. Door de omvang, looptijd en de locatiegebondenheid is het bouwproces uniek binnen de economie. Produceren op voorraad is nauwelijks mogelijk en in plaats van aanbieders van producten bestaat de bouwmarkt hierdoor voornamelijk uit aanbieders van productiecapaciteit. Deze deelaanbieders van productiecapaciteit moeten op initiatief van de opdrachtgever worden georganiseerd tot een eenmalige productie-organisatie [Dorée, 1996]. Dit betekent dat interactie tussen organisaties bij het productieproces de regel is, hetgeen de keuze voor de transactiekostentheorie als perspectief op dit onderzoek verklaart.

Naast de opdrachtgever, die aan de wieg staat van het bouwproject, zijn er enkele andere belangrijke betrokken partijen, of actoren, binnen het bouwproces. Hoewel deze partijen vaak zelf ook weer samenwerken met diverse andere partijen of deze inhuren, zijn de vier elementaire partijen in het bouwproces [Woude, Pijpers, 1997]:

- 1) De opdrachtgever
- 2) Aanbieders van ontwerpcapaciteit
- 3) Aanbieders van productiecapaciteit
- 4) De (toekomstige) gebruikers van het object

Afhankelijk van de organisatievorm van het bouwproces kunnen de partijen sterk geïntegreerd werken of juist afstandelijk en geïsoleerd.

Zelfs binnen de bedrijfstak bouw is dus sprake van een grote verscheidenheid aan processen. Niet alleen vanwege de verschillende organisatievormen en de veelheid aan samenwerkende partijen, maar ook omdat elk gebouw in wezen uniek is (al lag het alleen maar aan de locatie). Hoewel spreken over ‘het’ bouwproces dus onmogelijk is, heeft het NNI toch een algemene fasering aangebracht. De vier hoofd fasen die daarin worden onderscheiden zijn weer onder te verdelen in negen subfasen. Deze zijn hieronder weergegeven.



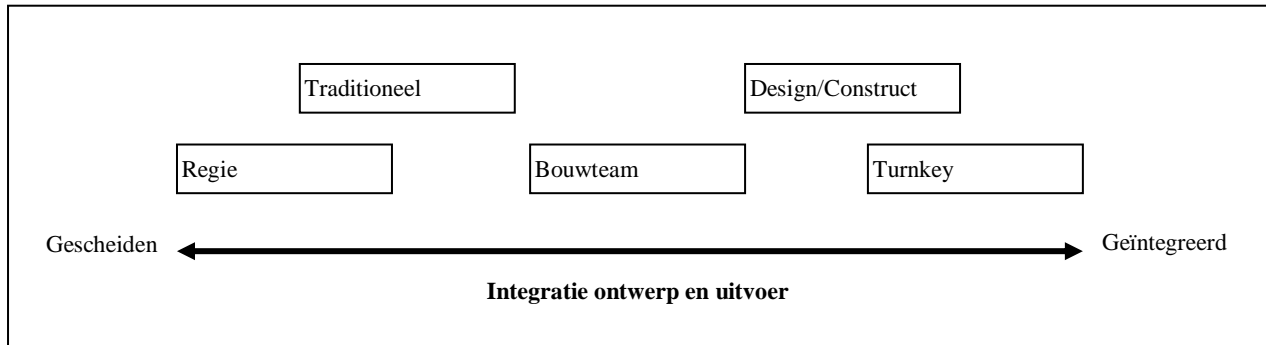
Figuur 2-1, Indeling van het bouwproces, [NNI, NEN 2574].

Het aanbestedingsproces heeft de naam Prijsvorming gekregen en wordt hier geplaatst tussen bestek en werkvoorbereiding. Hierbij wordt dus impliciet verondersteld dat het bij aanbesteden alleen om aanbesteden van een volledig uitgewerkt bouwplan gaat (bestek en tekeningen). In hoofdstuk 1 is al opgemerkt dat het in het kader van dit onderzoek gaat om een ruime interpretatie van de plaats van de aanbesteding in het bouwproces. Het aanbesteden van de bouwactiviteiten staat in dit onderzoek centraal, hoewel zo nu en dan ook alternatieve bouwprocesvormen de revue zullen passeren.

2.2.2. Bouwprocesvormen

In de afgelopen decennia is het aantal alternatieve bouwprocesvormen hand over hand toegenomen. Er zijn alternatieve bouwprocesvormen ontwikkeld waarbij de aanbesteding plaatsvindt op basis van een voorlopig ontwerp, structuurontwerp, Programma van Eisen (PvE), of waarbij zelfs de programmafase deels uit handen wordt gegeven door de opdrachtgever. In feite vindt er dus een verdere integratie plaats tussen ontwerp en

uitvoer, terwijl soms zelfs de programmafase deels wordt geïntegreerd [Rutten e.a., 2003]. Hierdoor zijn weliswaar de keuzemogelijkheden van de opdrachtgever sterk gestegen, maar is ook het overzicht enigszins verloren gegaan. Van de vele mogelijkheden die er bestaan, worden ook weer tussenvormen en gradaties gehanteerd. Gaandeweg het onderzoek bleek dat in plaats van te spreken over enkele (totaal) verschillende processen er eerder sprake is van een bonte schakering van procesvormen die in elkaar overlopen. Hierdoor valt in feite niet meer te spreken van een discrete variabele, maar neigt de bouwprocesvorm eerder naar een continue variabele. In de volgende figuur zijn de bouwprocesvormen langs de as van de integratie tussen ontwerp en uitvoer geïntegreerd.



Figuur 2-2, Procesvormen geplaatst langs de Integratie-as.

Aangezien het een volledig onderzoek zou vergen om deze variabele uitputtend in kaart te brengen wordt hierna volstaan met het vermelden van de in de theorie gangbare verdeling in hoofd-procesvormen. Aan de hand van deze verschillende procesvormen is het mogelijk een beeld te schetsen van de mogelijkheden die er zijn voor een opdrachtgever. Hierbij dient dus in gedachten te worden gehouden dat vele tussenvormen mogelijk zijn. In dit hoofdstuk worden alleen de procesvormen “Traditioneel” en “Turnkey” behandeld. Turnkey als meest geïntegreerde bouwprocesvorm en traditioneel vanwege het belang van deze vorm als (nog steeds) toonaangevend model. De overige bouwprocesvormen die gebruikt zijn bij het tot stand komen van de bevindingen in dit hoofdstuk zijn terug te vinden in Bijlage A.

2.2.3. Kenmerken

Hoewel er dus een heel scala aan mogelijkheden open staat, kunnen de verschillende procesvormen worden vergeleken met behulp van enkele universele kenmerken. Deze kenmerken zijn alleen bedoeld om een onderlinge vergelijking mogelijk te maken en dienen niet als criteria voor een beoordeling. Als kenmerken worden gehanteerd: Kwaliteitsrisico, Financieel risico, Betrokkenheid van de opdrachtgever, Coördinatietaken en Tijdsduur [Neerhof, 2000] [Duijn, 1998]. Hieronder zal kort worden besproken wat onder deze kenmerken wordt verstaan.

Kwaliteitsrisico

Het kwaliteitsrisico dat de opdrachtgever loopt komt voort uit een slecht ontwerp of een slechte uitvoering. Een slecht ontwerp kan ontstaan als onvoldoende rekening is gehouden met uitvoerbaarheid, onderhoud en functionaliteit. Een slechte uitvoering kan het gevolg zijn van slecht vakmanschap of inferieur materiaal. Aangezien het product voor aankoop niet te controleren is op gebreken (zoals bij consumptiegoederen het geval is), zal de opdrachtgever zich willen verzekeren van de kwaliteit van het proces van de uitvoerende partij [Brook, 1998].

Financieel risico

Het financieel risico is voornamelijk afhankelijk van de kwaliteit van het budget. Omissies in het budget kunnen voorkomen als gevolg van een onzorgvuldige communicatie tussen ontwerpers en opdrachtgevers of tussen ontwerpers en uitvoerenden. Daarnaast is het voorkomen van volledig onvoorziene situaties in de uitvoering ook een bron van financieel risico [Duijn, 1998].

Betrokkenheid van de opdrachtgever

Afhankelijk van de situatie kan de opdrachtgever meer of minder invloed in het bouwproces willen hebben. Indien er sprake is van een zeer specifiek project voor een bepaalde gebruikssituatie, die voor de bedrijfsvoering van de opdrachtgever zeer essentieel is, zal de opdrachtgever een grote directe invloed eisen [Duijn, 1998].

Coördinatietaken

Bij het tot stand brengen van een bouwproject is er sprake van vele verschillende disciplines die samenwerken ten behoeve van één eindresultaat. De inspanningen van de verschillende disciplines zal dus gecoördineerd worden en de vraag wie verantwoordelijk is voor deze coördinatie verdient dus ruime aandacht [Duijn, 1998].

Tijdsduur

Vanwege het toenemend belang van rentekosten tijdens de ontwikkeling van een object, in het bijzonder voor professionele opdrachtgevers, gaat veel aandacht uit naar het beperken van de looptijd van het bouwproject. In dit geval kan het zinvol zijn te bekijken of al tijdens het ontwerp aan delen van de uitvoering begonnen kan worden. Keuzes op dit gebied hebben echter grote gevolgen voor het verloop van het bouwproces [Duijn, 1998].

2.2.4. Traditioneel

In het traditionele proces is de opdrachtgever verantwoordelijk voor het maken van een ontwerp en een volledig uitgewerkt bestek. Deze taak kan eventueel aan een derde partij worden uitbesteed. Op basis van dit bestek wordt het werk aanbesteed aan een aannemer die vervolgens alleen verantwoordelijk is voor de werkvoorbereiding en de uitvoer. De opdrachtgever laat tijdens de uitvoer directie voeren om de volledigheid en de kwaliteit te beoordelen [Dorée, 1996].

Kwaliteitsrisico:

Het risico voor de uitvoering ligt geheel bij de aannemer, wel zal de opdrachtgever goed moeten controleren of er ook volgens bestek gebouwd wordt. De kans dat de aannemer inferieure kwaliteit probeert te leveren is ook afhankelijk van de aanbestedingsvorm en contractvorm, hetgeen in paragraaf 2.3. zal worden behandeld.

Financieel risico:

Het financieel risico is erg laag, het ontwerp is immers al gemaakt en de aannemer kan de uitvoer zelf plannen. De overblijvende onzekerheid met betrekking tot het budget is sterk afhankelijk van de aanbestedingsvorm en van eventuele onvoorziene omstandigheden.

Betrokkenheid van de opdrachtgever:

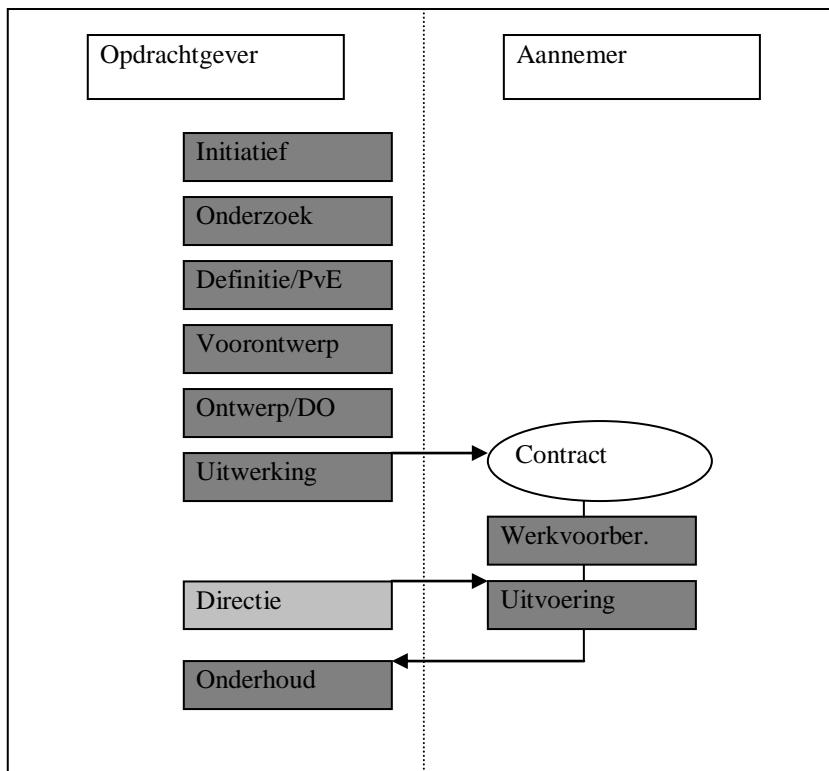
De invloed van de opdrachtgever op het proces is nog steeds groot te noemen, ook al valt de uitvoeringsfase hier nu buiten.

Coördinatietaken:

De coördinatie van de uitvoeringsfase kan door de opdrachtgever zelf gebeuren, vaak voert deze ook al zelf de directie. Eventueel kan de coördinatietak ook worden uitbesteed aan de (bouwkundige) hoofdaannemer.

Tijdsduur:

De tijdsduur is groot aangezien de verschillende fase van definitie tot uitvoering strikt opeenvolgend moeten worden uitgevoerd. De bouwtijd voor wat betreft de uitvoering is wel relatief zeker vast te stellen [CROW, 1997] [Duijn, 1998].



Figuur 2-3, Schematische weergave van procesvorm Traditioneel, [CROW, 1997].

2.2.5. Turnkey

In het proces van een Turnkey project, heeft de opdrachtgever alleen de programmafase van het proces nog in handen. Alle ontwerp- en uitvoeringsactiviteiten worden ondergebracht bij één partij. Aanbesteding vindt plaats op basis van een PvE en eventueel enkele aanvullende technische specificaties van de opdrachtgever. De offertes van de aannemers omvatten een conceptual design en een overzicht van voorwaarden, garanties en de realisatiekosten. De aannemer die het werk gegund krijgt, werkt het conceptual design verder uit tot werktekeningen en begint met de uitvoer. In extreme versies van dit Turnkey concept biedt de aannemer een min of meer gestandaardiseerd ontwerp aan aan de opdrachtgever, die vervolgens al dan niet kiest voor dit totaalconcept. Deze laatste versie staat bekend als een Brochureplan [Duijn, 1998].

Kwaliteitsrisico:

Het kwaliteitsrisico ligt nu voor het overgrote deel bij de aannemer. Voor de opdrachtgever is dit op het eerste gezicht erg gunstig, indien deze echter later nog wijzigingen in het ontwerp wil aanbrengen, zal dit gepaard gaan met hoge kosten. Het opstellen van een degelijk PvE verdient dus veel aandacht.

Financieel risico:

De bouwkosten zullen veelal lager uitvallen dan bij de andere procesvormen vanwege de integratie van ontwerp en uitvoer. Dit effect zal sterker zijn naarmate het object meer een standaardobject benaderd.

Betrokkenheid van de opdrachtgever:

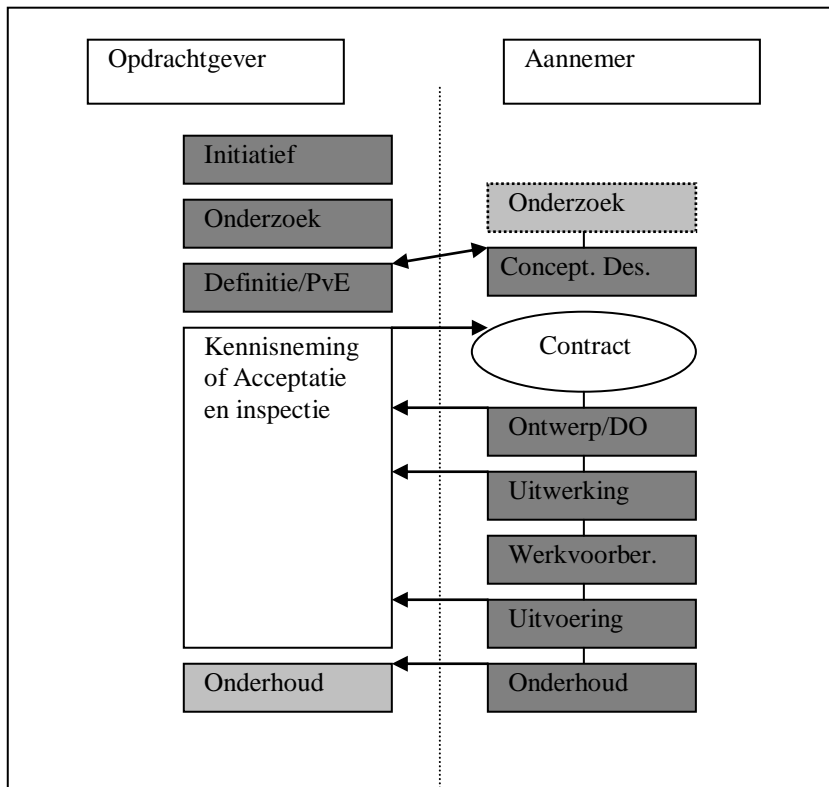
De betrokkenheid van de opdrachtgever is zeer gering met als gevolg dat tijdens de uitvoer ingrijpen zeer kostbaar zal zijn. De invloed op het proces is daarmee erg laag.

Coördinatietaken:

Deze liggen vanaf het PvE bij de aannemer.

Tijdsduur:

Over het algemeen zal de procestijd korter zijn dan bij de eerder genoemde vormen.



Figuur 2-4, Schematische weergave van procesvorm Turnkey, [CROW, 1997].

2.3. De aanbesteding

Na de beschouwing van het bovenliggend systeem, het bouwproces, wordt in deze paragraaf verder ingegaan op het aanbestedingsproces. Allereerst is het belangrijk kort stil te staan bij twee verschillende begrippen die mogelijk verwarring kunnen veroorzaken: aanbestedingsproces en aanbestedingsvorm. Bij aanbestedingsproces wordt bedoeld op het gehele proces waarbij capaciteit op enige manier wordt ingehuurd ten behoeve van de realisatie van een te bouwen object, de ruime interpretatie dus. In het geval van aanbestedingsvorm is sprake van de enge betekenis van aanbesteden: de manier waarop men aan de inschrijvende capaciteitsaanbieders komt. Hoewel dus beperkter van aard dan het aanbestedingsproces, is de aanbestedingsvorm wel sterk bepalend voor de output van het gehele proces.

Traditioneel is de functie van de aanbesteding het verkrijgen van de benodigde productiecapaciteit ter realisatie van een ontwerp (bestek) tegen zo laag mogelijke kosten. De wijze van aanbesteden en de aard van de gunningscriteria bepalen echter niet alleen in hoge mate de prijs van het bouwwerk, maar ook de basis voor de samenwerking tussen aannemer en de andere partij(en) [Dorée, 1996]. Van de aanbesteding gaan beloningscriteria uit die het gehele project doorwerken en een zekere mate van strategisch of zelfs opportunistisch gedrag in de hand werken [Neerhof, 2000]. Zo zal het aanbesteden op basis van een vaststaand bestek met gunning voor de aannemer met de laagste aanneemsom er toe leiden dat door de aannemer gezocht gaat worden naar het minimaliseren van zijn inspanning binnen de grenzen van het bestek. De totale prijs staat immers vast en zijn winst wordt bepaald door de hoogte van de kosten die hij maakt. Dat dit ook een minimale kwaliteit oplevert is een bijverschijnsel [Haltenhoff, 1999]. Bij de keuze voor een bepaalde aanbestedingsvorm of contractvorm zal dus bewust stilgestaan moeten worden bij de incentives die van de aanbesteding uitgaan. Het achterliggende hoofddoel van de aanbesteding is dan ook het veiligstellen van de belangen van de opdrachtgever.

Vanuit de agency-theorie en vooral vanuit de transactiekostenbenadering valt dus te verwachten dat elke speler in dit spel door gebruik van zijn kennis en macht zal proberen een zo groot mogelijk deel van zijn doelstelling te verwezenlijken [Veenvliet, 2002]. De meest voor de hand liggende oplossing is in dit geval om het contract zo uitgebreid mogelijk te maken en met alle onvoorziene situaties rekening te houden. Dit is echter gezien de 'bounded rationality' [Simon, 1976] slechts deels mogelijk. Overigens is dit ook niet wenselijk aangezien een sterk wantrouwend houding eenzelfde reactie terug opwekt. Het op andere vlakken in de relatie benodigde vertrouwen krijgt dan geen kans en uiteindelijk zijn beide partijen dan slecht af.

De bredere functie van de aanbesteding is dus het aangaan van een economische relatie met een aanbieder van capaciteit. De aanbesteding bepaalt de kosten, de beheerssystematiek (dus organisatie en informatie) en heeft grote invloed op de factoren tijd en kwaliteit. In de volgende paragrafen zal de invloed van de inrichting van het

aanbestedingsproces op het bouwproces als geheel worden uitgewerkt. Allereerst wordt stilgestaan bij de fasering van het aanbestedingsproces in paragraaf 2.4. Vervolgens wordt apart aandacht besteed aan vertrouwen en waarborgen binnen het aanbestedingsproces. Dit gebeurt in paragraaf 2.5. De aanbestedingsvorm en de invloed hiervan op het proces als geheel zal worden behandeld in paragraaf 2.6. Een andere sterk bepalende keuze is de keuze voor een contractvorm. Bij de keuze voor een contractvorm staat de manier van belonen, en daarmee het uitgelokte strategisch gedrag van de aannemer centraal. De contractvorm komt aan bod in paragraaf 2.7. In paragraaf 2.8 wordt een overzicht gegeven van de mogelijke aanbestedingsprocessen. Tenslotte wordt, in paragraaf 2.9 een overzicht gegeven van de criteria voor een aanbestedingsproces op basis van het voorgaande.

2.4. Fasen in het aanbestedingsproces

2.4.1. Fasering

Nu de plaats van de aanbesteding in het bouwproces is bepaald en de doelen voor het aanbestedingsproces zijn gesteld, kan de stap gemaakt worden naar een nauwkeuriger beschouwing van de aanbesteding. Duidelijk is inmiddels dat het proces meer omvat dan simpelweg het zoeken van de goedkoopste aanbieder van capaciteit. In de serie Hogere Bouwkunde Jellema [Duijn, 1998] wordt de volgende fasering van het aanbestedingsproces aangehouden:

1. publicatie
2. selectie
3. uitnodiging
4. verstrekken van inlichtingen
5. aanbesteding
6. gunning

Uiteraard is hiermee niet gesteld dat een aanbesteding uitsluitend en alleen in deze volgorde kan verlopen. In de bouwwereld zijn vele verschillende bouwprocesvormen en als gevolg daarvan variëren ook de aanbestedingsprocessen enorm. Verder zijn de door de aannemer te nemen acties in dit schema niet opgenomen aangezien de positie van de opdrachtgever centraal staat.

2.4.2. Publicatie

Publicatie omvat de bekendmaking van de wens om een object te laten bouwen met het doel geïnteresseerde partijen te vinden. Het gaat er hierbij vaak om voldoende partijen te vinden om een selectie te kunnen laten plaatsvinden en om de concurrentie te versterken. Toch vindt niet in alle gevallen een openbare bekendmaking plaats, soms worden de uitnodigingen slechts aan enkele aannemers verstuurd. Voor een openbare bekendmaking is een functionerend systeem van vakbladen nodig. Als alternatief kunnen andere media worden aangewend.

2.4.3. Selectie

Ten behoeve van de hanteerbaarheid van de aanbesteding wordt een selectie gemaakt uit de partijen die zich hebben aangemeld als geïnteresseerden. Hierbij kan gekeken worden naar eerdere ervaringen met de aannemer en betrouwbaarheid [Dorée, 1996], professionaliteit, organisatie en middelen en de financiële draagkracht in relatie tot het project [Twort & Rees, 2004]. Soms kunnen ook andere overwegingen zoals locatie een rol spelen in de keuze uit de gegadigden [Lourens (1), 1995]. De selectie is erg belangrijk voor wat betreft de sturing van het proces aangezien tijdens de selectie de grootste vrijheid bestaat aannemers alsnog uit te nodigen of juist verder te negeren. Uiteraard moet dit dan wel gegrond zijn, maar in deze fase is dat gemakkelijker te bewerkstelligen dan tijdens de definitieve aanbesteding.

2.4.4. Uitnodiging

De uitnodiging bestaat uit het toezenden van de bestedingsstukken aan de geselecteerde gegadigden met als verzoek voor een bepaalde tijd een offerte in te dienen. De aannemer moet in deze fase van voldoende informatie worden voorzien om een goed beeld te kunnen vormen van wat hem gevraagd wordt.

2.4.5. Verstrekken van inlichtingen

Het verstrekken van inlichtingen, al dan niet op basis van een nota van inlichtingen en gelegenheid tot het stellen van vragen vormt de volgende fase. Ook een bezoek aan de bouwlocatie kan hiertoe behoren. In het geval van

twijfelachtige kwalificaties kan hier ook al gevraagd worden naar opleidingsniveau en ervaring van het personeel en de wijze van uitvoeren die de aannemer in gedachten heeft.

2.4.6. Aanbesteding

Tijdens de eigenlijke aanbesteding worden de offertes vergeleken op de tevoren aangegeven criteria en de meest aannemelijke aanbieding wordt geselecteerd. In Nederland is dat veelal de prijs, hoewel incidenteel vele andere overwegingen een rol kunnen spelen, zoals ervaring met een soortgelijk project of eerdere prestaties bij werk voor de opdrachtgever [Lourens (1), 1995]. Belangrijk hierbij is het vooraf duidelijk vaststellen van deze criteria, zodat de genomen beslissing goed verantwoord kan worden.

2.4.7. Gunning

De aanbieder met de meest aannemelijke aanbieding wordt de uitvoering van het werk opgedragen. Veelal vindt nog enige onderhandeling plaats tussen opdrachtgever en aannemer, waarna uiteindelijk het bouwcontract gesloten wordt.

Het bijzondere aan de fase van de gunning is het feit dat hier de zogenaamde ‘fundamentele transformatie’ [Williamson, 1985] plaatsvindt [Dorée, 1996]. Dit begrip neemt een essentiële plaats in binnen de transactiekostenbenadering en geeft de verschuiving in posities van de partijen aan op het moment dat het bouwcontract getekend is. Vóór het tekenen van het contract is de aanbestedende partij erg machtig, zij bepaalt de voorwaarden voor het project aangezien zij het project financiert en de aannemers over het algemeen sterk op zoek zijn naar werk. Er heerst een competitieve sfeer, de aannemers onderling ‘vechten’ om het werk. Na tekenen van het contract zijn de beide overgebleven partijen tot elkaar veroordeeld, tenzij zij het contract verbreken, waaraan over het algemeen hoge kosten verbonden zijn [Williamson, 1993]. Dit betekent dat na de fundamentele transformatie de aannemer zijn onderhandelingsmacht sterk ziet toenemen.

De opdrachtgever kan hierbij twee oplossingsrichtingen inslaan:

- 1) Het uitbreiden van het contract zodat alle mogelijke situaties zijn voorzien en dichtgetimmerd.
- 2) Het al eerder in het proces tot een goede coöperatieve relatie komen met de aannemer zodat de wil om misbruik van de toegenomen onderhandelingsmacht te maken ontbreekt.

Oplossingsrichting 1 heeft als nadeel dat het onmogelijk is om alle situaties in een contract te omschrijven, terwijl door dit duidelijk tentoon gespreide wantrouwen de aannemer ook vrijwel zeker opportunistisch zal handelen. Daarnaast zijn aan het opstellen van een dergelijk contract ook hoge kosten verbonden.

Oplossingsrichting 2 heeft als nadeel dat ook hier er een kleine mate van onzekerheid overblijft en dat voor de goede balans tussen coöperatie en competitie subtiel gemanoeuvreed moet worden. De mate waarin de aannemer in de toekomst nieuwe opdrachten van deze opdrachtgever kan verwachten en het kennisniveau van de opdrachtgever voor wat betreft kosten en uitvoeringstechniek zijn hier sterk bepalend in. In de volgende paragraaf zal vanuit de transactiekostentheorie verder gekeken worden naar de rol van vertrouwen en waarborgen rondom de fundamentele transformatie.

2.5. *Vertrouwen en Waarborgen*

2.5.1. Vertrouwen

In een bouwproces is wederzijds vertrouwen onmisbaar. Naast bounded rationality [Simon, 1976] en opportunisme [Moerland, 1992] geldt ook de vereiste flexibiliteit als belangrijke reden voor het niet tot in extremen uitwerken van het bouwcontract. In de huidige bouworganisatievormen speelt de paradox van Bresnen een belangrijke rol: “In situaties waarin gezien de onzekerheid een flexibele organische organisatie verwacht mag worden, is dit door de contractuele dimensie juist niet het geval” [Bresnen, 1990]. Voorzichtigheid op het contractuele gebied is dus geboden.

Gebleken is dat bij vertrouwen (en ook bij wantrouwen) het principe opgaat dat ‘wie kaatst de bal moet verwachten’. Het constant inbouwen van expliciete waarborgen, waarschuwingen en juristerij blijkt uiteindelijk de aannemer alleen maar te stimuleren om zich ook wantrouwend op te stellen en een verziekte relatie is het resultaat [Dorée, 1996]. Verder is een aantal doelstellingen in feite alleen te realiseren in een situatie van goed vertrouwen en prettige samenwerking, terwijl voor een aantal andere doelen een zekere spanning noodzakelijk is. Van belang is dus om een goede verhouding te vinden tussen competitie en coöperatie.

2.5.2. Waarborgen

Vereist is dus een flexibel systeem van impliciete waarborgen en een goede balans tussen competitie en coöperatie, tussen vertrouwen en controle. In de literatuur worden de volgende drie waarborgen onderscheiden [Williamson, 1985]:

- 1) Beloning- en strafprocedures
- 2) Speciale organisatiestructuren die geschillen kunnen beslechten. (hiërarchie, geschillenprotocol, arbitrage, rechtbank)
- 3) Regelmatigheden in het handelsverkeer die continuïteitsintenties stimuleren. (Met name de kans op een vervolgoopdracht van dezelfde opdrachtgever.)

Het toepassen van beloning- en strafprocedures komt op het eerste gezicht wat merkwaardig over aangezien de aanneemsom toch al een beloningsprocedure is. De aannemer levert de gevraagde prestatie en ontvangt als beloning de aanneemsom. Het probleem ontstaat als wat meer in detail gekeken wordt naar de geleverde prestatie. Wat is die prestatie precies en hoe laat deze zich meten? In feite is het de opdrachtgever te doen om bepaalde functionaliteiten die het bouwwerk moet gaan vervullen. Aanbestedingen op basis van een PvE of op basis van functionele eisen zijn echter nog zeldzaam [Dorée, 1996]. Het merendeel van de aanbestedingen gaat nog steeds op basis van een meer of minder uitgewerkt ontwerp en bestek. Hierbij ontstaat het probleem dat de beloning niet gerelateerd wordt aan de prestatie (de functionaliteit van het bouwwerk) maar aan een indicator [Vries, de, 1992]. In dit geval dus de mate waarin de meetbare eigenschappen van het bouwwerk overeenkomen met wat in het bestek werd aangegeven.

Het effect van beloning- en strafprocedures is dus groot zolang de indicator zuiver is in relatie tot de projectdoelen. Een bekend voorbeeld zijn de bonus-malus regelingen voor opleverdata, hier wordt effectief gestuurd op de factor tijd. Van belang voor het toepassen van extra beloningen of straffen is dat de extra toegevoegde indicator(en) niet ten koste mag gaan van de overige projecteigenschappen, zoals kwaliteit. Het bereiken van het gewenste effect door middel van beloningen of straffen is dus gecompliceerd en vereist extra controle, niet alleen op de extra toegevoegde indicator maar ook op de overige projecteisen.

De tweede mogelijke waarborg, het toepassen van gespecialiseerde organisatiestructuren voor geschillen, kan eenvoudig toegepast worden als de transactie binnen de grenzen van één organisatie blijft. In feite fungeert dan het hogere hiërarchische niveau als beslechter van geschillen. In uiterste gevallen kan de rol van beslissende organisatie gespeeld worden door de rechter. In de praktijk brengt dit echter hoge kosten met zich mee en wordt daarom bij voorkeur vermeden. Een tussenvorm is het toepassen van een arbitrage door een arbiter of een geschillencommissie zoals dat bij grotere projecten wel gebeurt [Twort & Rees, 2004]. Ook hieraan zijn echter relatief grote kosten verbonden [Dorée, 1996].

Ten derde is het mogelijk regelmatigheden in de betrekkingen te introduceren die continuïteitsintenties mogelijk maken. Aangezien de bouw wordt gekenmerkt als een markt van capaciteitsaanbieders (zowel voor ontwerp als voor uitvoer) staat er voor de aannemer een hoge economische straf op het ongebruikt laten van capaciteit [Tongeren, van, 1996]. Voor de continuïteit van zijn bedrijf is de aannemer dus op zoek naar relaties met opdrachtgevers die verder reiken dan één project.

Voor de (professionele) opdrachtgever valt hier ook een winst te behalen [Cox & Townsend, 1998]: met een lange termijn samenwerking in het vooruitzicht zal de aannemer meer tot concessies geneigd zijn. Dit uit zich in een minder strikte opvatting over bestek en meer- en minderwerk, die de uitvoer van het project ten goede komt. Ten tweede weet de aannemer al min of meer wat er van hem verwacht wordt en dit levert tijdswinst op. Dit mechanisme wordt aangeduid als het 'Over het Project Heen' (OPH) mechanisme en speelt een zeer grote rol in het aanbesteden door Nederlandse gemeenten [Dorée, 1996].

2.6. *Aanbestedingsvormen*

2.6.1. Algemeen

De keuze voor een bepaalde bouwprocesvorm heeft effect op de mate van competitie tussen de aannemers en daarmee op de prijs van het object. Binnen de gekozen bouwprocesvorm is het de aanbestedingsvorm die voornamelijk bepaald hoe de competitie tussen de aannemers verloopt. De aanbestedingsvorm, ook wel de aanbesteding in enge zin, omvat de wijze waarop de gegadigde aannemers in het proces betrokken worden en 'en passant' de mate van concurrentie die mogelijk is. De Nederlandse overheid heeft als grote professionele opdrachtgever een Uniform Aanbestedings Reglement (UAR) uitgegeven met daarin richtlijnen voor het verloop van een aanbesteding.

Het UAR onderscheidt vier verschillende aanbestedingsvormen [Min VROM, 2001]:

1. Openbare aanbesteding
2. Openbare aanbesteding met voorafgaande selectie
3. Onderhandse aanbesteding
4. Onderhandse aanbesteding na selectie

Naast deze vier in de UAR genoemde vormen zijn er in de praktijk nog enkele andere vormen in gebruik, waarvan de enkelvoudige uitnodiging de belangrijkste is. In de navolgende subparagrafen zal telkens één aanbestedingsvorm worden behandeld.

2.6.2. Openbare aanbesteding

Als definitie wordt gehanteerd: “Een openbare aanbesteding is een aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt en waarbij een ieder kan inschrijven” [UAR, 2001]. In de algemene bekendmaking moet ook worden vermeld wat de gunningscriteria zijn. De openbare aanbesteding stelt het meeste vertrouwen in de marktwerking in de bouw. Door het onbeperkt aantal inschrijvers is de concurrentie veelal groot en de opdrachtgever gaat er van uit dat er ook scherp ingeschreven wordt door de aannemers. In de meeste gevallen wordt bovendien de prijs als enig gunningscriterium gehanteerd, hetgeen tot een verder concurrentie op kosten leidt. De opdrachtgever gebruikt op deze manier zijn macht optimaal om een lage prijs af te dwingen. Toch is de werkelijkheid van de bouw gecompliceerder dan nu op het eerste gezicht lijkt. De markt is verre van perfect en allerlei mechanismen kunnen verstoring optreden, waardoor de opdrachtgever extra kosten moet maken. Onder anderen zal de aannemer zich, door de overmatige nadruk op competitie ex-ante contract, minder flexibel opstellen tijdens de uitvoer ex-post contract. Hierdoor stijgt de onzekerheid voor de opdrachtgever en nemen de kosten voor voorbereiding, toezicht, meerwerk en kwaliteitsverlies sterk toe [Dorée, 1996]. Door de segmentering van de bouwmarkt is het aantal inschrijvers veelal niet groot [Tongeren, van, 1996]. Hierdoor kunnen informele onderlinge afspraken worden gemaakt door de aannemers en neemt hun onderhandelingsmacht sterk toe. Tenslotte zal bij een klein aantal inschrijvers de mogelijkheid voor maffiose praktijken sterker aanwezig zijn [Hout, 2003].

2.6.3. Openbare aanbesteding met voorafgaande selectie

“Een openbare aanbesteding met voorafgaande selectie is een aanbesteding die algemeen bekend wordt gemaakt en waarbij een ieder zich als gegadigde kan aanmelden en waarvoor ten minste één doch niet meer dan het aantal gegadigden, bedoeld in..., kunnen worden uitgenodigd” [UAR, 2001]. In de bekendmaking moeten ook de selectiecriteria, zoals deze worden gehanteerd, worden vermeld. Deze vorm van aanbesteden vormt een beperkte marktwerking. De selectie garandeert dat alleen professionele en betrouwbare aannemers aan de aanbesteding zullen deelnemen, maar vermindert door het geringere aantal inschrijvers ook de marktwerking. Hierdoor komt de competitie minder goed uit de verf, hetgeen zal leiden tot een hogere aanneemsom.

2.6.4. Onderhandse aanbesteding

“Een onderhandse aanbesteding is een aanbesteding waarvoor een beperkt aantal van ten minste twee natuurlijke of rechtspersonen tot inschrijving worden uitgenodigd, met dien verstande dat het uit te nodigen aantal in de regel niet meer bedraagt dan zes” [UAR, 2001]. Het voordeel van een onderhandse aanbesteding is dat direct aannemers kunnen worden uitgenodigd waarmee eerder goede resultaten zijn behaald. Hierdoor wordt de marktwerking wel ernstig geweld aan gedaan, maar daarvoor in de plaats komt de veel flexibelere en coöperatieve opstelling van de aannemer ex-post contract. Uiteraard wordt dit laatste effect sterker naarmate er minder aannemers onderhands worden uitgenodigd. Toch is er ook hier nog sprake van concurrentie en is er slechts een verzwakte OPH-relatie, ook al zullen de onderhands uitgenodigde aannemers in de toekomst nog wel vaker samenwerken met de opdrachtgever [Dorée, 1996].

2.6.5. Onderhandse aanbesteding na selectie

“Een onderhandse aanbesteding na selectie is een aanbesteding waarvoor een beperkt aantal van ten minste twee natuurlijke of rechtspersonen in de gelegenheid wordt gesteld deel te nemen aan een selectie, waarna één of meer van hen, doch niet meer dan zes, tot inschrijving kunnen worden uitgenodigd” [UAR, 2001]. Ook hierbij geldt dat in de bekendmaking moet zijn weergegeven aan welke eisen de aannemer moet voldoen en welke gegevens moeten worden overlegd om voor uitnodiging in aanmerking te komen. Het voordeel hiervan is dat een extra zekerheid voor wat betreft de kwaliteit van de aannemer kan worden ingebouwd. Een nadeel is de extra tijdsduur vanwege de selectie.

2.6.6. Andere aanbestedingsvormen

Naast deze vier in de UAR genoemde vormen is er nog een aanbestedingsvorm in de praktijk gangbaar: De enkelvoudige uitnodiging [Lourens (1), 1995]. Hierbij wordt één aannemer, op grond van eerdere goede ervaringen, uitgenodigd een offerte te schrijven voor het werk. Deze vorm van aanbesteden is op het eerste gezicht een middel om vriendjespolitiek te bedrijven, maar bij nader inzien blijken er voor de opdrachtgever vele voordelen mee te behalen. Door deze vorm van aanbesteden kan een langdurige relatie met één of enkele aannemers worden opgebouwd en in stand gehouden worden. De aannemer, die immers op zoek is naar continuïteit in zijn orderportefeuille, zal zich hierdoor flexibeler gaan opstellen (ook ex-post contract) en bovendien steeds beter weten wat de opdrachtgever van hem verwacht [Dorée, 1996]. Om misbruik van de

monopoliepositie voor de aannemer te voorkomen, is kennis van kwaliteit en prijs binnen de opdrachtgevende organisatie vereist. Daarnaast kan ook de aannemer regelmatig “uitgeprobeerd” worden door een offerte op te vragen bij een andere aannemer. Aangezien de aannemer dit weet, zal hij zijn prijzen niet te hoog opdrijven om de OPH-relatie niet te riskeren.

2.7. Contractvormen

2.7.1. Algemeen

De contractvorm die gekozen wordt is sterk bepalend voor de beheersing van het aanbestedingsproces. Hoewel het contract zelf pas bij de gunningsfase te voorschijn komt, dient de keuze voor de contractvorm al in een eerder stadium gemaakt te worden. De contractvorm bepaalt indirect het strategisch gedrag van de aannemer en dus ook indirect de kwaliteit van het eindresultaat [Dorée, 1996]. Tevens is het niet onwaarschijnlijk dat de contractvorm, indien voor de aanbesteding bekend, invloed heeft op de uitkomst van de selectie en de aanbesteding in enge zin. Zo zal een malafide aannemer afgeschrikt worden door een eenheidsprijzencontract omdat hij hierdoor verplicht is de opdrachtgever inzicht te bieden in zijn kostenstructuur.

De beloningssystematiek hangt zeer nauw samen met de gunningscriteria en de contractvorm, samen bepalen zij de incentives voor de aannemer. De incentives bepalen de ruimte en de richting van eventueel strategisch of zelfs opportunistisch gedrag van de aannemer.

De drie meest voorkomende contractvormen zijn:

- 1) Aannemingssom of Lump-sum
- 2) Eenheidsprijzen of Unit-rates
- 3) Regiecontract

In de volgende subparagrafen zullen deze drie contractvormen achtereenvolgens behandeld worden.

2.7.2. Aannemingssom of Lump-sum

In geval van een contract op basis van een aannemingssom, wordt vooraf een vaste prijs voor het werk gesteld, meestal op basis van een uitgewerkt bestek. Ook wordt veelal een projectduur of een einddatum vastgelegd. Dit type contract legt de volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoer bij de aannemer, en dus ook het risico. De aannemer zal hier uiteraard een vergoeding voor rekenen, opgenomen in de aannemingssom. Ondanks dat alles dus van te voren afgedekt lijkt, zal er toch rekening gehouden moeten worden met meerwerk. Onder andere omdat gaandeweg de uitvoering vaak kleine wijzigingen in het ontwerp nodig blijken [Duijn, 1998].

Een nadeel van een lump-sum contract is dat er een indirecte incentive voor de aannemer bestaat om de kwaliteit te verlagen. De prijs is immers vast, dus hoe lager de kosten uitvallen, hoe groter de winst voor de aannemer. Ook vergroot een dergelijke contractvorm de neiging van aannemers om zoveel mogelijk meerwerk te claimen en zich inflexibel op te stellen naar de opdrachtgever toe [Twort & Rees, 2004]. Een voordeel is overigens wel dat de offertes van de aannemers zeer eenvoudig te vergelijken zijn; een nadeel is echter dat de aannemers relatief veel tijd nodig zullen hebben om een dergelijke offerte op te stellen.

2.7.3. Eenheidsprijzen of Unit-Rates

Als de aard van de werkzaamheden al wel duidelijk is, maar de exacte hoeveelheden nog niet, kan de contractvorm eenheidsprijzen uitkomst bieden. Voor de geplande standaardwerkzaamheden worden tarieven per eenheid werk vastgesteld en de indirecte kosten worden middels een opslagpercentage of als aparte post opgenomen. De bepaling van de werkelijke hoeveelheden gebeurt achteraf en dan vindt ook de verrekening plaats met de aannemer. Een voordeel hiervan is dat, ook als de ontwerpfase nog niet volledig is afgerond, de aanbesteding en de uitvoer al kan starten [Duijn, 1998]. Aangezien de omvang van het werk niet volledig vaststaat, zal er de neiging bij de aannemer ontstaan om zoveel mogelijk extra werkzaamheden toe te voegen, aangezien dit zijn omzet en dus ook zijn winst verhoogt. [Twort & Rees, 2004].

2.7.4. Regie-contract

Zoals de naam al doet vermoeden wordt deze contractvorm voornamelijk toegepast bij de bouwprocesvorm Regie. Het contract is gebaseerd op het achteraf verrekenen van de door de aannemer gemaakte kosten met daar boven op een vooraf afgesproken vergoeding voor winst en risico. Een groot nadeel van deze contractvorm is het feit dat er nauwelijks invloed mogelijk is op de doelmatigheid van de uitvoer. Eventueel kunnen extra incentives worden gekoppeld aan de mate van doelmatigheid om dit enigszins tegen te gaan. Het volledige risico ligt bij deze contractvorm bij de opdrachtgever [Duijn, 1998].

2.7.5. Combinaties

Combinaties tussen de verschillende contractvormen zijn mogelijk en ook kunnen aan de contracten natuurlijk diverse clausules worden toegevoegd. Voorbeelden van sturende clausules zijn de bonus-malus regeling met betrekking tot de opleverdatum [Dorée, 1996] of het geven van een richtinggevend budget bij een eenheidsprijzencontract, waarbij de aannemer deelt in zowel besparingen als in overschrijdingen [Twort & Rees, 2004].

In sommige literatuur wordt het systeem van management contracting beschouwd als een aparte contractvorm [Institute of civil engineers, 1995] hoewel het ook genoemd wordt als alternatieve bouwprocesvorm [Woude & Pijpers 1997] [Naoum & Langford, 1987] die zeer dicht bij Turnkey staat. De keuze voor management contracting heeft meer effect op de wijze waarop de partijen samenwerken bij ontwerp en uitvoering dan op de beloningssystematiek. Daarom wordt management contracting in dit onderzoek niet als aparte contractvorm meegenomen.

2.8. Mogelijke aanbestedingsprocessen

Op basis van de in voorgaande paragrafen uitgewerkte keuzemogelijkheden voor wat betreft het inrichten van het aanbestedingsproces kan onderzoeksvraag 1.2 worden beantwoord:

“Welke aanbestedingsprocessen staan vanuit de theorie ter beschikking voor toepassing binnen bouwprojecten in het kader van CMI?”

Door combineren van de keuzemogelijkheden met betrekking tot contractvorm (3 vormen) en aanbestedingsvorm (5 vormen) zijn theoretisch 15 combinaties mogelijk. Niet al deze combinaties zijn echter werkbaar. Zo zal het in de praktijk niet voorkomen dat een regieproject met een regiecontract openbaar aanbesteedt wordt. Gezien de onzekerheden met betrekking tot prijs en de omvang van het werk is er nauwelijks een omschrijving van het werk te geven waarop de aannemers hun onderlinge concurrentie kunnen baseren. Veelal zal de opdrachtgever een aannemer kiezen met wie hij in het verleden goede ervaringen heeft gehad, en deze enkelvoudig uitnodigen. Aangezien de bouwprocesvorm regie dus een bijzondere plaats inneemt en er bij een regie project bovendien nauwelijks sprake is van een keuze voor een specifiek aanbestedingsproces, kan het regiecontract buiten beschouwing gelaten worden.

		Aanbestedingsvorm				
		Openbaar	Openbaar + selectie	Onderhands + selectie	Onderhands	Enkelvoudig
Contractvorm	Aannemings-som					
	Eenheids-prijzen					
	Regie-contract	Komt niet of nauwelijks voor			Blijft buiten Beschouwing	

Figuur 2-5, Overzicht van mogelijke aanbestedingsprocessen.

Zonder het regiecontract resteren er nog 10 mogelijke combinaties. Bij de enkelvoudige uitnodiging valt het verschil tussen de contractvormen nagenoeg weg. Aangezien de prijsvorming bij de enkelvoudige uitnodiging door onderhandelen tot stand komt en daarbij de aanbestedende organisatie dus kan vragen om een open begroting is het verschil tussen een aanneemsom met open begroting en een volledig gespecificeerde eenheidsprijzenofferte niet erg groot. Het effect dat het eenheidsprijzencontract of de aannemingsom heeft op het strategisch gedrag van de aannemer wordt overstemd door het OPH mechanisme waardoor de aannemer zich wel flexibel moet opstellen en reëel om moet gaan met zijn prijsstelling wil hij zijn kansen op de gewenste continue relatie met de opdrachtgever niet op het spel zetten.

2.9. Criteria voor het aanbestedingsproces

Uiteraard moet de aanbesteding als onderdeel van het bouwproces bijdragen aan het succes van het bouwproces als geheel. Het bouwproces geldt dus als het hogere systeem voor het aanbestedingsproces. Maar wanneer is een bouwproces een succes? In navolging van De Leeuw zouden we kunnen zeggen: als het zijn doel dient [Leeuw, de, 1982]. Dit lijkt een open deur, maar is het niet. Veelal is onduidelijk wat de concrete doelen van een bouwproject zijn en wie deze bepaalt. In feite is er geen alomvattend doel van een bouwproces. Sterker nog, verschillende participanten doen juist mee omdat er voor elk van hen een individueel doel (voordeel) te behalen valt [Neerhof, 2000]. Aangezien in dit onderzoek het perspectief van de (militaire) opdrachtgever gehanteerd wordt, worden ook de doelen van de opdrachtgever centraal gesteld.

Binnen het bouwproces zijn de volgende hoofddoelstellingen te onderscheiden:

1. Functionaliteit t.b.v. de opdrachtgever (en eindgebruiker) op de juiste tijd. (Effectiviteit m.b.t. het product)
2. Goede prijs-kwaliteit verhouding / “value for money” (Efficiëntie m.b.t. het product)
3. Beheersbaarheid (onzekerheidsreductie): “de mate waarin het project planmatig naar het gewenste eindresultaat wordt geleid, zelfs als tussentijds het beoogde resultaat wordt bijgesteld” [Dorée, 1996], dit in termen van kwaliteit, tijd en geld. (Aanwezigheid vertrouwen vanuit eerdere samenwerking en verwachting verdere samenwerking voor toekomst, flexibiliteit bij de aannemer, coöperatieve opstelling)
4. Indien de opdrachtgever een overheid is: transparantie van het proces (politieke verantwoording)

Zoals in paragraaf 2.3 al is gesteld is het achterliggende doel van de aanbesteding het veiligstellen van de belangen van de opdrachtgever in het bouwproces. Dit doel wordt niet alleen gerealiseerd door het contracteren van een partij die de benodigde uitvoeringscapaciteit ter beschikking heeft, maar ook door het vormgeven van de relatie tussen opdrachtgever en aannemer. Als gevolg hiervan kunnen als belangrijkste doelen voor het aanbestedingsproces worden onderscheiden:

1. Geld	▪ Value for money.
2. Tijd	▪ Aanbestedingsproces verloopt binnen gestelde tijd. ▪ Levering van het gebouw op tijd.
3. Kwaliteit	▪ Selectie van een professionele aannemer. ▪ Garanties voor kwaliteit van het product (betrouwbare aannemer).
4. Beheersbaarheid	▪ Realiseren van wederzijds vertrouwen in de samenwerking. ▪ Realiseren van een flexibele opstelling van de aannemer. ▪ Realiseren van juiste incentives en waarborgen voor prijs-kwaliteit verhouding (balans tussen controle en vertrouwen). ▪ Transparantie van het proces.

Samen met de bevindingen uit Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 4 zullen de bovenstaande criteria en aanbestedingsvormen in Hoofdstuk 5 gebruikt worden als basis voor het initieel besluitvormingsmodel.

3. Aanbesteden door de CMI bril

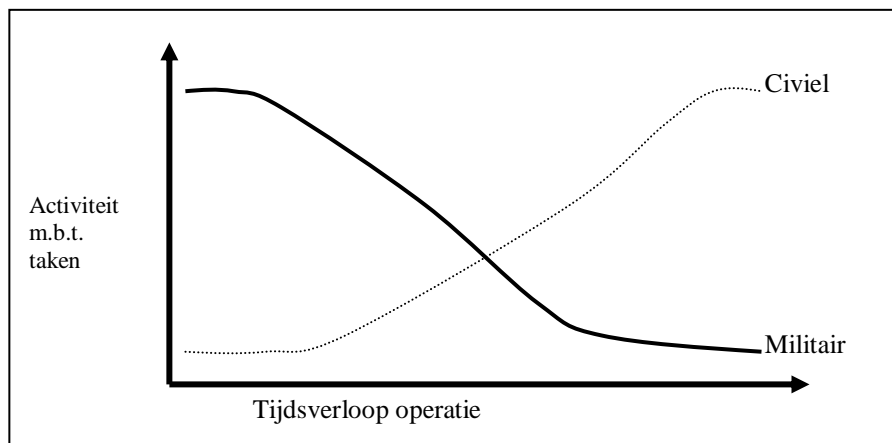
3.1. Inleiding

De gebeurtenissen op het wereldtoneel na afloop van de koude oorlog hebben bijgedragen aan het ontwikkelen van een nieuwe blik op veiligheid. Zo is bijvoorbeeld veiligheid gedefinieerd door een Afghaanse lokale gemeenschap als “werk en elektriciteit”. In toenemende mate is veiligheid een breed begrip, waarbinnen fysieke veiligheid maar ook perceptie van vooruitgang en mensenrechten samenvallen [Karim, 2006]. Deze nieuwe zienswijze vraagt ook om een nieuwe aanpak, waarbij geïntegreerde strategieën voor de lange-termijn een belangrijke rol spelen. De aspecten van deze strategie, zoals bijvoorbeeld wederopbouw, zijn echter niet waarde vrij maar hebben een sterk politiek karakter [Hilhorst, 2008]. Ook binnen de krijgsmacht is al langer een toenemende aandacht voor samenwerking met civiele organisaties en nemen civiele aspecten een belangrijke plaats in binnen de opdrachten van militaire missies. Bij opeenvolgende missies speelden CIMIC en breder, Civiel Militaire Interactie, dan ook een belangrijke rol.

Ook binnen één en dezelfde missie kan sprake zijn van een toenemend relatief belang van civiele aspecten. De in de tijd wijzigende aard van de operatie heeft namelijk ook gevolgen voor de aandacht voor CMI en de gehanteerde aanbestedingsprocessen. Naarmate de situatie meer gestabiliseerd en veilig is zal het samenwerken met civiele (markt-) partijen en lokale overheden beter mogelijk worden. Hierdoor zal ook de aandacht voor CMI activiteiten en wederopbouw toenemen en de vraag naar aanbesteding van de bijbehorende projecten daarmee eveneens. In veel gevallen zal de militaire missie onder anderen gericht zijn op het creëren van een stabiele en veilige omgeving, zodat naarmate de missie meer succesvol is, de aandacht voor CMI en wederopbouw verder kan toenemen. De toenemende ervaring van de militaire organisatie met de plaatselijke omgeving en actoren zal eveneens voor een effectiever en efficiënter verloop van CMI en wederopbouw kunnen zorgen.

Een andere bepalende factor is het belang dat gehecht wordt door de nationale politiek aan CIMIC, CMI activiteiten en wederopbouw. Als dit belang groot is dan zal de drang om activiteiten te ondernemen eveneens groot zijn, zelfs als de omgevingsfactoren dit sterk bemoeilijken.

Het toenemend belang en de ontwikkeling van CMI heeft zijn weerslag op de wijze waarop bouwprojecten door de militaire organisatie worden aanbesteed. In het navolgende hoofdstuk zal deze weerslag verder worden uitgewerkt.



Figuur 3-1, De ontwikkelende aandacht voor CMI in het verloop van de operatie, [Pugh, 2001] [Kerkhof, interview, 2003].

3.2. CIMIC en Civiel Militaire Interactie

In hoofdstuk 1 is al vastgesteld dat de bredere definitie van civiel-militaire samenwerking, CMI, passender is voor dit onderzoek dan de traditionele opvatting over CIMIC. Het belang van deze civiel militaire interactie in brede zin wordt internationaal onderschreven, vooral ook in overheidsbeleid [Simpson, 2005]. Binnen de Nederlandse overheid komt dit tot uitdrukking in de ministerieoverschrijdende notitie: wederopbouw na gewapend conflict [MinBuZa, 2005] die stelt dat militaire vrede- en veiligheidsgerelateerde activiteiten moeten worden opgenomen in een wederopbouwstrategie maar dat ook rekening gehouden moet worden met het belang

van wederopbouwactiviteiten voor het slagen van een militaire operatie. De geïntegreerde benadering, waarbinnen diverse ministeries samenwerken, geniet internationaal bekendheid onder de naam “3D benadering”. Hierbij staan de drie D’s voor Defence, Diplomacy and Development, hoewel ook andere ministeries betrokken worden.

Binnen deze 3D benadering is er, naast het uitvoeren van CIMIC projecten, die vooral in het teken staan van de ondersteuning van de veiligheid en acceptatie van de vredesmacht, ook een taak weggelegd voor het Ministerie van Defensie die verder gaat dan het bijdragen aan vrede, veiligheid en stabiliteit [MinBuZa, 2005] [Frerks, 2006]. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gelden in situaties waarbij er geen andere organisaties in het gebied kunnen opereren behalve de militaire vredesmacht of in situaties waarin militairen een sterk relatief voordeel hebben ten opzichte van andere organisaties [Gordon, 2006].

Uiteindelijk geldt echter dat het voor militairen cruciaal is te voorzien in een strategie voor een spoedige en effectieve transitie van taken naar lokale en internationale civiele organisaties [Gaag-Halbertsma, Vries & Hogeveen, 2008]. Dit principe is een onderdeel van de “Powell doctrine” en geniet ook buiten de VS ruim aanzien. Dit heeft als gevolg dat ook voor militairen capaciteitsopbouw, overdracht aan lokale organisaties, betrokkenheid (ownership) en “duurzaamheid” (sustainability) voor projecten van zeer groot belang zijn. Dit alles maakt duidelijk dat er buiten CIMIC meer vormen van civiel-militaire interactie zijn, die bovendien sterk in belang toenemen. Vanwege dit belang zal dit onderzoek zich richten op aanbestedingsprocessen binnen de verschillende vormen van CMI.

Om de algemene doelstellingen van civiel militaire interactie vast te kunnen stellen zal eerst de traditionele CIMIC opvatting beschouwd worden, en daarna de bredere CMI.

3.2.1. Traditionele CIMIC overwegingen

Zoals eerder al is vastgesteld heeft CIMIC in de traditionele vorm een rol ter ondersteuning van de militaire missie. Hierbij stelt de NAVO dat activiteiten van civiele instanties gesteund en gefaciliteerd zullen worden voor zover dit de missie niet in gevaar brengt. Hierbij moet wel in gedachten blijven dat deze activiteiten tijdig moeten kunnen worden overgedragen aan de passende civiele instanties. Het lange termijn doel van CIMIC is bijdragen aan omgevingscondities die het bereiken van de militaire doelen ondersteunen. CIMIC speelt een rol in het verkrijgen van steun van civiele instanties voor militaire operaties maar ook in het verlenen van militaire steun aan civiele activiteiten. Bij het verlenen van steun aan civiele instanties moet het ontstaan van langdurige civiele afhankelijkheid worden voorkomen en het minimum noodzakelijke aan militaire inspanning worden verleend [NATO AJP-9, 2003].

Binnen de Nederlandse Landmachtdoctrine wordt gesteld dat CIMIC gericht is op het verkrijgen van operationele voordelen voor de eenheid (informatie en vrijheid van handelen), het vergroten van de veiligheid van de eenheid (force-protection) en het tot stand brengen van vertrouwen bij de civiele autoriteiten en bevolking van het operatiegebied [LAS LDP 2A, 1998]. Impliciet wordt er hierbij vanuit gegaan dat aan de CIMIC activiteiten wel de nodige ruchtbaarheid gegeven kan worden zodat daadwerkelijk positieve beeldvorming kan plaatsvinden.

Als zodanig wordt CIMIC dus primair als een force-multiplier gezien, en kan in de praktijk vele verschillende invullingen krijgen. Samenwerking met civiele instanties, assessment van de civiele omgeving, liaison met lokale autoriteiten en uitvoering van kleinschalige wederopbouwactiviteiten kunnen hier deel van uitmaken [Gaag-Halbertsma, Vries & Hogeveen, 2008].

Vanuit dit concept van CIMIC zullen op elk niveau de activiteiten zodanig ingericht worden dat deze een maximale bijdrage leveren aan de militaire missie. Hier kunnen dus ook niet-militaire aspecten een belangrijke rol in spelen, mits deze deel uit maken van de opdracht van de militaire eenheid. Tijdens SFOR werd op tactisch niveau de doelstelling bijvoorbeeld als volgt geformuleerd:

Het ondersteunen van de uitvoering van de opdracht van de commandant door middel van CIMIC werkzaamheden. Het ondersteunen van civiele instanties belast met ontwikkeling van de infrastructuur, ontwikkeling van de economie, ondersteuning van het democratiseringsproces, terugkeer van DPRE’s (Displaced Persons and Refugees) en de openbare veiligheid [SFOR, 2003].

Frerks hanteert een ander perspectief en concludeert dat van oudsher de volgende doelen centraal staan in de traditionele CIMIC opvatting [Frerks, 2006]:

- Force protection en force acceptance
- (vergemakkelijken van het) Verzamelen van inlichtingen

Interessant is dat binnen de militaire publicaties het tweede doel onwenselijk wordt geacht. Hoewel wordt erkend dat CIMIC een waardevolle bron van lokale informatie is, wordt over het algemeen gesteld dat dit nooit het vooropgezette doel mag zijn. Wordt de indruk bij bevolking en civiele instanties gewekt dat CIMIC alleen gericht is op inlichtingen, dan zou het als instrument zeer snel ineffectief worden [NATO AJP-9, 2003]. Dit neemt niet weg dat het inzicht in de lokale situatie waardevol is voor het vervolmaken van het inlichtingenbeeld [ALNAP, 2003].

3.2.2. Het 3D perspectief en CMI

De verdere integratie van militaire en civiele activiteiten heeft er ook toe geleid dat militaire commandanten steeds vaker civiele aspecten terugvinden in de hun gestelde missie. Het belang van civiele aspecten voor de militaire opdracht, ook m.b.t. wederopbouw, is in de Landmachtdoctrine verankerd en wordt tot de verantwoordelijkheden van de commandant gerekend [LAS, 1996]. De militaire bijdrage moet worden ingepast in het groter geheel, zoals het stimuleren van de lokale private sector en de opbouw van lokale autoriteiten en instituties [MinBuZa, 2005] [Fukuyama, 2005] [Khalil e.a., 2008]. Ook moeten activiteiten passen binnen de prioriteiten van binnen nationale programma's en prioriteiten van het gastland [Afghanistan Civil Military Working Group, 2007], [Barajas e.a., 2006]. Voor een structurele bijdrage is het noodzakelijk dat er sprake is van lokale betrokkenheid en participatie [Gaag-Halbertsma, Vries & Hogeveen, 2008] [Natsios, 2005]. Naast lokale betrokkenheid (ownership) is ook duurzaamheid van belang, in de betekenis dat het programma of project blijft functioneren ook na afronding van de militaire missie [Khalil e.a., 2008] [Stockton, 2002]. Hierbij worden duurzaamheid en lokale betrokkenheid veelal beschouwd als een resultaat van participatie door lokale bevolking en instanties [GOA/UNAMA, 2004]. Een belangrijke overweging is de eindigheid van de beschikbare middelen, hetgeen noodzaakt tot het stellen van prioriteiten en het economisch gebruik van middelen [Natsios, 2005]. Reconstructiewerk is in wezen politiek van aard, en de politieke belangen en keuzes kunnen niet genegeerd worden [Hilhorst, 2008]. Voor het realiseren van lokale betrokkenheid, capaciteitsopbouw en het stimuleren van de lokale private sector is het dan ook van groot belang te weten met wie men te maken heeft en wat de belangen zijn die op het spel staan. Een goed assessment van de omgeving, inclusief de relevante actoren is dus essentieel [ALNAP, 2003].

Bij al deze activiteiten geeft Gordon overigens wel aan dat de militaire organisatie zich bij het uitvoeren van wederopbouwwerkzaamheden wel moet richten op gebieden waar zij een relatieve voorsprong hebben, zoals Security Sector Reform (SSR) activiteiten of het aanleggen van infrastructuur [Gordon, 2006] [Sedra 2004]. Tenslotte speelt transparantie en verantwoording een belangrijke rol. Niet alleen zullen de bestedingen van overheidsmiddelen moeten worden verantwoord naar parlement en publiek, ook is transparantie en verantwoordelijkheid van belang naar de civiele instanties en private partijen toe waarmee wordt samengewerkt [Natsios, 2005]. Ook dit speelt een rol bij het opbouwen van lokale capaciteit.

3.2.3. Civiel perspectief

Vanuit het perspectief van de civiele instanties zijn er ook voorwaarden en doelen aan de militaire activiteiten te stellen. Voor de uitvoering van projecten wordt bijvoorbeeld genoemd: coördinatie met lokale en nationale autoriteiten en met betrokken IO's, maximaal gebruik van lokale capaciteit en middelen, aanpassen aan de lokale standaarden, en verlening van assistentie zonder discriminatie naar ras, religie, etniciteit, geslacht, sociale status en nationaliteit [Afghanistan Civil Military Working Group, 2007]. Afwegingen over het verlenen van hulp dienen alleen gebaseerd te worden op de behoefte [IASC, 2004].

3.2.4. Samenvattend

Vele belangrijke factoren voor het succesvol uitvoeren van CMI activiteiten worden binnen zowel de militaire als de civiele literatuur genoemd. Controverse is er tussen militairen en civiele actoren, en ook tussen de civiele en militaire actoren onderling, over de invulling van de humanitaire basisbeginselen. Hierbij is onder anderen het probleem dat de grens tussen noodhulp en wederopbouwactiviteiten niet altijd helder is. Dit is van belang vanwege de grote waarde die door humanitaire organisaties wordt gehecht aan de humanitaire basisprincipes en het bijbehorende apolitieke karakter [Bollen, 2002] terwijl wederopbouwactiviteiten bijna per definitie onderdeel zijn van politieke plannen. In dit onderzoek is als uitgangspunt gekozen voor een politieke blik op processen en hierop vormt het proces van wederopbouw zeker geen uitzondering. Aangezien de hier beschouwde bouwprocessen deel uitmaken van CMI activiteiten of wederopbouw, zijn zij per definitie onderworpen aan politieke en afwegingen. Dit maakt verlening van assistentie zonder discriminatie onmogelijk, aangezien de allocatie van beperkte middelen afhangt van het politieke doel en niet automatisch van de grootste behoefte.

3.3. ***Het bouwproces als CMI middel***

3.3.1. Algemeen

Binnen het scala aan activiteiten dat in het kader van CMI kan worden uitgevoerd, is het realiseren van fysieke bouwprojecten prominent aanwezig. Hoewel CMI beslist veel meer omvat dan het uitvoeren van projecten, zorgen de zichtbaarheid en tastbaarheid van de gebouwen en de infrastructuur ervoor dat dit aspect snel in het oog springt. Hoewel hierdoor de indruk kan ontstaan dat het eindproduct centraal staat, is juist bij civiel militaire interactie ook het proces van belang. Door het realiseren van het project in samenwerking met lokale partijen kunnen effecten worden bereikt die het belang van die ene school of brug ver overstijgen. Om deze effecten in kaart te brengen zal eerst stil worden gestaan bij de verschillende actoren die betrokken zijn bij het realiseren van

een bouwproject. Vervolgens zal beschouwd worden of er sprake is van een generieke CMI bouwprocesvorm die afwijkt van de in Hoofdstuk 2 geschetste bouwprocesvormen en of er sprake is van afwijkende doelstellingen.

3.3.2. Actoren

Bij een bouwproces in out of area gebieden in het kader van CMI en wederopbouw zijn diverse, naar Nederlandse begrippen vreemde, actoren betrokken. Ook de naamgeving van deze actoren in het bouwproces leidt nog al eens tot problemen. Zo wordt bijvoorbeeld de titel van (formele) opdrachtgever voor de lokale autoriteiten door vele militairen als onjuist ervaren aangezien dit zou impliceren dat zij opdrachten voor de lokale autoriteiten zouden moeten uitvoeren [Kerkhof, interview, 2003].

De lokale autoriteiten

De lokale autoriteiten spelen een sleutelrol bij het uitvoeren van bouwprojecten in het kader van CMI. Vanuit de doelstelling het lokale civiele bestuur zo snel mogelijk (weer) te laten functioneren, is het essentieel dat zij hun taken en verantwoordelijkheden (weer) gaan oppakken, inclusief het initiëren en organiseren van bouwprojecten [Been, 2002]. Een ideaal startpunt vormen dan de CMI projecten op het gebied van reconstructie en infrastructuur. Afhankelijk van de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit van deze lokale autoriteiten kunnen zij een sterke of minder sterke rol spelen in het bouwproces. Binnen de mogelijkheden wordt steeds een maximale participatie van de lokale autoriteiten nagestreefd en initiatief vanuit de lokale zijde wordt gestimuleerd. Zelfs in gevallen waarin de lokale autoriteiten nauwelijks functioneren zal in ieder geval toestemming vereist zijn vanwege bijvoorbeeld eigendomsvraagstukken op het gebied van grond.

De militaire organisatie

De volgende, direct in het oog springende actor zijn de militairen zelf. Deels nemen zij een positie in als alter-ego van de opdrachtgever binnen het bouwproject. Ook de militaire organisatie is echter niet volledig homogeen [Connaughton, 1996] [Scheltinga, 2003]. Op het gebied van de bouwtechnische CMI projecten zijn er veelal twee verschillende organisatiedelen die samenwerken maar een verschillende achtergrond hebben. Het gaat hier om het verschil tussen de militairen die ingeschakeld worden voor het bouwtechnische en bouwmanagement deel van het project en de militairen die bepalen of het project past binnen de doelstellingen van de operatie en het initiatief en de actoren begeleiden.

De eerste groep, de technici, wordt bijvoorbeeld gevonden binnen de Technische Ondersteuningsgroep (TO-groep) of vanaf 2003 in het Infra Support Detachment (ISD). Tijdens andere operaties zijn deze functionarissen veelal afkomstig uit de aanwezige genie-eenheid, uit een aparte groep met de specifieke taak het beheren van de aanwezige eigen infrastructuur of uit de pool van functioneel specialisten. Zij beschikken over technische en projectmanagement kennis en zijn verantwoordelijk voor de kwalitatief goede uitvoering van het project, en soms ook voor realisatie binnen het beschikbare budget en een tijdige oplevering [Hout, interview, 2003]. Door tussenkomst van deze technisch onderlegde functionarissen kan het gevaar van informatie-asymmetrie, zoals gangbaar binnen de agency-theorie, worden voorkomen. Zo niet, dan zou het voor de donor en de militairen onmogelijk worden om de aannemer te controleren.

De tweede groep bevindt zich bijvoorbeeld in de stafsectie CIMIC of een Provinciaal Reconstructie Team (PRT) en bestaat uit personeel met een zeer diverse achtergrond aangezien CIMIC personeel veelal ad-hoc wordt aangewezen en niet noodzakelijk opleiding of ervaring binnen het vakgebied heeft [Houdijk, 2007]. Daarnaast wordt er ook gebruikt gemaakt van reservepersoneel met een specifieke deskundigheid: de Functioneel Specialisten. In principe wordt dit personeel aangestuurd door de richtlijnen van de commandant, via het hoofd van de sectie of de commandant van het PRT. Met de hen ter beschikking staande middelen spelen zij een belangrijke rol in het behalen van de gewenste end-state van de missie, mits de commandant van de eenheid hen duidelijke prioriteiten geeft. Aan de hand van deze prioriteiten bepaalt men welke projecten als eerste in aanmerking komen voor realisatie en stelt men de randvoorwaarden voor het project op [Kerkhof, interview, 2003] [Renes, interview, 2003].

De Donororganisaties

Niet altijd heeft een militaire eenheid zelf voldoende fondsen ter beschikking voor het daadwerkelijk realiseren van bouwtechnische projecten in het kader van CMI. Veelal is er wel sprake van andere organisaties, zowel Governmental Organizations (GO's), International Organizations (IO's) als ook Non Governmental Organizations (NGO's), die financiële middelen beschikbaar hebben voor het realiseren van projecten in de wederopbouw. Deze organisaties missen echter vaak de functionarissen met technische kennis en de projectmanagementcapaciteit.

Door informatie asymmetrie van deze donoren ten opzichte van lokale autoriteiten en aannemers is het risico op een slechte kwaliteit groot. Soms ook ontbreekt het hen aan een voldoende situational awareness om de verdeling van de financiële middelen zorgvuldig uit te voeren. In zulke gevallen kan door een pragmatisch denkende IO, GO of NGO een beroep gedaan worden op de militaire eenheid die ter plaatse verantwoordelijk is.

Bij donororganisaties van overheden is het zelfs in toenemende mate gebruikelijk om een of meer vertegenwoordigers met de militaire eenheid mee te sturen ten behoeve van advies over, toezicht op en implementatie van door hen gefinancierde projecten [HPG, 2006]. Overigens zullen IO's en GO's hiertoe sneller geneigd zijn, met name indien zij eerder slechte ervaringen met uitvoerende NGO's hebben opgelopen [Bollen, interview, 2003]. Incidenteel brachten NGO's hun project voor uitvoering onder bij een militaire organisatie, zoals bij het Geniehulpbataljon tijdens KFOR-2 [Rietjens, 2006]. Andersom kwam het ook voor dat de militaire sectie CIMIC een goed project klaar had liggen en hiervoor op zoek ging naar een donor of Co-funder [Ernstsens, interview, 2003]. In beide gevallen zijn duidelijke afspraken over taken van de betrokken organisaties essentieel. Als gevolg van de in paragraaf 3.2. omschreven ontwikkeling van integratie van verschillende ministeries binnen de 3D benadering of 'comprehensive approach' kan bij het realiseren van bouwprojecten ook een ander ministerie optreden als donor voor het project. In dat geval zal de militaire organisatie rekening moeten houden met de voorwaarden die aan het betreffende fonds verbonden zijn.

De inbreng van een donor aan een project is geconcentreerd aan het begin en aan het einde van een project. Hij stelt de randvoorwaarden waaraan het project moet voldoen en bepaalt (in ieder geval deels) het beschikbare budget. Na zijn goedkeuring is de uitvoer van het project in principe voor de militairen en de andere actoren. Aan het einde speelt hij echter weer een rol op het moment dat de aannemer na oplevering betaald moet gaan worden. Indien er tussentijds problemen ontstaan, zal de donor hier indien nodig bij betrokken worden. Voor elk type donororganisatie is transparantie en het afleggen van verantwoording over de gedane uitgaven van groot belang. Hier zal dus rekening mee moeten worden gehouden.

De lokale bouwbedrijven

Een bouwbedrijf heeft in het algemeen als oogmerk de continuïteit van het bedrijf en het maken van winst. Waar echter in Nederland al sprake is van een laagdrempelige markt [Tongeren, van, 1996], is in out of area de situatie veelal nog erger. Als gevolg van de veelal belabberde economische situatie die gepaard gaat met een gewapend conflict zal de werkhonger bij de bouwbedrijven nog sterker zijn. Een ander gevolg van de slechte economische situatie is het grotere belang van opdrachten die (indirect) door de militaire eenheid of door donororganisaties gefinancierd worden. Hierdoor is het voor een aannemer van het grootste belang om een dergelijke opdracht te mogen uitvoeren, zodat hij in het vervolg kan laten zien aan andere eenheden of donoren dat hij met goed gevolg aan een dergelijk project heeft gebouwd [Hout, interview, 2003] [Ernstsens, interview, 2003]. Werken 'voor de militairen' verwordt zo tot een kwalificatiemiddel voor de aannemers. Andersom kan het werken voor de internationale troepenmacht ook een zeker risico met zich meebrengen, aangezien de aannemer zich mogelijk tot doelwit van één van de partijen in het conflict maakt.

De aannemers zelf laten vaak een grote mate van heterogeniteit zien. Op één en dezelfde opdracht kunnen grote, gemechaniseerde en professionele aannemers inschrijven, maar ook de lokale timmerman met zijn familie. Werkende kwalificatiesystemen zoals de ISO-normen zijn er zelden, prijsregulerende systemen zoals de maffia des te meer [Hout, interview, 2003]. Als gevolg hiervan is het van belang om de technische kwaliteiten en de projectmanagementcapaciteit van de bedrijven goed in te schatten in relatie tot het te besteden project. Door de kennis van lokale machtsverhoudingen, gewoontes, bouwmaterialen en normen die bij de aannemer vaak sterker aanwezig is dan bij de militaire organisatie of bijvoorbeeld de donor, is het gevaar voor informatie asymmetrie en daardoor opportunistisch gedrag reëel. Vooral in situaties waarin het bouwproject niet stelselmatig gemonitord kan worden kunnen malafide bouwbedrijven ongestraft een slechte kwaliteit werk afleveren. In het ergste geval kan dit ten koste gaan van het imago van de militaire organisatie [Azarbaijani e.a., 2008].

De gebruikers

De projecten van de bouwtechnische wederopbouw worden in de eerste plaats opgestart om in een behoefte voor een gebruiker te voorzien. Dit kan bijvoorbeeld een schoolhoofd zijn wiens schoolgebouw is verwoest. Vanwege de soms verschillende interpretatie van de behoefte van de gebruikers, verdient dit onderdeel van de programmafase extra aandacht. De gebruiker speelt in de aanbesteding in het algemeen geen rol, net zoals in Nederland overigens. Tijdens de uitvoer van het project is vaak wel een beperkte directe inbreng op improvisatiebasis mogelijk, hoewel de aannemer dan weer beschermd moet worden tegen 'gratis meerwerk' wat wordt afgedwongen door de gebruiker en zijn of haar connecties. Deze connecties zijn sterker dan in Nederland bepalend voor de onderhandelingsmacht van de gebruiker, zowel richting lokale autoriteiten als richting het bouwbedrijf.

3.3.3. Bouwprocesvorm(en).

Het bouwproces, zoals dit in het kader van CMI en wederopbouw in out of area is toegepast, is niet te duiden als één enkele procesvorm. Uit diverse interviews [Gelder, interview, 2003] [Hout, interview, 2003] [Ernstsens, interview, 2003] bleek dat meerdere bouwprocesvormen worden toegepast maar dat de nadruk toch ligt op een bouwproces dat de traditionele methode benadert. In het geval van erg kleine projecten of onderhoudsactiviteiten

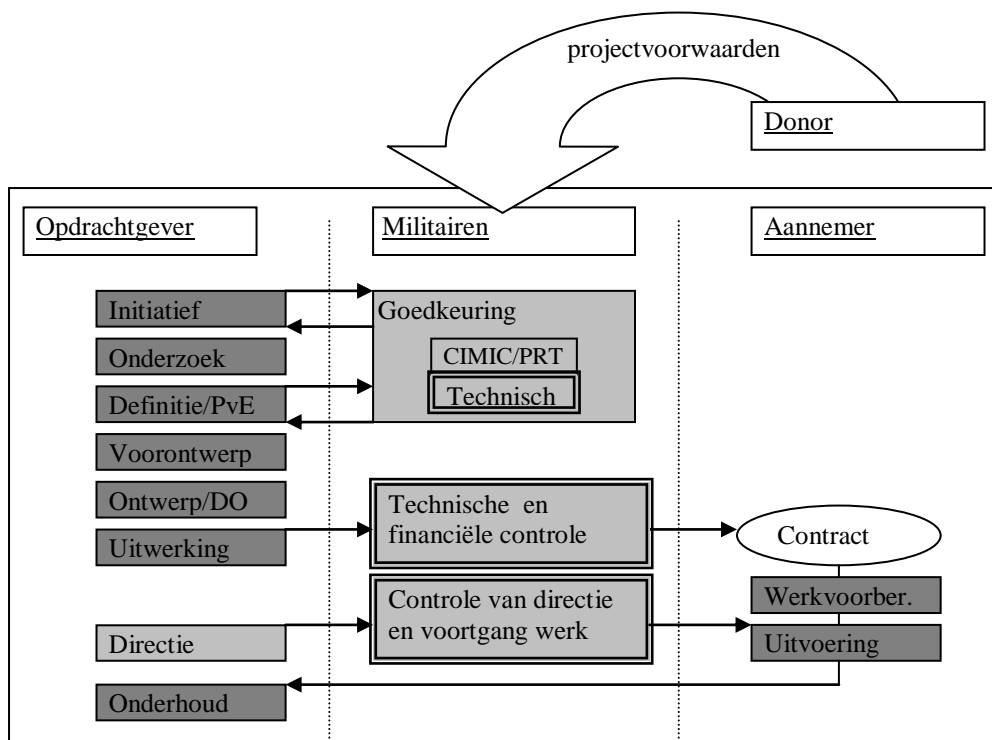
wordt de bouwprocesvorm Regie wel toegepast en een enkele keer komt Design/Construct aan de orde. Dit laatste kan een oplossing zijn als de opdrachtgever niet in staat blijkt te voorzien in een degelijk ontwerp [Erntsen, interview, 2003].

Kenmerkend voor het bouwproces in out of area is in veel gevallen de bemoeienis van een donororganisatie met het project. Toch komt het in de praktijk niet veelvuldig voor dat deze donor zich met de directe projectleiding en dus met de aanbesteding bemoeit [Erntsen, interview, 2003]. Indirect oefent de donor wel invloed uit op het project en dus op de aanbesteding, namelijk via de randvoorwaarden voor het project.

Het meest opvallende aan het bouwproces in out of area is echter het gedeelde opdrachtgeverschap, waarbij een toezichhoudende partij, of 'alter ego' tussen opdrachtgever en aannemer staat. Het risico van een dergelijke positionering is de kans op bemoeilijking van de communicatie tussen opdrachtgever en uitvoerende partij met alle kwaliteitsrisico's van dien. Deze opmerkelijke situatie komt voort vanuit het feit dat de opdrachtgever in het bouwproces in out of area niet degene is die zeggenschap en verantwoordelijkheid heeft over de financiële middelen voor het project. Vaak komen deze financiële middelen namelijk uit de Nederlandse staatskas of uit giften en contributies aan GO's, IO's en NGO's en de besteding van deze gelden moet dus verantwoord kunnen worden door de militaire toezichhouders.

Daarnaast is er ook sprake van een sterke drang om een kwalitatief goed project te realiseren, enerzijds omdat de naam van de Nederlandse Staat of de donor er aan verbonden wordt, anderzijds uit overwegingen van beroepseer [Hout, interview, 2003]. Met betrekking tot de tijd is nog van belang dat vanwege het politieke primaat de militairen niet zelf kunnen bepalen hoe lang zij in het operatiegebied verblijven met alle risico's van dien voor langlopende projecten. De factor tijd dient dus ook beheerst te worden [Kerkhof, interview, 2003]. Aangezien dus de drie fundamentele projectkarakteristieken, tijd, kwaliteit en geld, te zeer raken aan de doelstelling en randvoorwaarden van de militaire missie dienen zij in ieder geval deels door de militairen gecontroleerd te worden.

Vanuit deze redenering is het geheel in eigen beheer uitvoeren van de projecten een logische stap, toch zal dit indien mogelijk niet gebeuren. De militaire missie is tenslotte per definitie tijdelijk en een overdracht van taken naar het civiele bestuur moet zo snel mogelijk gestalte krijgen [Hoop Scheffer, 2003] [McNerny, 2006]. Met deze doelstelling in gedachten is er dus een proces gegroeid waarbij de lokale overheid zoveel mogelijk de taken van de opdrachtgever vervuld. Door toezicht en het zelf uitvoeren van enkele cruciale delen van het proces kunnen geld, kwaliteit en tijd toch voldoende beheerst worden door de militaire organisatie. Uiteraard is het hier geschetste bouwproces alleen te realiseren als er ook sprake is van een functionerende lokale overheid en een vorm van bouwbedrijven aanwezig is.



Figuur 3-2, Het bouwproces bij CMI projecten.

Omstandigheden variëren van gebied tot gebied, maar veranderen ook in de tijd. In paragraaf 3.1. is al aangegeven dat de positie van CMI activiteiten en wederopbouw kan veranderen naarmate de operatie voortduurt. Een belangrijk effect van het voortduren van een operatie in de tijd is het opdoen van ervaringen met de lokale bouwsector en de andere partijen zoals lokale overheid en civiele organisaties. Hierdoor kan het nodige vertrouwen over en weer gegeneerd worden en de projecten steeds soepeler verlopen. Ondanks de verstoorde kennisopbouw door de rotatie van militaire functionarissen blijkt er toch een aanzienlijk ontwikkelingsproces te zijn [Berg, interview, 2003] [Gelder, interview, 2003]. Ook staat de lokale bouwsector over het algemeen niet stil. Als gevolg van de toenemende stabiliteit zal ook de economische activiteit gaan toenemen, met alle gevolgen van dien. Hierdoor kunnen nieuwe mogelijkheden voor aanbestedingsprocessen gecreëerd worden [Erntsen, interview, 2003].

3.4. *Het aanbestedingsproces als CMI middel*

Indien een bouwproces wordt uitgevoerd in het kader van CMI gaat bijzondere aandacht uit naar de samenwerking met andere actoren. Zo stelt de wederopbouwnotitie dat het stimuleren van de lokale private sector cruciaal is in het wederopbouwproces [MinBuZa, 2005]. Hierbinnen is de keuze van de aannemer en het vormgeven van de relatie met deze aannemer van groot belang, zoals ook in Hoofdstuk 2 in geconstateerd. Dit betekent dat speciale aandacht uitgaat naar de aanbesteding binnen dit bouwproces. Zoals voor het bouwproces zelf niet alleen het eindresultaat telt, zo geldt ook voor de aanbesteding dat tijdens de loop van het aanbestedingsproces een belangrijke bijdrage aan het totale gewenste effect kan worden gecreëerd. Binnen dit gewenste effect spelen in ieder geval transparantie, prijs-kwaliteitverhouding, en lokale inbreng een zeer belangrijke rol. Hierbij stelt de wederopbouwnotitie m.i. ten onrechte dat dit slechts haalbaar is door selectie via open competitie [MinBuZa, 2005]. Overigens zijn transparantie en openheid voor het proces vanzelfsprekend essentieel, maar is dit niet uitsluitend te realiseren via open competitie en aanbesteding. In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat het verloop van het aanbestedingsproces voornamelijk bepaald wordt door de keuze voor een specifieke aanbestedingsvorm en een contractvorm. Beide keuzes zullen hierna beschouwd worden op specifieke overwegingen die gelden voor toepassing van aanbestedingsprocessen in het kader van CMI.

3.4.1. Aanbestedingsvormen

Opvallend bij het onderzoek van eerder toegepaste aanbestedingsvormen is de (bijna) afwezigheid van de openbare aanbesteding en de openbare aanbesteding met voorafgaande selectie. In plaats daarvan wordt gewerkt met een lijst van aannemers die de opdrachtgever aanlevert en die wordt aangevuld met minimaal één aannemer die voorgedragen wordt door de militaire projectleiding. In feite wordt er hierdoor gewerkt met een meervoudig onderhandse aanbesteding. Als overweging hiervoor wordt gegeven dat men zo voorkomt dat maffiose bedrijven zich mengen in de aanbesteding en andere aannemers oneigenlijk onder druk zetten [Hout, 2003]. Een verdere overweging is het ontbreken van media zoals de Cobouw² in Nederland en de grotere invloed die benodigd is op de kwaliteit van de aannemers die deelnemen aan de aanbesteding [Berg, 2003] [Gelder, 2003].

De geïnterviewde functionarissen schetsten het volgende beeld van het aanbestedingsproces: De aannemers van de lijst worden na een korte uitleg over het werk uitgenodigd een offerte in te dienen. Aan de hand van de offerte worden de drie (of soms meer) meest aannemelijke uitgekozen om deel te nemen aan de eigenlijke aanbesteding. In feite vindt er dus een selectie plaats. Tijdens de daadwerkelijke aanbesteding wordt met de aannemers één voor één gesproken. Ingegaan wordt op technisch inhoudelijke aspecten van het werk, eventuele beschikbare alternatieven worden besproken en het opleidingsniveau van de aannemer en het personeel komt ter sprake. Uiteindelijk doen de aannemers een definitief bod, waarna gunning plaatsvindt. Deze beschrijving is met name gebaseerd op bevindingen opgedaan tijdens militaire operaties op de Balkan en in Irak, maar sluit prima aan bij de in de vorige paragraaf verwoorde doelstelling om de rol van de lokale autoriteiten of instanties zo groot mogelijk te laten zijn.

Naast deze vorm wordt in het geval van extra werkzaamheden min of meer binnen hetzelfde project en een hoge tijdsdruk wel eens gekozen voor de enkelvoudige uitnodiging [Gelder, van, 2003].

3.4.2. Contractvormen

De contractvorm die het meest wordt toegepast is een variant op de aanneemsom. Hierbij wordt door de opdrachtgever in overleg met de militaire projectleiding als aanvulling op het bestek en tekeningen een voorgedrukt tenderdocument opgesteld met daarop aangegeven de benodigde werkzaamheden en de bijbehorende hoeveelheden. Op dit document kunnen ook aanvullende bepalingen worden toegevoegd, die betrekking hebben op bijvoorbeeld het gebruik van lokale materialen.

² In Nederland wordt aan te besteden werk vaak openbaar gemaakt via dit vakblad.

Het is van groot belang dat de aannemers vragen kunnen stellen over het tenderdocument en dat zij meedenken en zoeken naar lokale oplossingen. De aannemers worden vervolgens uitgenodigd een offerte te doen, bij voorkeur gesplitst in materiaal en arbeidskosten. Hiermee krijgt men indirect zicht op de kostenstructuur en kan de professionaliteit van de aannemer beoordeeld worden. [Hout, 2003] [Erntsen, 2003]. Soms bleken basisvaardigheden als het lezen van een bouwtekening of zelfs optellen al een probleem [Lamoen, Most van Spijk, 2007]. De totaalprijs die de aannemer uiteindelijk met behulp van deze (vereenvoudigde) 'Bill of quantities' berekent fungeert als aanneemsom. Dit systeem is overigens in het Verenigd Koninkrijk het gangbare civiele systeem voor aanbestedingen en functioneert daar prima. Naast deze methode wordt ook de standaard werkwijze voor een aanneemsom wel eens toegepast en bij de bouwprocesvorm regie wordt uiteraard een regiecontract gehanteerd [Gelder, 2003] [Hout, 2003].

3.4.3. Transactiekosten en agent-principaalrelaties

Door het gunnen van een opdracht aan een aannemer vindt de zogenaamde fundamentele transformatie plaats, waardoor de aannemer zijn onderhandelingsmacht sterk ziet toenemen. Om misbruik hiervan tegen te gaan worden beide strategieën door de militaire organisatie toegepast. Enerzijds worden er contractdocumenten opgesteld, gefaseerd betaald en regelmatig gecontroleerd op een goede uitvoering. Anderzijds wordt door een respectvolle behandeling [Lamoen, Most van Spijk, 2007] en het werken met een beperkt aantal aannemers ook de coöperatieve kant benadrukt. De aannemer zal ook in de toekomst werk willen blijven uitvoeren voor de militaire organisatie en heeft dus geen belang bij een slechte relatie.

In de regel zal het technische niveau van de lokale aannemers en de lokale autoriteiten lager liggen dan in Nederland. Toch betekent dit niet automatisch dat het gevaar voor informatie-asymmetrie geweken is. De lokale actoren hebben namelijk als geen ander kennis van het lokale prijsniveau en de lokale bouwwijze en standaarden. Dit maakt hen waardevolle partners, maar brengt ook het risico op opportunistisch gedrag met zich mee. Om dit tegen te gaan is het essentieel om al zeer vroeg in het bouwproces inzicht te verkrijgen in de lokale machtsverhoudingen, de markt en het lokale prijsniveau. Ook maakt dit controles tijdens de uitvoering sterk noodzakelijk.

3.5. Criteria voor het CMI-aanbestedingsproces

Aangezien het bouwproject een middel is om de (CMI) doelstelling van de commandant te verwezenlijken, spelen ook de CMI doelen die niet direct gekoppeld zijn aan het te bouwen object een rol. Zo zal bijvoorbeeld het contracteren van een aannemer ook een stimulans voor de lokale economie en de lokale capaciteit zijn [MinBuZa, 2005], terwijl het op het eerste gezicht alleen gaat om het op te leveren bouwwerk. Niet alleen het product maar dus ook het proces is van belang. Hierbij dient het aanbestedingsproces als subsysteem te passen binnen het systeem van het bouwproces, wat op zijn beurt weer moet passen binnen het hogere systeem van de militaire operatie. Op basis hiervan zijn de volgende doelen afgeleid uit de voorgaande beschrijving van CMI, bouwproces en aanbestedingsproces.

1. Geld	<ul style="list-style-type: none">▪ Goede prijs-kwaliteit verhouding / “value for money” (Efficiëntie m.b.t. het product)
2. Tijd	
3. Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none">▪ Force protection en acceptatie.▪ Dit vereist voldoende functionaliteit t.b.v. de opdrachtgever en de eindgebruiker (Effectiviteit m.b.t. het product) en vervolgens de mogelijkheid om deze resultaten bekend te stellen.▪ Participatie van lokale instituties en bevolking.▪ Dit heeft als primaire doel het realiseren van lokale betrokkenheid en duurzaamheid en krijgt onder anderen vorm door het gebruik van lokale standaarden en normen.▪ Bijdragen aan capaciteitsopbouw.▪ Als zodanig moeten projecten passen binnen de nationale programma's van het gastland, bijdragen aan ontwikkeling van de lokale private en publieke sector.
4. Beheersbaarheid	<ul style="list-style-type: none">▪ Informatie genereren over de civiele omgeving.▪ Dit omvat dus niet alleen de lokale politieke situatie, maar ook een assessment van de actoren waarmee wordt samengewerkt en inzicht in de lokale markt.▪ Transparantie van het proces.▪ Dit geldt zowel voor de militaire organisatie als voor de lokale actoren en beperkt corruptie en maffiose praktijken.

Samen met de bevindingen uit Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 4 zullen de bovenstaande criteria in Hoofdstuk 5 gebruikt worden als basis voor het initieel besluitvormingsmodel.

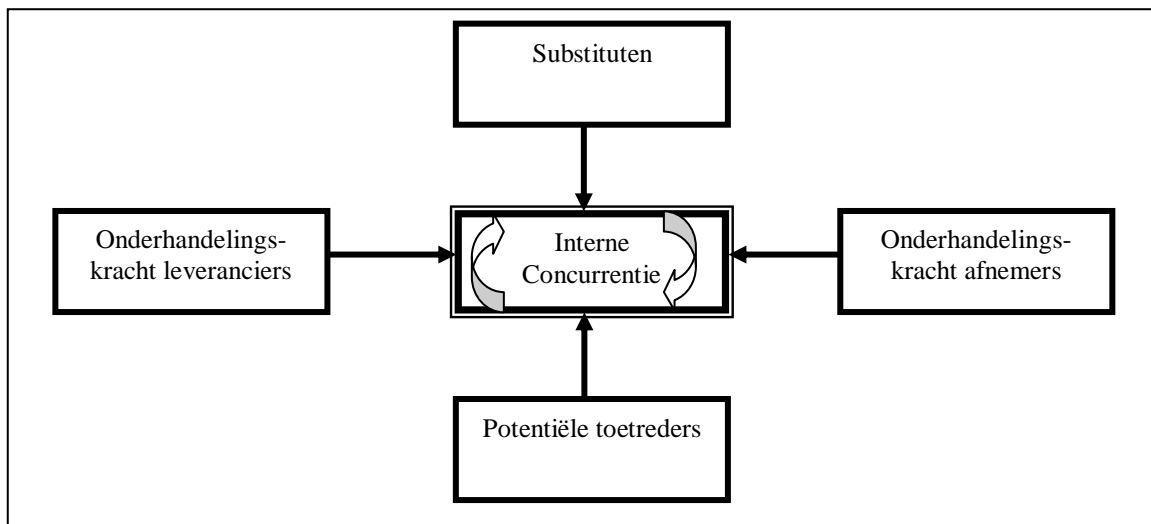
4. Aanbesteden en uitbesteden in International Management

4.1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken stond telkens het aanbestedingsproces centraal. Hierbij is tot nu toe de optie om in het geheel niet aan te besteden (nagenoeg) buiten beschouwing gebleven. Daarom wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan het uitbestedingsvraagstuk: de 'make-or-buy' beslissing. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar factoren in de lokale markt die in deze afweging een belangrijke rol spelen. Mocht de beslissing genomen om tot uit- en dus ook aanbesteding over te gaan, dan zijn deze factoren zeker ook van belang bij de vormgeving van het aanbestedingsproces.

4.2. De lokale markt (structuur)

Dat de bouwsector in het operatiegebied zal afwijken van die in Nederland ligt voor de hand. Het leven in het gebied in kwestie is in meer of mindere mate ontwricht, anders zou een militaire operatie niet nodig zijn. Daarnaast was de lokale bouwmarkt ook voor het conflict vermoedelijk al anders georganiseerd dan in Nederland. De gevolgen van de verschillende opbouw van de bouwsector laten ook het aanbestedingsproces niet ongemoeid. Op welke punten de bouwsector in het operatiegebied echter afwijkt van de Nederlandse bouw verschilt van gebied tot gebied en van tijd tot tijd. Toch zijn er enkele algemene kenmerken van de lokale bouwsector te noemen die zich in vele operatiegebieden zullen manifesteren. Hierbij is uitgegaan van de omstandigheden zoals aangetroffen in Bosnië, Kosovo, Irak, en Afghanistan. Met behulp van het vijfkrachtenmodel van Porter [Porter, 1980/1985] [Douma, 1992] zullen deze algemene kenmerken in kaart worden gebracht. Het vijfkrachtenmodel biedt tevens de mogelijkheid deze algemene kenmerken aan te vullen met tijdgebonden en gebiedspecifieke kenmerken voor toepassing in een concreet geval. Het 5 krachtenmodel is gekozen omdat het redeneert vanuit het individuele bouwbedrijf en vanuit de bedrijfstak. Zodoende sluit het aan op het onderzoeksobject, dat tenslotte slechts één bedrijfstak binnen een in tijd en ruimte beperkt gebied omvat.



Figuur 4-1, Het vijfkrachtenmodel van Porter, [Porter, 1985].

4.2.1. Het vijfkrachtenmodel van Porter

Het succes van een bouwbedrijf wordt voor een belangrijk deel bepaald door de omgeving waarin het functioneert. De directe omgeving van een bedrijf wordt gevormd door de bedrijfstak waarin het werkzaam is. De bedrijfstak is gedefinieerd als de totaliteit van organisaties die met een gelijksoortige technologie gelijke behoeften van gelijksoortige afnemers vervullen. Een analyse van de bedrijfstak biedt inzicht in de invloed van de externe factoren die bepalend zijn voor het functioneren van het bedrijf. Het vijfkrachtenmodel van Porter biedt de mogelijkheid om een bedrijfstak te analyseren. Hiervoor maakt Porter gebruik van vijf krachten die elk een element vormen van de aantrekkelijkheid van een bedrijfstak [Porter, 1980/1985][Douma, 1992]:

1. de interne concurrentie
2. de onderhandelingskracht van de afnemers
3. de onderhandelingskracht van de leveranciers
4. de dreiging die uitgaat van potentiële toetreders
5. de dreiging die uitgaat van substituu-producten

In de volgende paragrafen zal telkens één van de krachten worden toegelicht en voor een bouwbedrijf in een operatiegebied worden geanalyseerd.

Bij de toepassing van dit model zal in navolging van Austin een zesde kracht worden toegevoegd, namelijk de overheid [Austin, 1990]. Hoewel ook de rol van de overheid van gebied tot gebied kan verschillen, is zij binnen CMI nagenoeg altijd een zeer belangrijke factor. Ook in gebieden waar sprake is of was van een failed state zal civiel militaire interactie zich veelal richten op capaciteitsopbouw van de lokale overheid.

4.2.2. Interne concurrentie

De intensiteit van de onderlinge concurrentie wordt bepaald door de structuur van de bedrijfstak en de kostenstructuur, de productdifferentiatie, de omschakelingskosten voor de afnemers, de uitteedbarrières en de strategische doelstellingen van de concurrenten. De structuur van de bedrijfstak bouw zal veelal een duidelijke marktleider ontberen, terwijl de vaste kosten relatief laag zijn. Het gebrek aan een marktleider kan overigens worden gecompenseerd door een systeem van kunstmatige prijsregulering, zoals ook in Nederland tot een decennium geleden nog gebruikelijk was. [Bos, 2002]. De vaste kosten kunnen laag zijn door de grote flexibiliteit m.b.t. personeel door het ontbreken van ontslagregulering. De productdifferentiatie is laag, behalve op het deel van de markt dat zich met relatief hoogtechnologische of zeer grootschalige bouwprojecten bezighoudt. De omschakelkosten voor de afnemers zijn beperkt, evenals de uitteedbarrières voor bouwbedrijven. Vanwege het grote belang van het binnenhalen van werk in een situatie van economische ontwrichting, zullen veel bedrijven een sterk concurrerende strategie volgen. De interne concurrentie in de bedrijfstak bouw, voor wat betreft door de militaire organisatie aan te besteden projecten, is hierdoor in beginsel weinig anders dan in Nederland. Voor de aannemers in het operatiegebied vormen de veiligheids- of kwaliteitseisen die door de militaire organisatie worden opgelegd soms wel een probleem [Ernstsen, interview, 2003]. Hierdoor vindt concurrentie meer op kwaliteit plaats dan anders het geval zou zijn.

4.2.3. Macht van de afnemers

De macht van de afnemers wordt bepaald door hun concentratiegraad, de mogelijkheden die zij hebben tot achterwaartse integratie, productdifferentiatie en de rol van kwaliteit en service, de kosten die gepaard gaan met keuze van een andere leverancier en de winstgevendheid van de afnemers (worden zij gedwongen om zeer scherp in te kopen?).

In een operatiegebied is de concentratiegraad van de afnemers, in dit geval dus de militaire organisatie en de 'opdrachtgever' zeer waarschijnlijk groot. De bouwprojecten die op de markt worden gebracht hebben een relatief grote omvang en worden mogelijk ook betaald in (gewilde) harde valuta. Dit effect wordt nog versterkt door de ontwrichting van de publieke en private sector, waardoor de vraag naar bouwproductie slechts langzaam op gang komt [Berg, interview, 2003]. Afhankelijk van de situatie van de lokale economie kan de economische omvang van de projecten zelfs buitenproportioneel groot zijn [Lamoën, Most van Spijk, 2007]. Wordt de absorptiecapaciteit van de lokale markt overschreden door het totaal aan projecten, dan kunnen negatieve effecten optreden zoals versterkte inflatie, kwaliteitsdaling en verdringing van de traditionele lokale marktpartijen [Azarbaijani e.a., 2008].

Het risico voor achterwaartse integratie is echter gering aangezien zelf bouwen of het opkopen van een constructiebedrijf op het eerste gezicht niet strookt met de doelstellingen van CMI zoals verwoord in Hoofdstuk 3. In paragraaf 4.3. wordt hier verder op ingegaan. De kosten die gepaard gaan met het omschakelen van de ene aannemer naar de andere zijn niet zeer groot, hoewel ervoor gewaakt moet worden dat het OPH mechanisme wel werkzaam blijft. Voor wat betreft de productdifferentiatie is het belangrijk of het project onder tijdsdruk staat, of er een relatief hoog technisch niveau gevraagd wordt. Aanbieders van algemene bouwcapaciteit volgens de lokale bouwwijzen en standaarden zijn er veelal voldoende. Indien er echter haast geboden is, of hoge technische- of kwaliteitseisen gesteld worden kan het aantal aanbieders zeer gering zijn. De macht van de afnemer is dan sterk gereduceerd. Als gevolg van het feit dat het gaat om overheidsbestedingen die verantwoord moeten kunnen worden, zal de militaire organisatie in principe een zo scherp mogelijke prijs opzoeken. Een tegenwicht hiertegen wordt echter geboden door de doelstelling 'Stimuleren lokale economie' die voorkomt dat de lokale bedrijven echt de duimschroef wordt aangedraaid [Gelder, interview, 2003].

Samenvattend is de macht van de afnemer bij normale bouwprojecten relatief groot. In het geval van technisch hoogstaande of tijdkritische projecten is dit echter niet altijd het geval.

4.2.4. Macht van de leveranciers

De macht van de leveranciers wordt bepaald door hun concentratiegraad, de kracht van het merk van de leverancier, de mogelijkheden die zij hebben tot voorwaartse integratie, de productdifferentiatie en de rol van kwaliteit en service, de kosten die gepaard gaan met het vinden van andere afnemers en het belang van de bedrijfstak als klantengroep voor de leveranciers.

De leveranciers aan de bouw leveren veelal basisproducten aan, zoals cement, steenslag en staal. Dergelijke producten kennen over het algemeen geen sterke differentiatie, geen groot belang voor service en kwaliteit en

geen sterke merkpositie [Douma, 1992]. De concentratiegraad is variabel en afhankelijk van de structuur van de handel van het gebied in het algemeen. Bij voorwaartse integratie zou sprake kunnen zijn van toenemende prefabricage van bouwelementen. Dergelijke prefabricage vraagt echter speciale faciliteiten en kan dus niet laagdrempelig gerealiseerd worden. Vanwege de algemene zwakke staat van de economie van het gebied, zal het leveren aan de bouwbedrijven voor de leveranciers van belang zijn. Dit maakt de macht van de leveranciers niet bijzonder groot. In een enkel geval is er sprake van een piek in de vraag naar relatief specialistische producten, zoals steenslag of stalen profielen. In dat geval zal de macht van de leveranciers tijdelijk groter zijn.

4.2.5. Potentiële toetreders

Het gemak waarmee nieuwe bedrijven kunnen toetreden tot de markt bepaalt de concurrentie binnen de bedrijfstak in grote mate. Hierbij spelen schaalvoordelen, investeringsvereisten, kosten van omschakeling voor de afnemer en de toegang tot technologie en distributiekanaal een rol. De dreiging die uitgaat van potentiële toetreders is hierdoor relatief hoog. Is in Nederland de bedrijfstak bouw al laagdrempelig [Tongeren, van, 1996], in een operatiegebied geldt dat veelal in extremen. Dit wordt onder anderen veroorzaakt door het relatief hoge deel aan laaggeschoold werk in de bouwsector van het operatiegebied, terwijl er vaak een behoorlijk reservoir aan arbeidskrachten werkloos is in een situatie met nauwelijks sociale voorzieningen. Er zijn dus slechts beperkte barrières in termen van investeringen, technologie en distributiekanaal.

4.2.6. Substituten

De dreiging van substituten hangt af van: prijs-kwaliteit verhouding van het substituu, de bereidheid van de afnemer om het te accepteren en de omschakelkosten. Voor de bouw van een object zijn echter weinig voor de hand liggende substituten [Hindle, 2000]. Het enige alternatief voor het realiseren van nieuwbouw is het huren van een bestaand object. De reden voor het nieuwbouwproject is echter juist de verwoesting of afwezigheid van het bestaande gebouwareaal. Ook op het gebied van infrastructuur zijn substituten moeilijk te vinden. De indirecte concurrentie door substituu producten is hierdoor klein.

4.2.7. De Overheid

De overheid is in veel (niet-westerse) landen een sterk regulerende instantie, en heeft in die hoedanigheid dan ook veel invloed op alle vijf genoemde krachten [Austin, 1990]. Ook in situaties waarin de werkelijke macht van de overheid nog beperkt is, heeft zij juist op militaire projecten (relatief) veel invloed. Vanuit de wens om de lokale autoriteiten een grote rol te laten spelen en aan te sluiten bij bijvoorbeeld programma's voor 'state-building' spelen zij indirect een belangrijke rol. Ook is er veelal zeggenschap over de locatie en het grondeigendom en is er een bepaalde vorm van vergunning of toestemming vereist. In situaties van een matig functionerende overheid komen hier factoren als nepotisme en corruptie bij [Donaldson, 1996]. Vaak zal de militaire organisatie hier wel tegen mogen optreden, maar door de complexiteit van de lokale machtsverdeling (wie is wie) is dit zeker niet eenvoudig. Ook hier dreigt het risico van informatie asymmetrie.

4.3. *Uitbesteden: make or buy*

Voor het realiseren van een bouwproject door de (militaire) organisatie bestaan in principe drie mogelijkheden [Dugger, 1993]:

- 1) Het project wordt in eigen beheer uitgevoerd, bijvoorbeeld door militairen van de genie
- 2) Het project wordt uitbesteed aan een aannemer
- 3) De militaire organisatie zet zelf een lokaal bouwbedrijf op of koopt er één aan.

Voor het uitvoeren in eigen beheer beschikt de militaire organisatie in theorie over capaciteit in de vorm van staf-, logistiek en geniecapaciteit. Veelal zal men echter van mening zijn dat de eenheid al overbelast is en dus weinig capaciteit beschikbaar heeft [Frerks, 2006]. Daarnaast komt het feit dat de militairen over het algemeen een schaars en kostbaar middel zijn [Gaag-Halbertsma, Vries & Hogeveen, 2008]. Tenslotte past het in eigen beheer uitvoeren van projecten niet bij de doelstelling van capaciteitsopbouw en stimuleren van de lokale private sector. Slechts in uitzonderlijke gevallen, zoals als de veiligheidssituatie geen andere keuze biedt of bij grootschalige hulpverlening bij humanitaire crises (bijvoorbeeld het geniehulpbataljon in 1999 onder KFOR), zal militaire capaciteit structureel worden ingezet voor bouwprojecten die niet direct ten behoeve van de militaire organisatie zelf zijn.

Bij het opzetten of kopen van een bouwbedrijf verwerft de militaire opdrachtgever in feite zijn eigen productiemiddelen, hetgeen ongebruikelijk is. Ook de Nederlandse bouwsector kent nauwelijks opdrachtgevers die zelf eigenaar zijn van de productiemiddelen die nodig zijn voor het bouwen van hun eigen huisvesting. Door het belang van schaalvoordelen bij het benutten van deze productiemiddelen zal uitbesteden van de uitvoering van een bouwproject in de regel goedkoper zijn [Dorée, 1996]. Aangezien de heersende opvatting is dat organisaties activiteiten zouden moeten uitbesteden als zij ondersteunend zijn en beter, goedkoper en sneller kunnen worden uitgevoerd door een andere organisatie, [Kakabadse and Kakabadse, 2000] zullen veel

organisaties het realiseren van hun huisvesting onderbrengen bij een andere organisatie. Dit effect wordt versterkt door het feit dat de lokale materiaalprijzen en lonen over het algemeen lager zullen zijn dan wanneer er gewerkt wordt voor de militaire organisatie.

Door het uitbesteden aan een lokale aannemer kan bijgedragen worden aan de opbouw van lokale capaciteit, tegelijkertijd worden de militaire belangen gediend door gebruik te maken van prijsverschillen en schaalvoordelen. Het uitbesteden van projecten aan Nederlandse aannemers ligt niet voor de hand vanwege kosten, risico en het Nederlandse beleid dat gericht is op ongebonden hulp [Willemsen, 2005] en opbouwen van lokale capaciteit [MinBuZa, 2005]. Toch is volledig uitbesteden niet zonder gevaar. Worden veel activiteiten uitbesteed, dan bestaat het risico van informatie asymmetrie. De uitbestedende organisatie kan dan niet meer beoordelen of het geleverde product ook daadwerkelijk voldoet aan de gestelde eisen. Om dit tegen te gaan kan het nodig zijn toch bepaalde capaciteiten en kennis binnen de organisatie te houden [Jennings, 1997]. In het geval van de militaire organisatie die projecten uitvoert in het kader van CMI is de technische kennis die nodig is voor het beoordelen van de offertes en eindproducten veelal aanwezig binnen de genie. Door de capaciteit van de genie om zelf bouwprojecten te ontwerpen en realiseren, binnen bepaalde grenzen, is de benodigde kennis binnen de militaire organisatie aanwezig en het uitbesteden van de CMI projecten vormt hiervoor vooralsnog geen bedreiging

4.4. Buy: aanbesteden

Succesvol uitbesteden hangt samen met het managen van de relatie met de leverancier [Goolsby, 2006], in dit geval dus met de aannemer. Ontwikkelen van een gezamenlijk gezichtspunt, verbeteren van de kwaliteit van de relatie door culturele sensitiviteit en persoonlijke relaties en het continue aanpassen van het contract aan de relatie, worden als kritieke activiteiten genoemd [Kakabadse en Kakabadse, 2003]. Ook wordt aangegeven dat het essentieel is om vanaf de start een duidelijke beschrijving te hebben van de verdeling van beslissingsbevoegdheid en van de financiële verantwoordelijkheid evenals een systeem om om te gaan met onenigheid [Goolsby, 2006]. Ook is het van belang dat beide partijen een lange termijn perspectief op de samenwerking aan de dag leggen vanwege het belang van zekerheid en continuïteit. [Aarts e.a., 1995] Tenslotte moet de nodige aandacht besteed worden aan het overtuigen van essentiële functionarissen en groepen dat de relatie van belang is voor beide bedrijven [Jennings, 1997].

In de zojuist opgenoemde factoren zijn ook de drie mogelijke waarborgen te herkennen, zoals deze in de transactiekostentheorie worden onderkend [Williamson, 1985]. De derde waarborg, "het scheppen van regelmatigheid in het handelsverkeer die continuïteitsintenties stimuleren" wordt hierbij wel onderkend, maar lijkt een wat mindere aandacht te krijgen. Impliciet is de theorie op het gebied van outsourcing veelal gericht op productiebedrijven en dienstverlenende bedrijven. De unieke kenmerken van elk bouwproject, zoals locatie, lange levensduur en vereist technisch niveau, maken het bouwen in wisselende coalities noodzakelijk [Woude, Pijpers, 1997] [Dorée, 1996]. Hierdoor zijn contacten tussen leverancier en afnemer niet automatisch gericht op continuïteit. Pas als de leverancier, de aannemer, het idee krijgt dat zijn prestatie sterk bepalend is voor de kans op een vervolgoopdracht kunnen continuïteitsintenties positief worden gebruikt voor het vormgeven van de relatie.

Jennings maakt duidelijk dat de selectie van de leverancier met zorg moet gebeuren, rekening houdend met organisatiecultuur, capaciteit en de mate waarin zij aansluiten op die van de eigen organisatie [Jennings, 1997]. Een goede balans tussen vertrouwen en controle is cruciaal voor het realiseren van een relatie die meerwaarde oplevert. Het ontwikkelen van vertrouwen ondersteunt het leerproces en vermindert de transactiekosten [Jarillo, 1993].

4.5. Criteria voor het aanbestedingsproces in 'out-of-area'

De reguliere theorie van uitbesteden is niet rechtstreeks toe te passen op de situatie in een militair operatiegebied. Daarnaast is niet elk operatiegebied gelijk. Aan de hand van Porter's vijf-krachtenmodel is echter een algemene omschrijving van de bedrijfstak bouw in een operatiegebied opgesteld. Door combineren van deze omschrijving van de lokale markt met de eisen van succesvol uitbesteden kunnen criteria voor de militaire aanbesteding worden geïdentificeerd vanuit het perspectief van International management. Deze factoren luiden als volgt:

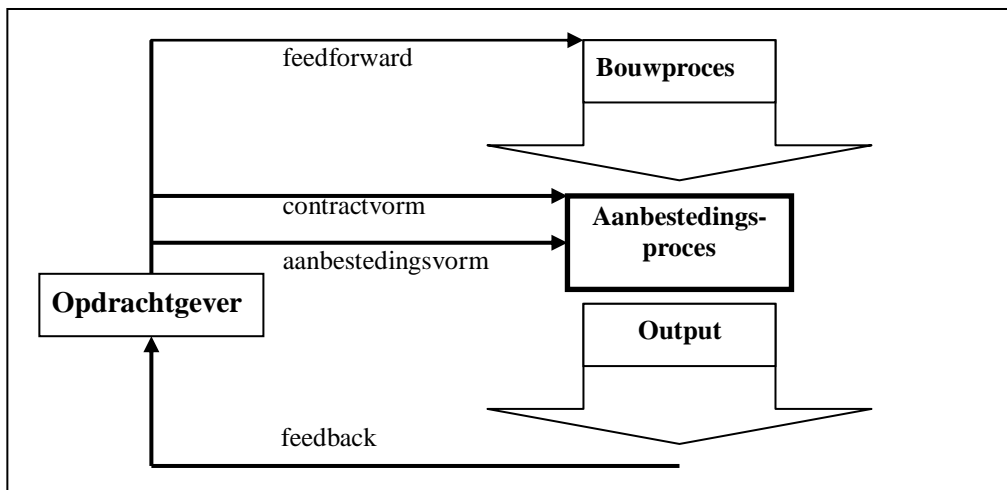
1. Geld	<ul style="list-style-type: none">▪ Rekening houden met absorptiecapaciteit van de lokale economie en het vinden van een balans m.b.t. de relatief grote economische macht van de militaire organisatie en het stimuleren van de lokale private sector.
2. Tijd	
3. Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none">▪ Ontwikkelen van vertrouwen en een goede relatie met de aannemer door culturele sensitiviteit, investeren in persoonlijke relaties en het ontwikkelen van een gezamenlijk gezichtspunt.
4. Beheersbaarheid	<ul style="list-style-type: none">▪ Tegengaan van informatie asymmetrie, zowel technisch als m.b.t. de lokale machtsverdeling en het lokale prijsniveau,▪ Gebruik van continuïteitsintenties,▪ Creëren van een mechanisme voor conflictbeslechting,▪ Duidelijke contracten en/of afspraken over te leveren producten, de verdeling van beslissingsbevoegdheid, de financiële verantwoordelijkheid, de wijze van betalen en de wijze van monitoren.

Samen met de bevindingen uit Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 3 zullen de bovenstaande criteria in Hoofdstuk 5 gebruikt worden als basis voor het initieel besluitvormingsmodel.

5. Een initieel model.

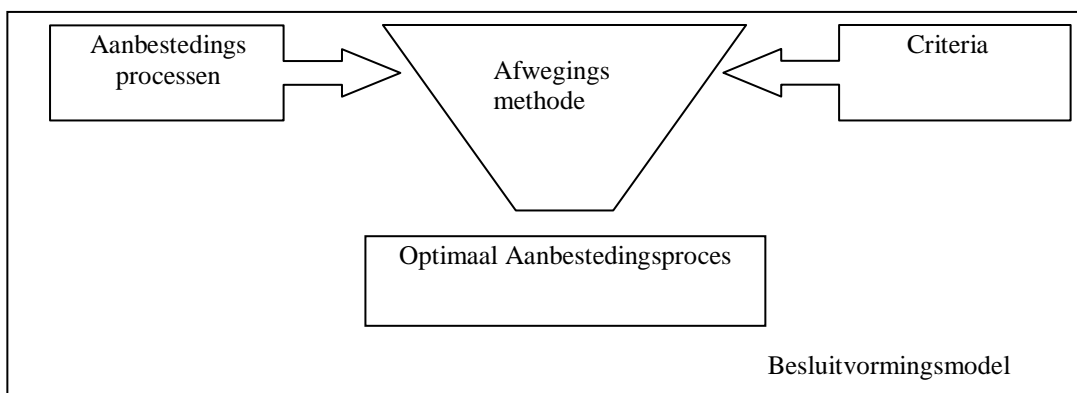
5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal, conform onderzoeksvraag 3.1., een initieel besluitvormingsmodel worden opgesteld, dat gebruikt moet kunnen worden om het optimale aanbestedingsproces te kiezen voor de specifieke situatie die zich voordoet. Hiertoe wordt eerst het aanbestedingsproces beschouwd als een te besturen systeem. De Leeuw [1986] stelt dat de eerste voorwaarde voor het besturen van een systeem of proces een doel is, liefst een expliciet verwoord doel. Via de doelen van het hogere systeem, het bouwproces, zijn in de hoofdstukken 2, 3 en 4 doelen opgesteld voor het subsysteem aanbestedingsproces. Het bouwproces heeft, als bovenliggend systeem, een grote invloed op het type en de uitvoer van het aanbestedingsproces. Wordt het aanbestedingsproces gezien als een te besturen systeem, dan is de input van het systeem afkomstig uit het bouwproces tot aan de aanbesteding.



Figuur 5-1, Het aanbestedings-proces als systeem.

De output die verlangd wordt van de aanbesteding is al verwoord in de doelen van het aanbestedingsproces in paragraaf 2.9. Aan de hand van de mate waarin een aanbestedingsproces deze doelen behaalt is het mogelijk om een uitspraak te doen over de kwaliteit van de aanbesteding. In dit geval is er sprake van een evaluatie van het aanbestedingsproces. Door inzicht in de kwaliteitsbepalende criteria van een aanbesteding kan ook vooraf een keuze van het optimale proces plaatsvinden. De eerder geïdentificeerde criteria functioneren dan als selectiecriteria in een besluitvormingsmodel.



Figuur 5-2, Schets van het initieel besluitvormingsmodel.

Binnen dit besluitvormingsmodel zijn de alternatieven, in de vorm van de negen beschikbare aanbestedingsprocessen, al geïdentificeerd, evenals de criteria. Volgens Nieuwkamer [1992] ontbreekt er dan alleen nog een afwegingsmethode, die alternatieven, criteria en scores combineert tot een afweging. Daarom zal eerst onderzocht worden welke afwegingsmethoden in basisvorm bruikbaar zijn voor de keuze van een aanbestedingsproces, om hieruit vervolgens de meest geschikte te kiezen. Vervolgens zullen de mogelijke

aanbestedingsprocessen en de eerder geïdentificeerde criteria overzichtelijk worden weergegeven. Tenslotte zal de gekozen afwegingsmethode verder toegespitst worden op de mogelijke aanbestedingsprocessen en de criteria. Dit model vormt het initiële besluitvormingsmodel.

5.2. Afwegingsmethoden

Voordat een blik geworpen wordt op de binnen de theorie beschikbare afwegingsmethoden is het nuttig om eerst stil te staan bij de eisen waaraan de afwegingsmethode moet voldoen. De methode moet in staat zijn om, uit een eindige set aanbestedingsprocessen in een wisselende context, op basis van een gedefinieerde set algemene criteria het optimale aanbestedingsproces voor die specifieke situatie te kiezen. Daarnaast moet de methode passen binnen de context van de militaire organisatie en de dynamische, soms onoverzichtelijke, omgeving in het operatiegebied. Ondanks deze genoemde onduidelijkheid en de soms gebrekkige informatie zal een formele en gestructureerde besluitvorming, met daarbinnen de afwegingsmethode, de kwaliteit van het besluit doen toenemen [Keeney, 1976]. Ook sluit een formele en gestructureerde besluitvormingsmethode prima aan bij de binnen de militaire structuur gangbare besluitvormingsmodellen zoals het Operationeel Besluitvormings Proces (OBP) en de Multi Criteria Analyse [LAS, 2000].

In hun onderzoek naar besluitvorming omtrent humanitaire taken binnen de krijgsmacht, identificeren Damen en Olislagers enkele criteria waaraan een besluitvormingsmodel en afwegingsmethode moet voldoen wil het toepasbaar zijn door een militaire organisatie binnen een complexe noodsituatie [Damen & Olislagers, 2004]. De afwegingen die hierbij gemaakt zijn m.b.t. toepasbaarheid binnen de operationele omgeving en de militaire organisatie zijn grotendeels eveneens valide voor de hier gezochte afwegingsmethode. Enkele criteria golden specifiek voor het stellen van prioriteiten binnen humanitaire taken. Deze zijn aangepast of weggelaten. De volgende criteria zijn van toepassing op de keuze van een afwegingsmethode voor CMI aanbestedingsprocessen:

- 1) Geeft structuur aan de besluitvorming en produceert een duidelijk overzicht.
- 2) Is toepasbaar binnen tijdsdruk en met gebrekkige informatie.
- 3) Verbeterd de communicatie en evaluatie.
- 4) Is toepasbaar op kwantitatieve, maar met name ook kwalitatieve eigenschappen van alternatieve aanbestedingsprocessen.
- 5) Is flexibel m.b.t. de invloed van de dynamische omgeving.
- 6) Is gemakkelijk in het gebruik.

Vele verschillende afwegingsmethoden zijn beschikbaar binnen de drie gangbare hoofdgroepen van de monetaire methoden, de presentatiemethoden en de multicriteria methoden [Ministerie van Financiën, 1992] [Roode, 1998] [Damen & Olislagers, 2004]. De Roode deelt deze methoden in naar structuur van de afwegingsmethode, waarbij hij onder andere kijkt naar de manier waarop de integratie van de criteria tot een totaalafweging plaatsvindt [Roode, 1998]. Omdat het te ontwikkelen model dient ter ondersteuning van een militair besluitvormingsproces zijn de methoden van belang waarbij de integratie plaatsvindt door de beslisser.

	Impliciete integratie	Expliciete integratie		
	Collectief door beslisser	Collectief door beslisser	Individueel door markt	Collectief door burgers
Alleen op basis van criteria	Scorecard, AMOEBE	MCA, m.u.v. Goals achievement	KBA en KEA	MCA, m.u.v. Goals achievement
Op basis van criteria per actor	Community impact	Goals achievement	Onwaarschijnlijk	Onwaarschijnlijk

Figuur 5-3, Indeling van afwegingsmethoden naar structuur volgens De Roode [Roode, 1998].

De volgende verschillende afwegingsmethoden zijn geïdentificeerd door combinatie van de bevindingen van De Roode en Damen & Olislagers:

5.2.1. Multi-Attribute Utility (MAU) models, inclusief MCA

De MAU methoden kennen allen een aantal fasen: Identificatie van beslisser, alternatieven en criteria; Bepalen van de score van elk alternatief op de criteria; Bepalen van de weegfactoren van de criteria; Berekening van de gewogen totalen per alternatief.

Deze methoden leveren een duidelijk overzicht, maar vragen veel informatie, aangezien alle scores voor alle alternatieven moeten worden bepaald. Het vaststellen van de scores en weegfactoren is deels arbitrair en verdient grote zorg. De methoden zijn minder geschikt voor toepassing van kwalitatieve eigenschappen van alternatieven vanwege de berekening van een gewogen totaal, er moet (geforceerd) gekwantificeerd worden. Een ontorechte suggestie van objectiviteit en exact karakter wordt zo gegeven. In de communicatie naar partners kan de koude exactheid van de scores belemmerend werken [Keeney, 1976].

5.2.2. Monetaire methoden

Deze methoden relateren alle scores op de verschillende criteria aan financiële grootheden, en bepalen vervolgens per alternatief de totale monetaire waarde. Een probleem hierbij is dat sommige zaken, zoals mensenlevens, ethisch gezien niet in geld kunnen worden uitgedrukt [Damen & Olislagers, 2004], hetgeen ook de communicatie kan bemoeilijken. Verder zal ook informatie verloren gaan als kwalitatieve eigenschappen geforceerd worden omgezet in financiële vorm [Roode, 1998] en is een relatief grote hoeveelheid informatie benodigd.

5.2.3. Scorecard / Community impact

Deze methoden zijn varianten van de presentatiemethode. De AMOEBE methode is weggelaten omdat deze ongeschikt is voor het werken met kwalitatieve informatie [Roode, 1998]. Beide overblijvende methoden gaan er van uit dat de beslisser in staat is zelf de criteria te integreren, en daarmee de afweging kan maken. In het geval van een beperkt aantal alternatieven en criteria zal dit ook het geval zijn. Bij grotere hoeveelheden alternatieven en criteria raakt het overzicht echter zoek [Ministerie van Financiën, 1992].

Het verschil tussen beide methoden wordt gevormd door de mate waarin de belangen van overige actoren expliciet worden meegenomen in de afweging, zoals bij de Community impact methode, of dat deze belangen slechts indirect worden meegewogen, zoals bij de Scorecard. In beide gevallen worden voor elk alternatief eerst de scores op de verschillende criteria vastgesteld, zonder dat kwalitatieve factoren worden omgezet. Vervolgens worden de scores van de verschillende alternatieven in relatieve zin bepaald, van hoog naar laag. Deze scores worden tenslotte overzichtelijk weergegeven in tabelvorm. De beslisser zal op basis van dit overzicht een beslissing moeten nemen. Deze aanpak leidt tot een hoge flexibiliteit en is gemakkelijk bruikbaar voor communicatie met partners. De methode vraagt wel veel informatie, zeker de Community impact variant.

5.2.4. Elimination by aspects (EBA)

Bij deze methode wordt een alternatief beschouwd als een verzameling aspecten, eigenschappen die overeenkomen met bepaalde criteria. In volgorde worden de alternatieven beschouwd op het voldoen aan een bepaald criterium, de alternatieven die er niet aan voldoen vallen onmiddellijk af. Uiteindelijk blijft slechts één alternatief over. Door deze werkwijze is minder informatie benodigd aangezien niet alle alternatieven op alle criteria beoordeeld hoeven te worden [Damen & Olislagers, 2004]. Een nadeel is dat geen integrale afweging kan worden gemaakt waarbij een goede score op een criterium een slechte score op een ander criterium kan compenseren [Goodwin & Wright, 1998].

Hieronder zal per criterium worden besproken op welke afwegingsmethode de voorkeur ligt. Het geheel wordt weergegeven in een scorecard als overzicht.

	MAU	Monetaire methoden	Scorecard / Community impact	EBA
Structureert de besluitvorming	+	+	+	+
Toepasbaar binnen tijdsdruk en gebrekkige informatie	-	-	+/-	+
Verbeterd de communicatie en evaluatie	-	-	+	+/-
Is toepasbaar voor met name kwalitatieve eigenschappen	+/-	-	+	+
Is flexibel m.b.t. de dynamische omgeving	-	-	+	-
Is gemakkelijk in het gebruik	-	-	+	+

Figur 5-4, Scorecard van afwegingsmethoden.

Alle afwegingsmethoden scoren goed op het structureren van de besluitvorming, met uitzondering van de scorecard indien een groot aantal alternatieven en criteria moet worden afgewogen. In de toelichting van de afwegingsmethoden bleek dat veel informatie benodigd was voor het toepassen van MAU en de monetaire methoden en in mindere mate voor de scorecard. De EBA spring hier gunstig uit omdat slechts beperkte informatie nodig is. De scorecard functioneert het beste als middel voor communicatie en evaluatie, omdat de

door de beslisser gemaakte afweging wel expliciet gemaakt wordt, maar geen geforceerde objectivering en kwantificering van gevoelige zaken als mensenlevens en ‘force protection’ benodigd is zoals in het geval van de MAU en de monetaire methodes. Vanwege de vereiste kwantificering zijn de MAU en de monetaire methodes ook minder geschikt voor het gebruik van kwalitatieve eigenschappen. De EBA is dat wel evenals de scorecard. Overigens zorgt dezelfde kwantificering en toekenning van weegfactoren ervoor dat de MAU en de monetaire methodes ook minder flexibel zijn in een omgeving waarin doelstellingen en omstandigheden snel kunnen veranderen. Ook de EBA is relatief inflexibel omdat alle criteria als vereiste worden beschouwd. De scorecard is flexibel omdat de weging van de criteria niet gekwantificeerd wordt en rechtstreeks door de beslisser plaatsvindt. Tenslotte vereist het werken met MAU en monetaire methodes de nodige expertise met het toekennen van weegfactoren en het omzetten van eigenschappen in monetaire eenheden, die niet snel kan worden opgedaan. De scorecard en de EBA kennen deze processen niet, en zijn relatief eenvoudig toe te passen. Samenvattend gaat de voorkeur uit naar het toepassen van de scorecard /community impact, zolang het aantal alternatieven en criteria niet te groot wordt. (De grens van 10 alternatieven en 10 criteria wordt wel gehanteerd [Roode, 1998]). Hierbij speelde de criteria flexibiliteit en toepasbaarheid voor kwalitatieve eigenschappen de doorslaggevende rol. Binnen deze twee methodes ligt de voorkeur op de scorecard, omdat in de formulering van de criteria de impact op de verschillende actoren al is meegenomen, voor zover dit noodzakelijk was. Hierdoor is expliciteren hiervan niet verder nodig.

5.3. Alternatieven en criteria

Nu als afwegingsmethode gekozen is voor de scorecard, kan het besluitvormingsmodel verder worden ingevuld. Het doel van het besluitvormingsmodel is uiteindelijk om een beargumenteerde en optimale keuze te maken uit de set verschillende aanbestedingsprocessen. Deze set aanbestedingsprocessen vormt hiermee één van de twee dimensies van de scorecard. De andere dimensie wordt gevormd door de criteria op basis waarvan de keuze gemaakt wordt. Deze criteria zijn in hoofdstuk 2, 3 en 4 geïdentificeerd en zullen in deze paragraaf verder uitgewerkt worden voor gebruik in het besluitvormingsmodel. Aan het einde van deze paragraaf zijn de beschikbare alternatieven en de criteria gereed voor toepassing binnen het initiële besluitvormingsmodel.

5.3.1. Overzicht van alternatieven en criteria

De beschikbare alternatieven worden gevormd door de in hoofdstuk 2 geformuleerde aanbestedingsprocessen. Deze worden hieronder op een rijtje gezet:

- a. Openbare aanbesteding op basis van een aannemingssom.
- b. Openbare aanbesteding op basis van eenheidsprijzen.
- c. Openbare aanbesteding na selectie op basis van een aannemingssom.
- d. Openbare aanbesteding na selectie op basis van eenheidsprijzen.
- e. Onderhandse aanbesteding op basis van een aannemingssom.
- f. Onderhandse aanbesteding op basis van eenheidsprijzen.
- g. Onderhandse aanbesteding na selectie op basis van een aannemingssom.
- h. Onderhandse aanbesteding na selectie op basis van eenheidsprijzen.
- i. Enkelvoudige aanbesteding.

De criteria waarmee deze alternatieven worden afgewogen zijn al geïdentificeerd in de vorm van de criteria voor het aanbestedingsproces. De criteria voor het aanbestedingsproces zijn afgeleid uit studie van de drie werkvelden: Bouwprocesmanagement, CMI en International Management. In de laatste paragrafen van de hoofdstukken 2,3 en 4 zijn deze criteria al opgesomd per werkveld. Deze criteria zullen hieronder in een totaaloverzicht worden weergegeven, geïnterpreteerd en toegelicht. In paragraaf 5.3.2. zullen enkele criteria afvallen, omdat zij niet onderscheidend zijn tussen de verschillende aanbestedingsprocessen, terwijl in paragraaf 5.3.3. de resterende criteria worden bewerkt tot criteria voor gebruik binnen het besluitvormingsmodel.

1. Geld	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Value for money. (Efficiëntie m.b.t. het product), ▪ Rekening houden met absorptiecapaciteit van de lokale economie en het vinden van een balans m.b.t. de relatief grote economische macht van de militaire organisatie en het stimuleren van de lokale private sector.
2. Tijd	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanbestedingsproces verloopt binnen gestelde tijd, ▪ Levering van het gebouw op tijd.
3. Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Selectie van een professionele aannemer, ▪ Garanties voor kwaliteit van het product (betrouwbare aannemer), ▪ Ontwikkelen van vertrouwen en een goede relatie met de aannemer, ▪ Force protection en acceptatie, ▪ Participatie van lokale instituties en bevolking, ▪ Bijdragen aan capaciteitsopbouw.
4. Beheersbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realiseren van wederzijds vertrouwen in de samenwerking, ▪ Realiseren van een flexibele opstelling van de aannemer, ▪ Realiseren van juiste incentives en waarborgen voor prijs-kwaliteit verhouding, ▪ Informatie genereren over de civiele omgeving, ▪ Transparantie van het proces, ▪ Tegengaan van informatie asymmetrie, zowel technisch als m.b.t. de lokale machtsverdeling en het lokale prijsniveau, ▪ Gebruik van continuïteitsintenties, ▪ Creëren van een mechanisme voor conflictbeslechting, ▪ Duidelijke contracten en/of afspraken over te leveren producten, de verdeling van beslissingsbevoegdheid, de financiële verantwoordelijkheid, de wijze van betalen en de wijze van monitoren.

5.3.2. Niet-onderscheidende criteria

Deze criteria zijn opgesteld als criteria voor het aanbestedingsproces. Voor gebruik als criteria binnen het besluitvormingsmodel zullen deze bewerkt en opnieuw gegroepeerd worden. Als eerste zijn er een aantal criteria onderkend die als criterium niet onderscheidend werken binnen de beschikbare alternatieven.

Het criterium “Duidelijke contracten en/of afspraken over te leveren producten, de verdeling van beslissingsbevoegdheid, de financiële verantwoordelijkheid, de wijze van betalen en de wijze van monitoren” is inderdaad een belangrijke factor binnen de beheersbaarheid van een aanbestedingsproces. Voor alle alternatieven geldt echter dat het maken van deze afspraken mogelijk is, hooguit zal het moment waarop deze tot stand komen verschillen. Aangezien dus elk alternatief kan voldoen aan dit criterium wordt het niet verder gehanteerd in de afweging.

Dezelfde afweging geldt m.b.t. het criterium “Creëren van een mechanisme voor conflictbeslechting” en het criterium “Realiseren van juiste incentives en waarborgen voor prijs-kwaliteit verhouding”. In elk alternatief is dit van belang en realiseerbaar, zodat het niet bruikbaar is als criterium.

Ook het criterium: “Tegengaan van informatie asymmetrie, zowel technisch als m.b.t. de lokale machtsverdeling en het lokale prijsniveau” verdient enige aandacht. Bij nadere beschouwing valt dit aspect uiteen in twee delen: het technische deel en organisatorische deel. Het tegengaan van technische informatie asymmetrie is van belang bij alle alternatieven, maar wordt niet beïnvloed door de keuze voor één specifiek alternatief. Een doorslaggevende factor is de aanwezigheid van technische expertise waarop teruggevallen kan worden. Het organisatorische deel heeft voornamelijk betrekking op informatie over prijzen, marktmechanismen, politieke machtsverhoudingen en prijsregulerende systemen die de aanbesteding beïnvloeden. Dit deel wordt verder behandeld onder “Informatie genereren over de civiele omgeving”.

“Levering van het gebouw op tijd” is een criterium die via twee mechanismen beïnvloed wordt door het aanbestedingsproces. Enerzijds bepaald de duur van het aanbestedingstraject deels ook de duur van het totale bouwproces. Dit mechanisme is echter al ondergebracht bij het criterium “Aanbestedingsproces verloopt binnen gestelde tijd” en zal hier dus niet aan bod komen. Het tweede mechanisme heeft betrekking op de flexibiliteit die de aannemer hanteert bij onvoorziene problemen, die zich zeer waarschijnlijk voordoen. Dit mechanisme wordt behandeld onder “Realiseren van een flexibele opstelling van de aannemer” en wordt hier dus ook niet verder meegenomen. Dit criterium zal dus niet separaat als criterium worden toegepast.

5.3.3. Onderscheidende criteria

De volgende criteria zijn voor toepassing in het besluitvormingsmodel verder uitgewerkt.

Value for money (Efficiëntie m.b.t. het product):

Hier wordt onder verstaan de verhouding tussen het geleverde fysieke product en de betaalde prijs. Hierbij worden factoren als capaciteitsontwikkeling en relatiebeheer dus buiten beschouwing gelaten. Afhankelijk van de opdracht, de nationale richtlijnen en de beschikbare middelen is deze factor van groter of kleiner belang. Bij aanbestedingen in het kader van CMI zal vaak overheidsgeld worden besteed. Hiervoor wordt vaak geëist dat (aantoonbaar) de laagst mogelijke prijs voor een product wordt betaald.

Aanbestedingsprocessen met een openbaar karakter maken maximaal gebruik van de marktwerking en concurrentie en zullen in het algemeen tot een lagere prijs leiden. De enkelvoudige aanbesteding scoort hier gemiddeld, aangezien de prijs door onderhandeling tot stand komt en er druk op de aannemer kan worden uitgeoefend. In het geval van onderhandse aanbesteding is de kans op een scherpe prijs het kleinst. De negatieve effecten van een zeer scherpe prijs op de kwaliteit van het product worden beschreven onder “Rekening houden met de absorptiecapaciteit” en doen dus niets af aan dit criterium.

Rekening houden met de absorptiecapaciteit:

Door de relatief grote economische macht van de militaire organisatie in het operatiegebied, zal bij het gebruik van de openbare aanbestedingsprocessen met aannemingsom een sterke druk op de lokale bedrijven komen te liggen. Hierdoor zullen zij mogelijk zelfs onder de kostprijs inschrijven, met een slechte productkwaliteit en economische problemen tot gevolg. Anderzijds kan door het betalen van buitenproportioneel grote bedragen de militaire aanbesteding ook een prijsopdrijvend effect hebben. De lokale economie zal niet sterk profiteren van het project en kan zelfs ontwricht raken. Bij grote projecten kan het zijn dat alleen grote bedrijven van buiten het operatiegebied feitelijk in staat zijn het project uit te voeren. Hierdoor ontstaat de situatie dat de lokale economie feitelijk omzeild wordt. Bij openbare aanbesteding is dit risico het grootst, aangezien er dan geen mogelijkheid bestaat om aannemers van buiten de regio te weren. Zowel bij de onderhandse aanbesteding als bij de enkelvoudige aanbesteding is dit risico praktisch afwezig. Deze laatste twee vormen scoren op dit criterium naar verwachting dus hoger. In dat geval kan overigens ook beschouwd worden of het project in delen kan worden aanbesteed.

Aanbestedingsproces verloopt binnen gestelde tijd:

Binnen het bouwproject kost het aanbestedingsproces zelf ook tijd. Hierbij scoren de aanbestedingsprocessen met een selectie uiteraard het laagst, aangezien er een extra stap in het proces is ingelast. De openbare aanbestedingsvormen scoren lager dan de onderhandse vanwege de reactietijd die verstrijkt tussen de bekendmaking van het werk en het voor het eerst bijeenkomen van de aannemers. De enkelvoudige aanbesteding scoort het hoogst omdat er vrij snel tot onderhandeling kan worden overgegaan.

Selectie van een professionele aannemer / Garanties voor kwaliteit van het product:

Deze criteria belichten twee kanten van dezelfde belangrijke eigenschap: de kwaliteit van het product dat de aannemer kan en wil neerzetten. Als criterium binnen het aspect kwaliteit is het met name van belang of de aannemer die geselecteerd wordt ook in staat is het project waar te maken in termen van technische en organisatorische kwaliteit. De alternatieven “openbaar” op basis van een aannemingsom of eenheidsprijzen bieden hiervoor echter de minste ruimte aangezien het belangrijkste selectiecriterium ligt op de kosten. De mogelijkheid bestaat hierbij dat een aannemer weliswaar zeer laag inschrijft, maar niet in staat is het kwaliteitsniveau waar te maken. In de alternatieven met selectie vooraf of in het geval van de enkelvoudige uitnodiging ontstaat vooraf al meer inzicht in de mogelijkheden van de aannemer, zodat een gebrek aan kwaliteit al vooraf onderkend wordt. De onderhandse en enkelvoudige aanbestedingsvormen hebben bovendien als voordeel dat er meer gelegenheid is om aannemers met wie eerder goede ervaringen zijn opgedaan opnieuw werk te gunnen. Hierdoor kan bij essentiële projecten een betere garantie voor kwaliteit worden bereikt. De aanbestedingsprocessen “enkelvoudige aanbesteding” en “meervoudig onderhands na selectie” (zowel met eenheidsprijzen als met aannemingsom) scoren het hoogst op dit criterium, gevolgd door de vormen

“meervoudig onderhands” en “openbaar na selectie” (zowel met eenheidsprijzen als met aannemingsom). Het slechts scoren de vormen van “openbaar zonder selectie”.

Force protection en acceptatie / Participatie van lokale instituties en bevolking:

Het realiseren van deze criteria vereist voldoende functionaliteit t.b.v. de opdrachtgever en de eindgebruiker en het realiseren van lokale betrokkenheid en duurzaamheid. Dit laatste krijgt onder andere vorm door het gebruik van lokale standaarden en normen. Uiteraard draagt dit alles alleen bij aan force protection en acceptatie als de mogelijkheid er is om deze resultaten bekend te stellen. Deze factoren zijn van cruciaal belang bij het initiëren van het project en zijn in die fase ook sterk verschillend. Bij de keuze voor een aanbestedingsproces hangen beide factoren echter sterk samen. Dit komt omdat het hier draait om de voordelen die de lokale gemeenschap terugziet van het bouwproces, bijvoorbeeld in termen van werkgelegenheid en inkomsten. Om deze voordelen evenredig te verdelen kunnen ‘oneigenlijke’ argumenten zoals etniciteit, achtergrond en locatie van de bedrijven een grote rol spelen. Ook de mate van duurzaamheid wordt deels bepaald door de keuze voor het bouwbedrijf en de werkwijze die dit bedrijf hanteert. Dit betekent dat als voldoende informatie beschikbaar is over de lokale bouwbedrijven, het mogelijk moet zijn ook niet-technische en niet-financiële factoren in de keuze mee te laten spelen. De aanbestedingsvormen die gebaseerd zijn op openbaar aanbesteden zonder selectie scoren op dit criterium dus laag, vanwege de gevraagde flexibiliteit in het aanbestedingsproces. De enkelvoudige aanbesteding biedt wel de mogelijkheid om maatwerk te leveren, maar zal ook de schijn van partijdigheid kunnen veroorzaken. Hierdoor scoort de enkelvoudige aanbesteding gemiddeld. De onderhandse aanbestedingsvormen scoren hoog op dit criterium omdat zij wel de vereiste flexibiliteit bieden, maar niet de schijn van partijdigheid wekken. Participatie door de lokale autoriteiten is eveneens van zeer groot belang, maar is minder afhankelijk van het gekozen aanbestedingsproces.

Bijdragen aan capaciteitsopbouw:

Als zodanig moeten projecten passen binnen de nationale programma’s van het gastland en bijdragen aan ontwikkeling van de lokale private en publieke sector. Voor de keuze van het aanbestedingsproces betekent dit in ieder geval dat het onwenselijk is dat grote, regionaal of internationaal opererende bouwbedrijven het werk gegund krijgen. Ten tweede is de mogelijkheid tot begeleiding van de aannemer en de lokale overheid van belang. Tenslotte speelt ook het stimuleren tot transparantie een rol. Dit is echter al vernoemd onder “Transparantie van het proces” en wordt hier dus niet opnieuw meegenomen. Door de beperkte invloed op de deelnemende aannemers scoort de openbare aanbesteding hier laag. Door het toepassen van een selectie wordt dit echter al sterk verbeterd. Bij onderhands en enkelvoudig aanbesteden zijn de mogelijkheden voor begeleiding beter, hoewel het aantal betrokken bedrijven natuurlijk lager is. Door de grotere interactie tussen aannemer(s) en aanbestedende partij is er meer gelegenheid om invloed uit te oefenen op de wijze van werken van de aannemers. Dit kan gebruikt worden om de werkwijze van de sector als geheel te beïnvloeden. Dit laatste geldt overigens ook voor het stellen van aanvullende eisen bij een voorselectie.

Welk aanbestedingsproces er ook gekozen wordt, het is van belang dat de kwaliteitseisen hoog maar haalbaar zijn, zodat de sector als geheel op langere termijn naar een hoger niveau wordt getild.

Gebruik van continuïteitsintenties / Realiseren van een flexibele opstelling van de aannemer:

Deze twee criteria, afgeleid uit de hoofdstukken 2 en 4, liggen sterk in elkaars verlengde. Het doel van het gebruik van continuïteitsintenties is namelijk om de benodigde flexibiliteit bij de aannemer te verkrijgen door hem een verdere toekomstige samenwerking in het vooruitzicht te stellen. Beiden zullen dan ook als één criterium worden gebruikt. Dit criterium is zeer krachtig, omdat het de aannemer ‘intrinsiek’ motiveert om zich coöperatief op te stellen naar de militaire organisatie toe.

Het toepassen van deze continuïteitsintenties staat of valt met de mogelijkheid die de militaire organisatie heeft om de betreffende aannemer ook vaker een project te gunnen. Dit betekent dat de openbare aanbestedingsprocessen hiervoor niet geschikt zijn en dus laag scoren. Uiteraard zijn de effecten van de continuïteitsintenties het sterkst bij de enkelvoudige aanbesteding, die hier ook het hoogst scoort. Er hoeft niet continue enkelvoudig te worden aanbesteed om gebruik te kunnen maken van deze effecten, als een aannemer regelmatig maar niet continue werk gegund krijgt werkt het mechanisme ook prima. Indien echter alle aanbestedingen openbaar verlopen zullen de positieve effecten zich niet voordoen. In het geval van onderhandse aanbestedingsprocessen zullen deze effecten zich in beperkte mate voordoen zodat deze processen gemiddeld scoren.

Het ontwikkelen van vertrouwen en een goede werkrelatie:

Dit criterium vormt voor CMI een element van kwaliteit van het proces, terwijl het volgens BPM een aspect vormt van beheersbaarheid. Hier worden deze invalshoeken samengenomen en beschouwd als één criterium. Het ontwikkelen van een goede werkrelatie is gebaat bij het hanteren van een onderhandse of enkelvoudige aanbesteding, aangezien de ruimte voor verdieping van het contact al in het begin van het proces aanwezig is.

Ook het toepassen van een eenheidsprijzencontract stimuleert dit, vanwege de grotere benodigde interactie tussen aannemer en opdrachtgever.

Transparantie van het proces:

Dit geldt zowel voor de militaire organisatie als voor de lokale actoren en is bedoeld om corruptie en maffiose praktijken te beperken. Bovendien is transparante besteding van overheids gelden voor de militaire organisatie een vereiste. De openbare aanbestedingsprocessen scoren hierop het beste, aangezien de selectie in een open competitie plaatsvindt op basis van eenvoudig te controleren criteria. Deze transparantie is overigens deels slechts schijn, aangezien allerlei prijsregulerende systemen denkbaar zijn. Desalniettemin is de barrière voor corruptie het grootst in geval van de openbare processen. Vanzelfsprekend scoort de enkelvoudige aanbesteding het laagst, hoewel vastlegging van het onderhandelings traject ook de vereiste transparantie kan verzorgen.

Informatie genereren over de civiele omgeving:

Dit criterium omvat dus niet alleen de lokale politieke situatie, maar ook een assessment van de actoren waarmee wordt samengewerkt en inzicht in de lokale markt. In het aanbestedingsproces wordt dit voornamelijk bepaald door de intensiteit van het onderhandelen met de aannemers en door het aantal bij het proces betrokken aannemers. Het gericht zoeken naar en opslaan van informatie over de lokale markt en machtsposities speelt eveneens een belangrijke rol, maar dit is niet van belang voor de afweging van het aanbestedingsproces binnen een individueel bouwproject. Vanwege het geringe diepte-inzicht dat verworven wordt in de aannemers, hun kwaliteit en de opbouw van hun kosten zijn de openbare aanbestedingsprocessen minder geschikt. De enkelvoudige aanbestedingsvorm heeft als nadeel dat slechts van één aannemer gegevens worden ingewonnen, hoewel wel relatief veel inzicht in deze aannemer wordt verkregen. De contractvorm eenheidsprijzen levert duidelijk een voordeel op ten opzichte van de aannemingssom omdat hiermee inzicht ontstaat in de kosten van eenheden gereed product op de lokale markt. Ook is hierbij de kans groter dat prijsregulerende systemen aan het licht komen.

5.4. *Het initiële besluitvormingsmodel*

In deze paragraaf zijn alternatieven, criteria en scores samengevoegd in een scorecard die een beslisser de mogelijkheid biedt een gefundeerde keuze te maken uit de beschikbare aanbestedingsprocessen. Het belang dat de beslisser zal hechten aan de diverse criteria kan verschillen, afhankelijk van de omstandigheden zoals de militaire opdracht, de beschikbare middelen en de bredere context van de operatie en het operatiegebied. Bij dit besluitvormingsmodel dienen nog enkele opmerkingen gemaakt te worden. Zo is er bij het opstellen van de scorecard van uitgegaan dat alle alternatieven ook toepasbaar zijn binnen de context. Uiteraard is het denkbaar dat in een operatiegebied enkele cruciale randvoorwaarde niet aanwezig zijn. In dat geval kan een aanbestedingsproces simpelweg niet uitvoerbaar zijn in de oorspronkelijke vorm. Overigens is het vaak wel mogelijk om het aanbestedingsproces op enigszins aangepaste wijze alsnog uit te voeren. Het ontbreken van geschreven en digitale media kan bijvoorbeeld het aankondigen van een openbare aanbesteding sterk bemoeilijken. Door meer tijd te nemen en alternatieven als radio en lokale bijeenkomsten te gebruiken kan echter een soortgelijk effect worden bereikt.

Daarnaast staat in dit besluitvormingsmodel het besluit voor een aanbestedingsproces binnen een individueel project centraal. Binnen de militaire operatie zullen waarschijnlijk meerdere projecten uitgevoerd en aanbesteed worden, waarbij projectoverstijgende effecten kunnen optreden. Het criterium “Gebruik van continuïteitsintenties” maakt hier bijvoorbeeld gebruik van. Het is dus zeker mogelijk, en soms zelfs wenselijk, om binnen dezelfde operatie en context het ene aanbestedingsproces af te wisselen met een ander aanbestedingsproces mits hierbij de criteria in het oog gehouden worden.

	Openbaar		Openbaar na selectie		Onderhands		Onderhands na selectie		Enkelvoudige aanbesteding.
	A	E	A	E	A	E	A	E	
Aanneemingsom: A Eenheidsprijzen: E									
Value for money.	++	++	++	++	-	-	--	--	+/-
Absorptiecapaciteit.	--	--	-	-	+	+	++	++	++
Aanbestedingsproces binnen de tijd.	-	-	--	--	+/-	+/-	--	--	+
Selectie professionele aannemer.	--	--	-	-	+/-	+/-	+	+	++
Acceptatie / Participatie.	--	--	+/-	+/-	+	+	+	+	-
Bijdragen aan capaciteitsopbouw.	--	--	+/-	+/-	+	+	++	++	+/-
Gebruik van continuïteitsintenties.	--	--	--	--	+	+	+	+	++
Het ontwikkelen van vertrouwen.	--	-	--	-	+/-	+	+/-	+	++
Transparantie van het proces.	+	+	+	+	-	-	-	-	--
Informatie genereren.	--	-	--	-	+	++	+	++	+/-

In het volgende hoofdstuk zal dit besluitvormingsmodel gevalideerd worden door een case study naar de uitvoering van aanbestedingsprocessen binnen CMI projecten in Uruzgan, in Afghanistan. Daarnaast zullen in hoofdstuk 7 de bevindingen aan de orde komen die zijn gedaan bij het interviewen van personen die in andere gebieden ervaring hebben opgedaan met het aanbesteden van CMI projecten.

6. Uruzgan als case

6.1. Inleiding

De missie in Uruzgan was al voor aanvang uitdrukkelijk in het nieuws aanwezig door de langdurige besluitvorming in regering en parlement over de deelname aan ISAF in Uruzgan. Het wederopbouwaspect van de missie speelde een zeer belangrijke rol bij het verkrijgen van het benodigde draagvlak. Dit wederopbouw karakter kwam naar voren door de sterke rol die was weggelegd voor het PRT, de eenheid die verantwoordelijk is voor de wederopbouw en capaciteitsopbouw. Dit PRT is volledig aangewezen op CMI en is sterk gericht op capaciteitsopbouw en opleiding, maar ook op fysieke bouwprojecten. De aanbestedingsprocessen die gehanteerd werden bij het realiseren van deze bouwprojecten vormen het onderwerp van deze case study.

6.2. Case study protocol

Het protocol voor de case study bestaat uit twee delen: de beargumentatie van de keuze voor de specifieke case en het protocol voor het verzamelen van de gegevens. De keuze voor CMI projecten tijdens de inzet van Nederlandse eenheden in Uruzgan in 2007 wordt onderbouwd in paragraaf 6.2.1.. Het protocol voor de verzameling van de gegevens valt uiteen in vier hoofdgroepen en heeft als belangrijkste doel het verankeren van reproduceerbaarheid en daarmee de betrouwbaarheid van het case study onderzoek [Yin, 2003]. Deze vier hoofdgroepen zullen worden besproken in de paragrafen 6.2.2. tm 6.2.5..

6.2.1. De keuze voor de specifieke case.

Als case is gekozen voor de ervaringen met aanbestedingsprocessen in het kader van CMI zoals deze zijn opgedaan door de Nederlandse krijgsmacht in Uruzgan in 2007. De operatie in Uruzgan is een recente en complexe operatie waar veel aandacht uitgaat naar de samenwerking tussen civiele en militaire actoren. Hierdoor neemt CMI een voornamelijk plaats in. De periode 2007 is gekozen omdat deze voldoende ver na de start van de missie in Uruzgan ligt om de echte opstartproblemen geen grote rol meer te laten spelen en toch lang genoeg geleden is om de documenten beschikbaar te hebben en de betrokken militairen te kunnen interviewen. Toegankelijkheid van informatie over de missie en de actuele relevantie voor de Nederlandse overheid speelden eveneens een rol bij de keuze.

6.2.2. Casebeschrijving

De casebeschrijving gaat in op de context van de case voor zover dit voor het onderzoek van belang is en geeft tevens een kort overzicht van de aanloop, de opdrachtgevers, het doel en de opzet van het onderzoek. Zij dient niet alleen de betrouwbaarheid, maar dient ook als introductie voor te interviewen personen en overige geïnteresseerden. In dit onderzoeksverslag is de opzet van het onderzoek al eerder weergegeven in hoofdstuk 1, de context van de case Uruzgan wordt behandeld in paragraaf 6.3. De Casebeschrijving zoals toegepast tijdens dit onderzoek is opgenomen in bijlage C.

6.2.3. Procedures voor “veldwerk”

De activiteiten die zijn uitgevoerd om de informatie over deze case te bemachtigen worden vastgelegd in de procedures voor veldwerk. Bij het verzamelen van informatie is zoveel mogelijk triangulatie van gegevens(bronnen) toegepast. Ook is gestreefd naar triangulatie van methoden, waarbij met name halfgestructureerde interviews werden afgewisseld met onderzoek van documenten en archieven. Echte wetenschappelijke literatuur die specifiek betrekking had op Uruzgan was nauwelijks voorhanden en kon dus niet gebruikt worden. Participerende-observatie, met terugwerkende kracht, was zeer beperkt ook mogelijk door gebruik te maken van de eigen ervaringen van de onderzoeker gedurende zijn verblijf in Uruzgan van feb-sep 2007.

De interviews zijn allen niet op locatie gehouden, maar na terugkeer van de functionarissen in Nederland. Over het algemeen was de bereidheid om mee te werken hoog, er zijn slechts enkele respondenten geweest die medewerking hebben geweigerd. De interviews duurden gemiddeld 1,25 uur en waren zodanig opgezet met open vragen dat de respondenten gedwongen waren na te denken over hun antwoorden. Een lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in de literatuuropgave.

De gebruikte documenten waren met name afkomstig uit de administratie van het PRT en van de sectie G9 (CIMIC), in enkele gevallen betrof het documenten van de TFU-staf in breder verband of bijvoorbeeld persoonlijke documenten.

De respondenten en documentatie waren relatief eenvoudig toegankelijk aangezien het onderzoek onder andere werd uitgevoerd voor de NLDA en dus deels binnen de militaire organisatie zelf. Bij het onderzoek van documenten speelde de vertrouwelijkheid en classificatie soms een beperkende rol bij de toegankelijkheid en de

verwerking van de informatie. Dit is ondervangen door hierover met de steller van de documenten en de veiligheidsofficier te overleggen.

Aangezien al het onderzoek in Nederland plaatsvond, was de beschikbaarheid van hulpmiddelen zoals computers, internet en telefoon geen probleem.

Deze werkzaamheden waren als volgt geordend in de tijd:

Activiteiten	Tijd
Algemene voorbereiding op de context	1 week
Proefinterview en test protocol	1 week
Onderzoek documentatie	3 weken
Interviews PRT personeel	6 weken
Interviews G9 (CIMIC) personeel	6 weken
Interviews overigen (financieel personeel en personeel van Ontwikkelingssamenwerking)	6 weken
Resultaten ordenen en verwerken	2 weken
Terugkoppeling met de respondenten	1 week
Definitief case study rapport	1 week

6.2.4. De case study vragen

De lijst met vragen die leidend zijn geweest bij het uitvoeren van de interviews is opgenomen in bijlage B. Deze vragen zijn niet in letterlijke zin en met een vaste volgorde voorgelegd aan de respondenten, maar dienden als een houvast voor de onderzoeker tijdens de interviews en het onderzoeken van de documenten. Omdat het besluitvormingsmodel als zodanig niet is toegepast in Uruzgan, omdat het simpelweg nog niet bestond, was rechtstreekse toetsing van de resultaten van deze besluitvorming niet mogelijk. In plaats daarvan is onderzoek gedaan enerzijds naar het voorkomen van de verschillende aanbestedingsprocessen en de redenen die tot het besluit voor dit proces geleid hebben en anderzijds naar het voorkomen van criteria in de praktijk van het aanbesteden in Uruzgan. Het betrof hier niet alleen het zoeken naar de in het onderzoek geïdentificeerde criteria, maar zeker ook het zoeken naar niet vooraf onderkende maar wel relevante criteria.

Gedurende deze interviews werd eerst de achtergrond van het onderzoek toegelicht en een beeld gevormd van de achtergrond van de persoon voor wat betreft militaire ervaring en relevante vooropleiding. Hierna werd gevraagd naar de CMI gerelateerde bouwprojecten waar de persoon aan meegewerkt had en vervolgens werd de persoon in het algemeen gevraagd naar zijn ervaringen met aanbestedingsprocessen en de gedachte mogelijkheden op dit gebied. Tenslotte werd op een van de eerder genoemde projecten dieper ingegaan en meer in detail gesproken over de bij de keuze voor een aanbestedingsproces gehanteerde overwegingen en de binnen dit specifieke proces onderkende criteria.

6.2.5. Richtlijnen en opzet voor het case study rapport

Een opzet voor het case study rapport is behulpzaam bij het structureren van de te verzamelen informatie. Vanwege de opbouw van de studie en de doelstelling om het initiële besluitvormingsmodel te valideren ligt de structuur van het case study rapport voor de hand. Als eerste zal een korte beschrijving van de context van de case en de onderzochte projecten fungeren als inleiding en als randvoorwaarde. Vervolgens zal worden weergegeven wat de bevindingen zijn op het gebied van de beschikbare aanbestedingsprocessen. Daarna zullen de geïdentificeerde criteria en de gebruikte criteria (indien er sprake was van een besluit) in kaart worden gebracht. Tenslotte zal de afweging zoals die gemaakt is worden beschouwd in vergelijking met het geformuleerde initiële model. Deze onderdelen vormen respectievelijk de paragrafen 6.3, 6.5, 6.6. en 6.7..

6.3. *De context van de case Uruzgan*

6.3.1. De aanloop

De onstuimige en gewelddadige geschiedenis van Afghanistan werkt door tot in het heden. Na het vertrek van de Sovjet-Unie in 1989, ontstond in Afghanistan een gruwelijke burgeroorlog tussen de verschillende facties van de 'warlords'. Gedurende deze burgeroorlog ontstond de beweging van de Taliban, hetgeen 'religieuze studenten' betekent. Deze beweging slaagde er in korte tijd in om Afghanistan grotendeels onder controle te krijgen en dwong rust en orde af op basis van een extreme versie van de Islam. De Taliban regering ondersteunde ondertussen de radicale terreurbeweging Al Qaeda, die de aanslagen op het WTC van 11 september 2001 organiseerde. Met deze aanslagen lokte zij een sterke reactie van de VN, maar vooral van de VS uit. Met behulp van de Afghaanse Noordelijke alliantie, verdreven de VS de Taliban in korte tijd uit grote delen van Afghanistan. [Ewans, 2001]

Hierna start de internationale gemeenschap met grote inspanningen voor het tot stand brengen van een stabiel en democratisch Afghanistan. De door de VN-Veilighedsraad gemandateerde ISAF-operatie vormt hiervan het militaire onderdeel. Het doel is de Afghaanse autoriteiten zodanig te versterken dat die op termijn zelfstandig in staat zullen zijn de veiligheid en stabiliteit in het eigen land te garanderen. In het kader hiervan werd Nederland verzocht een taakgroep rondom een PRT te leveren voor de provincie Uruzgan in Zuid-Afghanistan [MinBuZa en MinDef, 2005]. Na een lange besluitvorming in de regering en het parlement ging Nederland akkoord met deze bijdrage in februari 2006. Binnen de missie in Uruzgan neemt wederopbouw en CMI (of CIMIC) een belangrijke plaats in.

De veiligheidssituatie in het zuiden en oosten van Afghanistan is slecht en het gezag van de centrale en provinciale overheid is er niet sterk. Het wordt cruciaal geacht dat de wederopbouw ook in het zuiden en oosten een kans krijgt, zodat de sociale en economische ontwikkeling evenwichtiger over het land en de etnische groepen wordt verdeeld. De ernstige armoede en het ontbreken van effectief bestuur vergroten de ontvankelijkheid van de bevolking voor de invloed van de in deze gebieden nog aanwezige Taliban [MinBuZa en MinDef, 2005].

6.3.2. De provincie Uruzgan

Uruzgan beslaat 28.522 km², wat overeenkomt met ruim tweederde van Nederland. De grotendeels bergachtige provincie Uruzgan heeft een geschatte bevolking van 321.000 personen [MRRD, 2007].

De bevolking van Uruzgan bestaat voornamelijk uit leden van de Pashtun. De Pashtun onderscheiden zich door een eigen taal en een stammen-samenleving. Delen van een stam of een clan worden vaak aangevoerd door kleine lokale krijgsheren en in grote delen van de Pashtungebieden reikt de macht van de overheid vaak niet veel verder dan de provinciale hoofdstad. De werkelijke macht in de gebieden daarbuiten ligt bij de verschillende clanhoofden. Op familie-, dorps-, clan- en stamniveau vinden onder de Pashtun regelmatig conflicten plaats. Naast het optreden van de Taliban en de conflicten van de Pashtun onderling werken ook de drugscriminaliteit en corruptie sterk complicerend voor de wederopbouwinspanning [MinBuza, 2006].

De economie van Uruzgan is sterk gericht op (zelfvoorzienende) landbouw en de toelevering daaraan. Op zeer beperkte schaal is er sprake van ambachtswerk, handel en bouwnijverheid. Daarnaast is er een beperkte overheidssector. De illegale drugseconomie is van zeer groot belang en vermoedelijk sterk verweven met de legale economie [MinBuza, 2006]. Als gevolg van de onveiligheid en de beperkte ontwikkeling en omvang van de economie is ook de absorptie- en implementatiecapaciteit beperkt [MinBuza en MinDef, 2008].

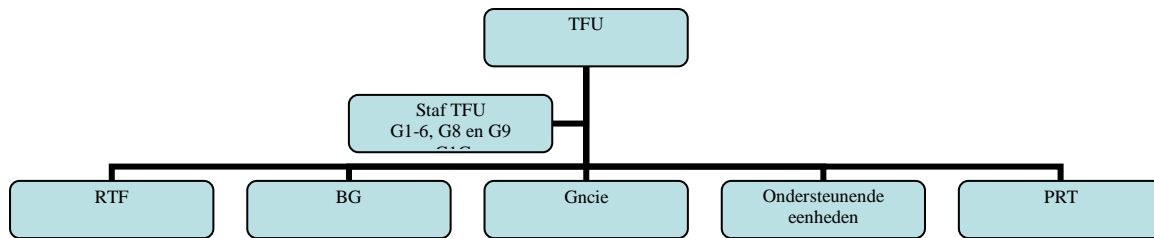
Voor een succesvol Nederlands militair optreden is het van belang de steun van de bevolking te winnen. Uitgangspunten van het Nederlandse optreden zijn een respectvolle benadering van alle bevolkingsgroepen, een open attitude, presentiepatrouilles en veelvuldige contacten met de bevolking. Activiteiten op de gebieden van CIMIC en het faciliteren van wederopbouw, maken een belangrijk onderdeel uit van de Nederlandse aanwezigheid.

Een deel van de CIMIC en wederopbouwactiviteiten richt zich op het realiseren van concrete bouwprojecten. Deze bouwprojecten worden gerealiseerd door aanbesteding aan lokale aannemers, waardoor aanbesteding een onderdeel is van de CIMIC activiteiten.

6.3.3. De Nederlandse troepen

In de besluitvorming van regering en parlement tot deelname speelde het aspect wederopbouw een hoofdrol. Vandaar dat binnen het Nederlandse contingent een belangrijke rol was weggelegd voor het PRT. De totale Nederlandse bijdrage in Uruzgan bestond uit een Luchtmachtcomponent, de Air Taskforce (ATF) en de Taskforce Uruzgan (TFU). Hierbij was de TFU de eenheid verantwoordelijk voor de provincie Uruzgan. Onder de TFU vielen de Australische Reconstruction Taskforce (RTF), de Nederlandse Battlegroup (BG), de Geniecompagnie (Gncie) inclusief ISD, ondersteunende eenheden en het Nederlandse PRT.

Binnen de TFU waren met name het PRT, de RTF en de stafsectie G9 (CIMIC) van de TFU betrokken bij CMI en bij bouwprojecten. Hierbij was de verantwoordelijkheid voor capaciteitsopbouw en reconstructie primair belegd bij het PRT. In deze case study is voornamelijk gekeken naar het Nederlandse PRT en de sectie G9. Het Nederlandse PRT was verdeeld over twee locaties: één team in Dehrawod en de hoofdmacht in Tarin Kowt. Het PRT bestond uit vier missieteams (MT's) van elk 4 personen die verantwoordelijk waren voor een bepaald gebied. Daarnaast was er een eenheid van de Koninklijke Marechaussee (KMAR) die verantwoordelijk was voor het opleiden van Afghaanse politieagenten, en de opbouw van de Afghaanse politie meer in het algemeen. Ook was er een pool van Functioneel Specialisten (FSn) die verantwoordelijk waren voor hun specifiek vakgebied zoals rechterlijke macht, irrigatie en gezondheidszorg. De staf van het PRT was voorzien van een sectie inlichtingen, een sectie operaties en een sectie CIMIC, inclusief een financiële functionaris. Tenslotte waren er diverse ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse zaken werkzaam bij het PRT, was er een adviseur van USAID, een Amerikaanse politiek adviseur (USPOLAD) en een Australische Liaison Officier (LSO).



Figuur 6-1, De structuur van de TFU op hoofdlijnen [MinDef, 2008].

6.4. Van projectvoorstel tot oplevering in Uruzgan

Binnen de TFU was er een omschreven proces voor het realiseren van bouwprojecten in het kader van CMI, dat meestal gevolgd werd. Dit proces kon als gevolg van operationele redenen op sommige punten worden aangepast, maar hier werd niet gemakkelijk toe besloten. Het proces was als volgt ingericht:

Het project startte met het signaleren van een behoefte. Dit gebeurde meestal door een MT, maar in principe kon elk PRT-lid een voorstel doen. Het MT schreef een 'project proposal' over het voorgenomen project. Hierna werd dit project proposal beoordeeld door het CSE (op CIMIC criteria), de S8 PRT (op beschikbaar budget) en de Commandant van het PRT. Het proposal ging vervolgens naar de staf TFU waar de G8 en de G9 stafadvies hierover gaven aan de TFU commandant. Na goedkeuring door C-TFU startte het verwervingstraject onder verantwoordelijkheid van de verwerver en werden er biedingen (offertes) opgevraagd bij zoveel mogelijk aannemers. Het was van groot belang dat er minimaal drie biedingen werden ontvangen [CLAS, 2007]. Als de offertes ontvangen waren kon er een keuze worden gemaakt door de verwerver in samenwerking met het MT. De prijs was hierbij een belangrijk criterium, maar het MT kon ook andere criteria aandragen. Soms vonden er nog onderhandelingen plaats. De verwerver was verantwoordelijk voor de gunning en hij maakte het contract op, dat door de aannemer (contractor) getekend werd. Vervolgens was het bouwproces en de oplevering een zaak voor het MT en de aannemer. De betaling vond in fasen plaats via het MT.

6.5. Beschikbare aanbestedingsprocessen: de alternatieven

De aanbestedingsprocessen die beschikbaar waren voor toepassing in Uruzgan kunnen worden samengesteld op basis van de mogelijke contractvormen en de mogelijke aanbestedingsvormen. In deze paragraaf zullen dus eerst de bevindingen m.b.t. mogelijke contractvormen worden geëvalueerd en daarna wordt ingegaan op de mogelijke aanbestedingsvormen. Tenslotte zal worden stilgestaan bij enkele algemene bevindingen over de beschikbare aanbestedingsprocessen.

6.5.1. Contractvormen

Bij de aanbestedingsprocessen binnen de bestudeerde case is alleen gebruik gemaakt van de contractvorm aanneemsom. De meeste militaire respondenten die werkzaam waren buiten het financiële functiegebied lijken niet te weten dat er andere mogelijkheden zijn dan de aanneemsom. Slechts enkele respondenten met civiele ervaring binnen inkoop of bouwmanagement, zoals de Functioneel Specialisten en de verwerver, gingen in op de mogelijkheden die een eenheidsprijzencontract had geboden onder de heersende omstandigheden. Hierbij werd bijvoorbeeld gedacht aan het toepassen van raamcontracten voor grotere clusters van projecten, zodat nieuwe projecten conform dezelfde raamcontracten zouden kunnen worden aanbesteed. Dit zou de procestijd sterk verkorten en dus tot snellere resultaten kunnen leiden. Het regiecontract is in het geheel niet overwogen; de omstandigheden leenden zich niet voor het actief en direct voeren van de regie door het PRT over een bouwplaats in de onrustige provincie Uruzgan. Ondanks de voorkeur voor aanneemsom-contracten, werden er wel vaak offertes opgevraagd met een specificatie van de verschillende kosten. Over het contract in relatie tot de cultuur merken de respondenten die intensief contact hebben gehad met de lokale bevolking op dat het geschreven contract voor de Afghaanse aannemers sowieso niet zo veel betekent. Dit komt omdat de eer van het zich aan hun woord houden sterker telt dan een stukje geschreven tekst. Dit laatste is niet zo verwonderlijk aangezien de samenleving en cultuur in Uruzgan sterk leunt op mondelinge tradities en het schrift geen zeer prominente plaats inneemt.

Citaat: "Bij de keuze voor een contractor werd het contract nog een keer met hem besproken en uiteindelijk getekend. De papieren versie betekende voor de Afghaanse contractors overigens weinig, de afspraak zelf was veel belangrijker voor hen. Bij gebreken werd er over het algemeen goed meegewerkt om deze te herstellen. De aannemers zagen het belang in van een tevreden opdrachtgever."

6.5.2. Aanbestedingsvormen

De meest dominante vorm was de openbare aanbesteding, die gezien werd als de officiële standaardvorm. De term openbaar is binnen deze case discutabel omdat er sprake was van omstandigheden die ervoor zorgden dat er in feite een openbare aanbesteding met voorafgaande selectie plaatsvond. Deze selectie gebeurde deels onbewust door de eisen en werkwijze van ISAF en deels buiten het zicht van ISAF binnen de krachtenvelden in de samenleving van Uruzgan. Tenslotte kon door de beperkte mogelijkheden tot communicatie de uitnodiging voor het indienen van een offerte niet aan de gehele bevolking bekend worden gemaakt. In Dehrawod werd dit probleem deels ondervangen door het gebruik van een netwerk van aannemers en een wekelijkse bijeenkomst van alle aannemers op de Nederlandse base. De belangrijkste oorzaak voor deze dominantie van de openbare aanbesteding is het Nederlandse Defensie verwervingsbeleid [Ministerie van Defensie, 2006] en het Handboek verwerving CLAS [CLAS, 2007] waar uitgegaan wordt van een verplichting tot zoveel mogelijk gebruik van competitie als middel om de kostprijzen te drukken. Wetmatigheid en doelmatigheid zijn hierbij de belangrijkste overwegingen. Veel militaire respondenten beschouwden dit als niet passend bij de operationele omstandigheden in Uruzgan. Het proces van aanbesteden werd als traag en bureaucratisch ervaren [PRT-3, 2007].

Het bestaande proces bood overigens wel de mogelijkheid om beperkt af te wijken van de keuze voor de goedkoopste aannemer op basis van meer operationele argumenten zoals tribale balans en het gebied van afkomst van de aannemer. Als uitzondering op de regel werd in bijzondere situaties de enkelvoudige uitnodiging toegepast. Bij hoge tijdsdruk of hele specifieke technische eisen in combinatie met operationele noodzaak kon worden afgeweken van de verplichting om minimaal drie offertes te verkrijgen en hieruit een keuze te maken. Dit bood een mogelijkheid tot het versnellen van het aanbestedingstraject.

De procedure bij een deel van de projecten van het ministerie van Buitenlandse Zaken bood ruimte om slechts met één of twee aannemers in onderhandeling te gaan. Het betrof hier meestal grotere en langlopende projecten met bijzondere eisen.

Citaat: " Ons missieteam onderhield wel contacten met een bepaald gebied in de buurt van Tarin Kowt, maar had niet zo vaak de kans hier op bezoek te gaan. Toch wilden wij de bestaande contacten, o.a. met de dorpsoudste, wel behouden en ons bereikte het verzoek om een schoolgebouw omwille van de veiligheid te voorzien van een ommuring. Voor deze muur kwamen er drie bijna identieke biedingen binnen via de dorpsoudste en zo ontstond er een verdenking van oplichting naar deze dorpsoudste toe. De dorpsoudste werd naar kamp Holland geroepen en er werd een confrontatiegesprek gevoerd. De andere biedingen bleken van familieleden te zijn. Hierop werden er nieuwe biedingen gevraagd, maar nu wel echt van verschillende aannemers, maar daarnaast werd er een referentiebieding gevraagd bij een andere aannemer. Hiermee werden de aannemers en de dorpsoudste uit het gebied voldoende onder druk gezet om met een reëlere prijs te komen. Het project werd uiteindelijk alsnog uitgevoerd."

6.5.3. Overige bevindingen

Naast de min of meer traditionele vormen die in de vorige twee paragrafen zijn behandeld, was er ook sterk behoefte aan vormen van aanbesteden waarbij rechtstreeks groepen uit de lokale bevolking konden worden bereikt om met eigen materiaal eenvoudige projecten uit te voeren. Hiervoor zijn diverse vormen ontwikkeld zowel in Dehrawod als in de omgeving van Tarin Kowt. Als er een betrouwbaar en representatief leider of structuur gevonden was in een groep of gebied die men wilde bereiken, wilde men graag een project gunnen aan deze leider of organisatie. In al deze gevallen was dit een probleem, omdat het onmogelijk was om hen gericht een project te gunnen via de bestaande procedure. Toch was het in deze gevallen vanuit veiligheidsoverwegingen en geloofwaardigheid van ISAF niet mogelijk om het project openbaar aan te besteden. Dit zou ook voorbij gaan aan de achterliggende gedachte van zelfwerkzaamheid en employment based civil engineering.

Ook bij 'gewone' projecten werd grip op het proces en het kunnen bijsturen belangrijk gevonden omdat soms externe overwegingen (zoals stam of locatie) een belangrijker rol spelen dan gebruikelijke criteria zoals kwaliteit en kosten. Men wil dus kunnen bijsturen zodat 'fouten' op dit gebied vermeden kunnen worden. De projecten konden een belangrijke rol spelen in relatiebeheer en hierbij

Citaat: "In het geval van een Community-Based Organization werd er eerst contact gelegd met de bestaande structuur of er werd een shura opgezet, de mensen kwamen dan zelf met prioriteiten, vervolgens werd er gevraagd wat ze zelf gedaan hadden en konden doen. Hier werden de mensen dan weer bij gesteund. Als hiervoor materialen moesten worden gekocht of (deel-)bouwprojecten moesten worden aanbesteed was er dus geen sprake van een normaal, openbaar aanbestedingsproces. Meestal werd er slechts 1 lokale aannemer of 1 organisatie van de bevolking uitgenodigd voor een offerte. Ook kwam het wel voor dat de mensen zelf op zoek gingen naar een aannemer. Zij konden dan zelf een prijs stellen, maar die werd uiteraard wel kritisch bekeken door het PRT. Dit alles was essentieel voor het bereiken van ownership."

waren lokale overwegingen zoals stam en herkomst doorslaggevend.

In het gehele proces, dus niet alleen bij de aanbesteding, overheerste bij veel militairen het gevoel van tijdsdruk en (te) trage bureaucratie. Flexibiliteit en snelheid van werken werden essentieel geacht.

6.5.4. Samenvatting en conclusie

Formeel was openbaar aanbesteden de norm, maar de facto was er sprake van een vorm van meervoudig onderhands aanbesteden. De preselectie van de deelnemende aannemers werd echter niet volledig en bewust door de militaire organisatie gedaan. Daarnaast werd ook de enkelvoudige uitnodiging als reële optie voor uitzonderingsgevallen gezien. Andere aanbestedingsvormen werden niet toegepast.

De enige gebruikte contractvorm was de aannemsom. Het niet toepassen van eenheidsprijzen of raamcontracten leidde mogelijk tot gemiste kansen op het gebied van snelheid en flexibiliteit. Bij veel militairen van het PRT leefde het idee dat de doorlooptijd van projecten (inclusief de procestijd van de aanbesteding) te lang was, zeker in de beleving van de Afghaanse bevolking. Flexibiliteit en snelheid werden essentieel gevonden door de betrokken functionarissen.

6.6. *Criteria*

De bevindingen op het gebied van de criteria zullen in deze paragraaf worden besproken. Hierbij worden eerst de vier vooraf onderkende hoofdgroepen van criteria en vervolgens de overige bevindingen behandeld.

6.6.1. Geld

Binnen de aanbestedingsprocessen in Uruzgan namen kosten en prijs-kwaliteitverhouding een belangrijke plaats in bij het gunnen van een bouwproject aan een aannemer. Dit wordt deels verklaard door de opzet van het verwervingsbeleid [MinDef, 2006] en door een sterk besef van het moeten verantwoorden van de uitgaven, met name binnen het financiële functiegebied. Ook kon het te veel betalen aan een aannemer gezien worden als corruptie of zwakte van ISAF. Het letten op kosten betekende niet automatisch een keuze voor de goedkoopste aannemer omdat als het bestek of het Programma van Eisen niet specifiek genoeg is (wat veelal het geval was) het moeilijk is om op kosten te vergelijken. Het geleverde product kan immers te veel verschillen van aannemer tot aannemer. Men verwachtte dat competitieve aanbesteding tot lagere prijzen leidde. Het criterium 'Value for money (Efficiëntie m.b.t. het product)' werd zeker toegepast bij het inrichten van het aanbestedingsproces en bij de keuze voor een aannemer. Met de absorptiecapaciteit van de lokale economie werd, voor zover bekend, geen rekening gehouden.

6.6.2. Tijd

De tijdsdruk op het aanbestedingsproces in Uruzgan verschilde van project tot project. De totale looptijd van een project werd over het algemeen te lang gevonden door de missieteams, die onder druk stonden van hun Afghaanse contactpersonen of van de operationele tijdsbalk. Vanuit het financiële functiegebied werden de processen juist als snel ervaren (in ieder geval in relatie tot de situatie in Nederland). De tijd die het normale aanbestedingsproces kostte verlengde ook de totale looptijd van het project. In uitzonderingsgevallen en operationele noodzaak kon er gebruik gemaakt worden van de enkelvoudige uitnodiging, hetgeen de procestijd sterk verkortte. De keuze voor een betrouwbare en kwalitatief goede aannemer verkleinde ook de kans op een sterke uitloop van het project. Vanwege de tijdsdruk bij de MT's was de gestelde tijd in het criterium 'Aanbestedingsproces verloopt binnen de gestelde tijd' per definitie zo kort mogelijk. De tijd tot aanvang van de bouwwerkzaamheden werd meestal zeker zo belangrijk gevonden als de tijd tot oplevering van het project. 'Levering van het gebouw op tijd' was hiermee een minder belangrijk criterium dan 'Aanbestedingsproces verloopt binnen de gestelde tijd'.

6.6.3. Kwaliteit

Kwaliteit van de aannemer en van het product was essentieel voor het slagen van een aanbesteding en een bouwproject in het algemeen. Deze kwaliteit was in Uruzgan echter ook problematisch. Vanwege de beperkte ontwikkeling van de bouwsector en het gebrek aan registratie en documentatie m.b.t. aannemers was het vinden van professionele aannemers niet eenvoudig. Een indicatie van de technische kwaliteit van de aannemer kon worden verkregen door een interview over de werkaanpak, financiën en technische kennis m.b.t. het bouwproject. Daarnaast waren met name eerdere ervaringen en referentieprojecten van belang bij het vaststellen van het kwaliteitsniveau van de aannemer. Hiervoor ontbrak het vaak aan technische kennis bij het PRT. Een enkele keer werd samengewerkt met personeel van het Infra Support Detachment (ISD), dat de benodigde kennis in huis had om de kwaliteit van een aannemer in te schatten. Ook werden er kwaliteitseisen in de contracten opgenomen, hoewel het belang dat de Afghanen hieraan hechten en de mogelijkheid tot afdwingen ervan discutabel waren. Mondelinge afspraken met aannemers waren daarentegen wel sterk van belang, vanwege het persoonlijke eergevoel. Harde, juridisch afdwingbare garanties waren er dus nauwelijks. Hierdoor nam het belang van het selecteren van een professionele aannemer nog meer toe.

Een andere vorm van kwaliteit was meer gericht op de waarde van het proces dan op de waarde van het product. Deze kwaliteit betrof de participatie van lokale instituties en lokale bevolking in het bouwproces en zo mogelijk ook in de aanbesteding. Dit bevorderde ownership en duurzaamheid (sustainability) en had een positief effect op de werkgelegenheid. Door het betrekken van de lokale overheid leerde deze omgaan met bouwprojecten en meer algemeen met besluitvorming en haar rol als overheid. Door het op de markt brengen van grotere bouwprojecten kon ook een sterkere bouwsector ontstaan en de kwaliteit zou een impuls kunnen krijgen. Deze effecten dragen bij aan capaciteitsopbouw van de lokale overheid, wat nadrukkelijk één van de doelen van het PRT was, maar ook aan de ontwikkeling van de bouwsector.

Bij de keuze voor een bouwproject of voor een bepaalde aannemer konden ook overwegingen m.b.t. force protection en acceptatie een rol spelen. Hierbij richtte een MT zich speciaal op één gebied of één stam, gebaseerd op operationele- of veiligheidsoverwegingen boven bouwtechnische of financiële aspecten. Ook speelde het creëren van draagvlak een belangrijke rol. Hierdoor was flexibiliteit in het proces een belangrijk vereiste. De criteria m.b.t. kwaliteit uit het initieel model waren allen van belang in het aanbestedingsproces in Uruzgan.

6.6.4. Beheersbaarheid

De criteria van beheersbaarheid hebben met name betrekking op het investeren in de relatie, het tegengaan van informatie asymmetrie en het sturen van het gedrag van de aannemer.

Het opbouwen van een goede relatie was voor de Afghanen in elke situatie van groot belang. Dit sluit zeker aan bij de waarnemingen van de respondenten die werkzaam waren binnen het PRT en van de onderzoeker zelf. Toch waren veel aannemers er op uit om ISAF een te hoge rekening te laten betalen. Dit spanningsveld zorgde ervoor dat de militairen scherp moesten opletten. Uiteindelijk konden aannemers onder druk worden gezet door stopzetten van deelbetalingen of dreigen met het stopzetten van het gehele project. Dit spel van onderhandelen en uitproberen was kenmerkend voor de onderhandelingen met Afghaanse aannemers. Toch was ook het opbouwen van een goede relatie en vertrouwen met de aannemer van belang bij het aanbestedingsproces in Uruzgan. Als gevolg van deze relatie konden betere inschatting m.b.t. de haalbaarheid, termijn en kosten van een project gemaakt worden. Ook speelde dit een rol in het ontwikkelen van een relatienetwerk in de provincie. Door de culturele factor is het criterium in elk aanbestedingsproces van groot belang. Als zodanig is het in de omstandigheden van Uruzgan geen onderscheidend criterium.

Het tegengaan van informatie asymmetrie wordt niet als zodanig genoemd, waarschijnlijk uit onbekendheid met de agency theorie. Toch zijn de functionarissen die betrokken waren bij aanbestedingsprocessen zich allen bewust geweest van het feit dat de complexe Afghaanse situatie en de optredende krachtenvelden zeer moeilijk te doorgronden zijn voor westerlingen. Om toch deze informatie asymmetrie tegen te gaan, is het van belang informatie te verzamelen over de civiele omgeving en over lokale bouwwijzen en 'kwaliteitsstandaarden'. Deze informatie werd wel opgeslagen waar mogelijk, maar niet altijd centraal en gericht verzameld en toegankelijk gemaakt. Met betrekking tot prijsniveau en technische kennis was men zich bewust dat hier eveneens informatie asymmetrie heerste. Slechts enkelen waren zich, vanuit eerdere ervaring of eigen ondervinding, bewust van de mogelijkheid tot het inzetten van een technisch adviseur (bijvoorbeeld van het ISD of de RTF).

Naast deze technische en financiële informatie waren er twee andere aspecten van belang bij het verzamelen van informatie over de civiele omgeving. Aan de ene kant ging het om het verzamelen van informatie m.b.t. het project, de betrokken partijen en de lokale bouwmarkt, maar anderzijds ook om het vergroten van het algemene inzicht in de omgeving ('ground truth') en met regelmaat zelfs om veiligheidsgerelateerde informatie. In het geval van herhaalde samenwerking met een groep aannemers was het mogelijk een beeld te vormen van de opbouw van de kosten. Hierdoor ontstond, met name bij de MT's en de verwerver, ook een beter inzicht in de markt. Voor het vergroten van het algemene inzicht in de omgeving was het van belang een aannemer te kunnen kiezen die in een bepaald gebied actief was of een bepaalde achtergrond had.

Ook werden de projecten bekeken op voortzettingsvermogen/duurzaamheid ('sustainability') en werd er voorkomen dat er 'prestigeprojecten' voor de lokale overheid gedaan werden. De projecten speelden een rol bij het behoud en verbeteren van de kennis en capaciteit binnen de bouw in DR. Binnen de bouwwereld in DR waren er namelijk kleine maar ook grotere, professionelere, aannemers actief, die zich door 'ingenieurs' lieten bijstaan. Helaas nam het aantal (complexere) projecten na verloop van tijd af (door de lange doorlooptijd van de besluitvorming in TK) waardoor enkele betere aannemers en ingenieurs verdwenen. De bedoeling was dat de GOA een grotere rol kreeg en door begeleiding bij het proces ook de kennis en capaciteit van de GOA zou verbeteren.

Om het gedrag van de aannemers te kunnen sturen werden er verschillende mechanismen toegepast. In het standaardcontract was een clause opgenomen met garantiebepalingen, hoewel dit alleen door respondenten met een financiële achtergrond werd vermeld tijdens de interviews. Het opstellen van het contract berustte bij een aparte functionaris, de verwerver. De voor de Afghanen zo belangrijke mondelinge afspraken werden echter

veelal met de missieteams gemaakt. Over deze afspraken ontstonden regelmatig misverstanden, zoals over de exacte locatie van het bouwwerk of de te gebruiken materialen. Mogelijk speelde hierbij ook cultuurverschillen en de taalbarrière een rol. Al eerder is geconstateerd dat de papieren contracten voor de Afghaanse aannemers een minder belang hadden. Gedurende de loop van het project werd er dus regelmatig onderhandeld over voortgang, kwaliteit en betalingen. Voor deze tussentijdse conflicten was er verder geen mechanisme voor conflictbeslechting. Men leek voornamelijk te vertrouwen op het principe dat 'wie betaalt, bepaalt'. Hierbij richtte men zich op controle en eventuele financiële sancties en/of op het impliciet in het vooruitzicht stellen van mogelijke vervolgoeddrachten. Hierbij was er dus sprake van het beperkt gebruik van continuïteitsintenties, dit mechanisme was bij alle functionarissen bekend. Wel merkten alle respondenten op dat in principe de projecten individueel beschouwd en aanbesteed werden, dit was de officiële verwervingsprocedure. Door de beperkte groep aannemers en de hoeveelheid projecten die gestart werd ontstonden er echter wel beperkte samenwerkingsrelaties. Omdat de missieteams en overige leden van het PRT echter geen afspraken hierover konden (waar)maken bleef dit instrument in handen van de verwerfer en slechts zeer beperkt bruikbaar voor de missie van het PRT en de TFU. Het werkingsprincipe sluit dus beperkt aan bij het initieel model.

Citaat: "Het type watermolen dat gebouwd moest worden was min of meer standaard voor Zuid-Afghanistan en bekend bij het ministerie van irrigatie. Het project werd door Nederland gefinancierd en dus moest er een aanbesteding plaatsvinden met minimaal drie offertes. Het bleek echter zeer lastig om aannemers te vinden die het project konden realiseren. Uiteindelijk werd door tussenkomst en op voorspraak van het ministerie van Irrigatie van Uruzgan (met een van de weinige capabele directors) een aannemer gevonden die ervaring had met het type watermolen en die het project aankon. Deze aannemer kwam met een offerte in het Pashtu, en het vertalen van de technische termen leverde een probleem op. Er moest dus een vervolgesprek worden gepland waarin de aannemer aan de minister en aan ISAF moest gaan uitleggen wat in de offerte stond en wat er in detail bedoeld werd, voornamelijk vanwege de papieren verantwoording. Dit was een enigszins genante vertoning aangezien het veel moeite kostte en met horten en stoten verliep, terwijl de aannemer, de minister en ISAF eigenlijk een goed beeld hadden van wat er gebouwd moest worden en een contract of offerte voor een Afghaan weinig betekent."

Het belang van transparantie werd door alle functionarissen onderschreven, echter voornamelijk als een extern, Nederlands verantwoordingsmechanisme. Een van de respondenten, met een civiele achtergrond, geeft aan dat het zeer uitgebreide verantwoordingsmechanisme, dat zelfs van toepassing is op zeer kleine uitgaven, niet past bij het vertrouwen dat de Nederlandse medewerkers verdienen. Verschillende andere respondenten, met name uit de MT's, gaven aan graag een grotere armslag gehad te hebben m.b.t. aanbestedingen voor projecten. Het verantwoorden van het aanbestedingsproces naar de Afghaanse overheid en bevolking wordt door de militaire respondenten niet genoemd. Wel wordt dit perspectief gehanteerd door een respondent met een achtergrond in Ontwikkelingssamenwerking, hoewel deze erbij te kennen geeft dat ook bij openbare aanbestedingen de bevolking en overheid heel goed weet dat de uitkomst niet zuiver van de marktwerking afhangt, maar ook van manipulatie en corruptie. Het is voor de Afghanen niet altijd duidelijk of dit bewust of onbewust door ISAF gedaan wordt.

6.6.5. Overige bevindingen

Naast het vergelijken van de criteria uit het initieel model met de praktijk van de case Uruzgan, kwamen er tijdens de case study ook enkele onverwachte bevindingen naar voren. Deze bevindingen worden in de navolgende paragraaf behandeld.

De aanbesteding als inzetmiddel

Gedurende een aantal interviews, met name met respondenten uit de operationele functies, kwam de mogelijkheid ter sprake om d.m.v. de aanbesteding (en ook het project in het algemeen) invloed uit te oefenen op de samenwerking en machtsverhoudingen binnen een bepaald gebied. Door de keuze voor een specifieke aannemer of het stellen van aanvullende voorwaarden aan deze aannemer kan niet alleen een bijdrage aan de force protection en acceptatie worden gerealiseerd, maar zelfs een directe bijdrage aan de militaire missie van stabiliteit en veiligheid. Dit werd bevestigd door een respondent met grote kennis van en ervaring in Afghanistan. Een meer passieve variant kwam ook in enkele andere interviews naar voren, in de vorm van de eis dat de aannemer geen banden met de

Citaat: "In het kader van de huidige missies (state-building en conflict-transformation) is het proces inderdaad zeker zo belangrijk als de inhoud. Projecten zijn zeker ook een middel om relaties te bouwen die een direct effect (opstart lokaal mediation proces) en ook een indirect effect kunnen hebben (netwerkbeheer, vertrouwen, en informatie)."

Taliban mocht hebben om redenen van geloofwaardigheid en veiligheid. Dit hangt sterk samen met de criteria 'Force protection en acceptatie', 'participatie van lokale instituties en bevolking', en 'bijdragen aan capaciteitsopbouw'. In relatie tot dit criterium scoort de enkelvoudige uitnodiging hoog, de openbare aanbesteding laag en de overigen gemiddeld.

Referentieprojecten

Referentieprojecten worden veel genoemd als indicator, maar in de praktijk zijn maar weinig voorbeelden van concreet gebruik van referentieprojecten gegeven. Hoewel de functionarissen van het PRT dus wel degelijk het belang inzagen van het bezoeken van referentieprojecten om een beeld te krijgen van het kennen en kunnen van de aannemer, maakte de veiligheidssituatie en het gebrek aan militaire capaciteit het structureel toepassen ervan zeer moeilijk.

De technisch adviseur

Deze bevinding is niet zozeer een aanvulling op de criteria, maar een manier om betere invulling van enkele criteria te garanderen. Toch werd dit aspect dusdanig vaak genoemd dat het hier niet achterwege kan blijven. Als zodanig vormt het een voorwaarde om tot een effectievere aanbesteding te kunnen komen. Een belangrijk deel van de problemen op het gebied van kwaliteit en beheersbaarheid kwam voort uit onvoldoende solide basis voor de aannemer om het werk te kunnen uitvoeren of een gebrek aan technische kennis. Een manier om hier een beeld van te krijgen is door gesprekken met de aannemer en technisch kundig eigen personeel. Dit laatste ontbrak echter, hoewel hiervoor een enkele keer een beroep werd gedaan op het ISD. Enkele respondenten gaven aan dat een adviseur techniek veel zou bijdragen aan de kwaliteit van de projecten, met name op het gebied van het meten van de kwaliteit van gerealiseerd werk, het informeren van de aannemers en het (begeleiden van het) maken van een goed bestek. Eén van de respondenten noemt de mogelijkheid om kwaliteitsnormen voor een specifiek inzetgebied te ontwikkelen en deze standaard in een bestek of contract op te nemen. Deze normen zouden dan moeten worden aangepast aan de lokale standaard om te voorkomen dat er volgens westerse normen wordt gebouwd. Tevens zou dit het proces kunnen versnellen en bijdragen aan capaciteitsopbouw bij overheid en aannemers. Ook dit zou een rol kunnen zijn voor de technisch adviseur.

Citaat: "Meestal verliepen de projecten redelijk tot goed, getuige de evaluaties. Een enkele keer was het nodig dat de aannemer een project kwam bijwerken en herstellen voordat zijn laatste termijn betaald werd. Een controle door het ISD bij oplevering van een moskee op het ANA kamp leverde veel meer aandachtspunten op dan toen het PRT alleen ging inspecteren. Dit had misschien ook bij projecten buiten de deur veel op kunnen leveren."

6.6.6. Samenvatting en conclusie

De belangrijkste conclusie uit het voorgaande is dat nagenoeg alle criteria uit het initieel model ook genoemd worden door één of meerdere respondenten.

Van de criteria die in de scorecard zijn opgenomen is het opvallend dat de absorptiecapaciteit van de lokale economie nauwelijks een rol lijkt te spelen, terwijl verschillende respondenten aangeven dat ISAF waarschijnlijk veel meer betaalde dan de lokale marktprijs. Vanwege de kleine en ontwikkelende economie van de provincie lijkt het zeer aannemelijk dat er wel degelijk een effect op de economie geweest is. De mogelijke negatieve gevolgen hiervan voor de lokale economie bleven waarschijnlijk buiten de waarnemingen van ISAF omdat informatie hierover nauwelijks verzameld werd.

Een tweede bevinding is het wegvallen van 'Realiseren van wederzijds vertrouwen in de samenwerking' als onderscheidend criterium. Dit is het gevolg van culturele omstandigheden in het beschouwde gebied, zodat hieraan nog niet de conclusie kan worden verbonden dat het criterium volledig weggelaten kan worden uit de (generieke) scorecard. Wel maakt dit duidelijk dat de criteria per inzetgebied beschouwd moeten worden op relevantie.

Ten derde is het opmerkelijk dat het belang van het genereren van informatie over de civiele omgeving duidelijk werd opgemerkt, maar dat dit niet direct in verband werd gebracht met de keuze voor een aanbestedingsproces. Omdat wel het belang van een goede relatie met een beperkt aantal aannemers werd onderstreept, is het aannemelijk dat het verband niet gelegd werd vanwege het beperkte aantal aannemers dat überhaupt in het gebied aanwezig was en vanwege de onbekendheid met mogelijke andere aanbestedingsprocessen.

Naast de criteria uit het initieel model was er tijdens de interviews nadrukkelijk aandacht voor andere, niet eerder onderkende criteria. Dit aantal nieuwe criteria is echter beperkt tot twee, sterk samenhangende criteria die samen te vatten zijn onder de noemer 'de aanbesteding als inzetmiddel'. Dit was een zeer belangrijk criterium omdat het een directe relatie heeft met de uitvoering van de militaire missie, zelfs op korte termijn en in relatie tot

operationele veiligheidsaspecten. Afhankelijk van de heersende veiligheidssituatie kan dit criterium van doorslaggevend belang zijn en het verdient dus zeker opname in de scorecard. Tenslotte is opmerkelijk dat vele respondenten aangaven technische capaciteit gemist te hebben, om kwaliteiten van aannemers vooraf te kunnen inschatten en de kwaliteit van bouwwerken bij oplevering te kunnen beoordelen. Ongeacht het aanbestedingsproces speelt dit een belangrijke rol.

Overzicht van criteria binnen de case study:

Toegepaste Criteria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Value for money, ▪ Aanbestedingsproces verloopt binnen de gestelde tijd, ▪ Levering van het gebouw op tijd, ▪ Selectie van een professionele aannemer, ▪ Garanties voor kwaliteit van het product (betrouwbare aannemer), ▪ Participatie van lokale instituties en bevolking, ▪ Bijdragen aan capaciteitsopbouw, ▪ Force protection en acceptatie, ▪ Ontwikkelen van vertrouwen en een goede relatie met de aannemer, ▪ Creëren van een mechanisme voor conflictbeslechting, ▪ Realiseren van juiste incentives en waarborgen voor prijs-kwaliteit verhouding, ▪ Gebruik van continuïteitsintenties, ▪ Duidelijke contracten en/of afspraken over te leveren producten, de verdeling van beslissingsbevoegdheid, de financiële verantwoordelijkheid, de wijze van betalen en de wijze van monitoren, ▪ Transparantie van het proces, ▪ Realiseren van wederzijds vertrouwen in de samenwerking, ▪ Tegengaan van informatie asymmetrie, zowel technisch als m.b.t. de lokale machtsverdeling en het lokale prijsniveau, ▪ Informatie genereren over de civiele omgeving.
Toegevoegde criteria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De aanbesteding als inzetmiddel.
Niet gebruikte criteria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absorptiecapaciteit van de lokale economie, ▪ Realiseren van een flexibele opstelling van de aannemer.

6.7. *De afweging in theorie en praktijk: een vergelijking*

Nu de beschikbare aanbestedingsprocessen en de diverse criteria zijn beschouwd, kan tenslotte ook de afweging zelf, zoals toegepast in Uruzgan, worden geanalyseerd. Het meest opvallende hieraan was dat er nauwelijks een afweging plaatsvond. Veruit de meeste respondenten van het PRT gaven aan dat de vastgelegde procedure door hen als een regel beschouwd werd en afwijkingen kwamen alleen voor bij zeer sterke operationele noodzaak. Opmerkelijk is dat de ruimte binnen deze regelgeving met name door het uitvoerend niveau (PRT) als klein werd ervaren, terwijl de hogere, financiële functionarissen juist vrij veel ruimte zagen. Regelmatig werd het bestaande proces met veel moeite aangepast of zelfs omzeild om het gewenste operationele resultaat te kunnen behalen. Hoewel de mogelijkheid bestond om de beschikbare processen te bespreken en mogelijk aan te passen, werd dit slechts door één van de respondenten aangedragen. Voor zover bekend zijn in de onderzochte periode hiertoe geen pogingen ondernomen. Wel bleek dat tijdens de interviews sommige respondenten zich bewust werden van mogelijke aanbestedingsprocessen die zij eerder niet kenden. Als zodanig zou de scorecard dus ook kunnen functioneren als middel om keuzemogelijkheden inzichtelijk te maken.

Ten tweede valt op dat het openbare aanbestedingsproces bij nadere beschouwing niet zo openbaar blijkt te zijn. Hoewel de militaire organisatie zoveel mogelijk aannemers probeert uit te nodigen, werd voor verschillende respondenten duidelijk dat er binnen de Afghaanse maatschappij een onofficiële, ondoorzichtige preselectie plaatsvond. Lokale machtige personen en stammenstructuren konden hier bijvoorbeeld een rol in spelen. Een zeer ervaren respondent gaf, in het algemeen, aan dat ook tolken veelal tot bepaalde netwerken binnen de Afghaanse maatschappij behoren en een voorkeur voor bepaalde aannemers kunnen hebben. Ook kunnen zij vanuit deze netwerken onder druk worden gezet om de uitkomst te beïnvloeden via de vertaling van de offertes of als een soort poortwachters. Ook de beperkte geletterdheid, beschikbare communicatiemiddelen en geringe media in Uruzgan bemoeilijkten het bereiken van alle aannemers. Hiermee is duidelijk geworden dat de daadwerkelijk beschikbare set van aanbestedingsprocessen per inzetgebied kan verschillen en dus per gebied voor afweging moet worden beschouwd.

Een derde opmerkelijk feit is dat de mogelijkheden voor verschillende aanbestedingsprocessen ook afhingen van de organisatie die de financiële middelen ter beschikking stelde. Zo waren er verschillen in regels m.b.t. besteding van budgetten van het Ministerie van Defensie en het ministerie van Buitenlandse Zaken, terwijl beide budgetten door hetzelfde PRT werden gebruikt.

6.8. Overige bevindingen

Gedurende de interviews werd duidelijk dat men zich realiseerde dat de aanbesteding een integraal onderdeel vormde van het proces om tot een effect te komen en dat een aanbesteding het effect kan versterken maar ook volledig tenietdoen. Er was dus begrip voor het feit dat het niet draaide om ‘gestapelde stenen’, het eindproduct, maar om het proces als geheel. De verschillende respondenten gaven echter wel verschillende doelen, effecten en criteria op, die deels overlaptten en deels naast elkaar stonden of zelfs conflicteerden. Op dit gebied werden ook weinig richtlijnen gegeven vanuit het hogere niveau. Toch is eenduidigheid van doelstelling niet alleen voor de aanbesteding van belang om overeenstemming te bereiken over de criteria voor succes, maar voor het gehele bouwproces.

6.9. Conclusies en beantwoording onderzoeksvraag 3.2.

Met de bevindingen van de case study uit de voorgaande paragrafen is het mogelijk om onderzoeksvraag 3.2. te beantwoorden:

3.2. Komen de verschillende factoren uit het besluitvormingsmodel naar voren in de beschouwde casus?
Ontbreken er bepalende factoren in het model? (Moet het model hierop worden aangepast?)

In eerste instantie kunnen beide deelvragen met ja beantwoord worden. De criteria die als onderscheidend in de scorecard zijn opgenomen komen naar voren in de onderzoeksresultaten van deze case, zoals al is toegelicht in paragraaf 6.5. En ook is er één criterium dat tijdens de case study naar voren kwam en niet eerder vanuit de theorie was geïdentificeerd; ‘de aanbesteding als inzetmiddel’. Dit criterium is omschreven in paragraaf 6.5.5. Dit laatste criterium is zeer waarschijnlijk toepasbaar in vele mogelijke inzetgebieden en verdient dus toevoeging aan de scorecard. Hiermee is ook de derde deelvraag beantwoord; het model moet worden aangepast.

Toch ligt de belangrijkste bevinding nog voor het begin van het besluitvormingsmodel. De term besluitvormingsmodel suggereert namelijk dat de gebruiker van dit model zich bewust is van het feit dat hij een beslissing kan of zelfs moet nemen. Door interpretatie van de regelgeving en onbekendheid met aanbestedingen bleek een deel van de respondenten zich echter niet bewust van het feit dat er een besluit te nemen viel. Deze situatie kan mogelijk leiden tot het niet optimaal benutten van het potentieel dat een project biedt. Als zodanig vormt dit een aandachtspunt voor commandanten, in relatie tot de effecten die zij willen bereiken.

Onder invloed van het inzetgebied en de omstandigheden blijken criteria en beschikbare aanbestedingsprocessen wel of niet aanwezig en wel of niet van groot belang. Het verdient dus aanbeveling om de samenstelling van de scorecard, zowel de beschikbare aanbestedingsprocessen als de relevante criteria, per inzetgebied te beschouwen. Dit is zeer goed mogelijk zonder het besluitvormingsmodel sterk aan te passen.

Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk zal, samen met de bevindingen uit Hoofdstuk 7, een gevalideerd besluitvormingsmodel worden opgesteld in Hoofdstuk 8.

7. Aanbestedingen in andere uitzendgebieden

7.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de case Uruzgan beschreven, voor wat betreft de aanbestedingsprocessen die daar plaatsvonden. Uit de beschrijving van de context is echter ook duidelijk naar voren gekomen dat de provincie Uruzgan een bijzonder uitzendgebied is, met bijzondere kenmerken. Om te voorkomen dat het initiële model slechts aan één specifieke situatie getoetst wordt, is er naast de case study in de diepte, ook een bescheiden onderzoek in de breedte uitgevoerd. Hiervoor zijn verschillende functionarissen geïnterviewd die betrokken waren bij aanbestedingen in andere uitzendgebieden dan Uruzgan. Het ging hierbij om uitzendgebieden waar grondeenheden van ongeveer bataljonsgrootte zijn ingezet in de periode na het omschakelen van de Nederlandse krijgsmacht naar expeditionair optreden³. Om redenen van hanteerbaarheid zijn slechts enkele functionarissen geïnterviewd per uitzendgebied.

7.2. Het protocol van het breedte onderzoek

Het protocol voor dit onderzoek bestaat uit twee delen: de beargumentatie van de keuze voor de specifieke uitzendgebieden en het protocol voor het verzamelen van de gegevens. De keuze voor het uitvoeren van een breedte onderzoek naar aanbestedingsprocessen in andere uitzendgebieden is al onderbouwd in hoofdstuk 1 en in paragraaf 1 van dit hoofdstuk en zal hier dus niet opnieuw worden uitgewerkt. Het protocol voor de verzameling van de gegevens valt uiteen in vier hoofdgroepen en heeft als belangrijkste doel het verankeren van reproduceerbaarheid en daarmee de betrouwbaarheid van het onderzoek [Yin, 2003]. De vier hoofdgroepen zullen in de volgende vier subparagrafen worden behandeld.

7.2.1. Beschrijving van het onderzoek

De onderzoeksbeschrijving gaat in op de context van het onderzoek en geeft tevens een kort overzicht van de aanloop, de opdrachtgevers, het doel en de opzet van het onderzoek. In dit onderzoeksverslag is de opzet van het onderzoek al eerder weergegeven in hoofdstuk 1. De context verschilde uiteraard van uitzendgebied tot uitzendgebied. In paragraaf 6.3 wordt per uitzendgebied kort een schets van de context gegeven. Beperkingen in tijd en mankracht maakten een diepte onderzoek naar alle uitzendgebieden onmogelijk. Bij de onderzoeker was overigens wel de nodige bekendheid met de context van de diverse uitzendgebieden aanwezig als gevolg van eigen uitzendervaring en militaire publicaties.

7.2.2. Procedures voor “veldwerk”

De activiteiten die zijn uitgevoerd om de informatie te bemachtigen worden vastgelegd in de procedures voor veldwerk. Bij het verzamelen van informatie is beperkte triangulatie van gegevens(bronnen) toegepast. Ook werden de halfgestructureerde interviews afgewisseld met onderzoek van documenten, waardoor beperkte triangulatie van methoden plaatsvond.

De interviews zijn allen niet op locatie gehouden, maar na terugkeer van de functionarissen in Nederland. Voor sommige missies vonden de interviews betrekkelijk lang na terugkeer plaats, hetgeen mogelijk invloed heeft gehad op de kwaliteit van de informatie.

De bereidheid om mee te werken hoog, er zijn geen respondenten geweest die medewerking hebben geweigerd. De interviews duurden gemiddeld 1 ½ uur en waren zodanig opgezet met open vragen dat de respondenten gedwongen waren na te denken over hun antwoorden. Een lijst met geïnterviewde functionarissen is opgenomen in de literaturopgave.

De gebruikte documenten waren met name afkomstig uit formele militaire documentatie, zoals operationele evaluaties, en de persoonlijke verzameling van de respondenten.

De respondenten en documentatie waren relatief eenvoudig toegankelijk aangezien het onderzoek onder andere werd uitgevoerd voor de NLDA en dus grotendeels binnen de militaire organisatie zelf. Aangezien het gehele onderzoek in Nederland plaatsvond, was de beschikbaarheid van hulpmiddelen zoals computers etc. geen probleem.

Deze werkzaamheden waren als volgt geordend in de tijd:

³ Enigszins arbitrair is hier het jaar 1996 aangehouden als scheiding, het steeds meer richten op expeditionair optreden was immers een doorgaand proces zonder exacte einddatum. Toch verschilden de IFOR operatie en latere missies sterk van de daarvoor uitgevoerde operaties. Ook verdwenen in dat jaar de laatste dienstplichtigen uit de Nederlandse krijgsmacht.

Activiteiten	Tijd
Algemene voorbereiding op de context	1 week
Proefinterview en test protocol	1 week
Onderzoek documentatie	3 weken
Interviews	1 week
Resultaten ordenen en verwerken	1 week
Terugkoppeling met de respondenten	2 weken
Definitief rapport	1 week

7.2.3. De case-study vragen

De lijst met vragen die leidend zijn geweest bij het uitvoeren van de interviews is opgenomen in bijlage B. Deze vragen zijn niet in letterlijke zin en met een vaste volgorde voorgelegd aan de respondenten, maar dienden als een houvast voor de onderzoeker tijdens de interviews en het onderzoeken van de documenten. Omdat het besluitvormingsmodel als zodanig niet is toegepast in de verschillende gebieden, omdat het simpelweg nog niet bestond, was rechtstreekse toetsing van de resultaten van deze besluitvorming niet mogelijk. In plaats daarvan is onderzoek gedaan enerzijds naar het voorkomen van de verschillende aanbestedingsprocessen en de redenen die tot het besluit voor dit proces geleid hebben en anderzijds naar het voorkomen van criteria in de praktijk van het aanbesteden. Het betrof hier niet alleen het zoeken naar de in het onderzoek geïdentificeerde criteria, maar zeker ook het zoeken naar niet vooraf onderkende maar wel relevante criteria.

Gedurende deze interviews werd eerst de achtergrond van het onderzoek toegelicht en een beeld gevormd van de achtergrond van de persoon voor wat betreft militaire ervaring en relevante vooropleiding. Hierna werd gevraagd naar de CMI gerelateerde bouwprojecten waar de persoon aan meegewerkt had en vervolgens werd de persoon eerst in het algemeen gevraagd naar zijn ervaringen met aanbestedingsprocessen en de gedachte mogelijkheden op dit gebied. Tenslotte werd op een van de eerder genoemde projecten dieper ingegaan en meer in detail de bij de keuze voor een aanbestedingsproces gehanteerde overwegingen en de binnen dit specifieke proces onderkende criteria besproken. Sommige personen waren door hun ervaring in meerdere gebieden in staat om vergelijkingen te maken tussen de verschillende situaties.

7.2.4. Richtlijnen en opzet voor het onderzoeksrapport

Een opzet voor het rapport is behulpzaam bij het structureren van de te verzamelen informatie. Vanwege de opbouw van de studie en de doelstelling om het initiële besluitvormingsmodel te valideren ligt de structuur van het case study rapport voor de hand. Als eerste zal een korte beschrijving van de context van de uitzendgebieden fungeren als inleiding. Vervolgens zal, voor alle beschouwde missiegebieden, worden weergegeven wat de bevindingen zijn op het gebied van de beschikbare aanbestedingsprocessen. Daarna zullen de geïdentificeerde en gebruikte criteria (indien er sprake was van een besluit) in kaart worden gebracht. Tenslotte zal de afweging zoals die gemaakt is worden beschouwd in vergelijking met het geformuleerde initiële model. Deze onderdelen vormen respectievelijk de paragrafen 7.3, 7.4, 7.5 en 7.6.

7.3. ***De context van de missies:***

In de volgende paragrafen wordt telkens per missie een korte schets van de context gegeven. De informatie is voor een belangrijk deel gebaseerd op werk van het NIMH in het boek “Van Korea tot Kabul” [Klep en Gils, 2005].

7.3.1. Bosnië-Herzegovina

Op 14 december 1995 werd het Dayton akkoord gesloten, dat een einde maakte aan de gevechten in Bosnië-Herzegovina. De Veiligheidsraad sanctioneerde op 15 december 1995 in resolutie 1031 de oprichting van de *Implementation Force* (IFOR). IFOR was een robuuste 60.000 militairen sterke multinationale NAVO-implementatiemacht onder eenhoofdige leiding. Zij moest toezien op de handhaving van het staakt-het-vuren en daarnaast – meer in het algemeen – orde en rust brengen en zo de uitvoering van het civiele deel van het vredesakkoord mogelijk maken. Een kleinere *Stabilization Force* (SFOR) loste IFOR na een jaar af. De Europese Unie nam de vredesmissie in Bosnië op 2 december 2004 over van de NAVO, waarbij de naam veranderde in EUFOR

De taken van IFOR verschoven geleidelijk van militair naar meer civiel getinte opdrachten. Het Nederlandse Gemechaniseerde Bataljon (Mechbat) hield zich in toenemende mate bezig met het verzekeren van het vrije verkeer van personen, de terugkeer van vluchtelingen, het lokaliseren van oorlogsmisdadigers en het ondersteunen en het leveren van beveiligingssteun aan civiele organisaties zoals de *United Nations International Police Task Force* (UNIPTF), het Internationaal Tribunaal en de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).

Daarnaast hadden de economische malaise en de toenemende greep die criminele organisaties op het openbare leven kregen, nadelige gevolgen voor de stabiliteit in het aan Mechbat toevertrouwde gebied. Het toegenomen belang van de civiele aspecten van het Dayton-akkoord bleek ook uit de groeiende aandacht voor de civiel-militaire samenwerking (*Civil-Military Co-operation*: CIMIC). De Sectie 5 (tegenwoordig Sectie 9) van de bataljonsstaf is van oudsher belast met deze taak. De sectie kreeg naast een groep liaisonofficieren die op alle niveaus contacten onderhield met civiele autoriteiten, een *Tactical Support Team* in haar gelederen dat onder meer inlichtingen verzamelde over het economisch ontwikkelingsniveau van een bepaald gebied. De Sectie 5 coördineerde in samenwerking met de Technische Ondersteuningsgroep ook de aanbesteding en uitvoering van de infrastructurele Pronk-projecten (genoemd naar de toenmalige minister van Ontwikkelingssamenwerking J.P. Pronk). Veel van deze projecten werden uitgevoerd in samenwerking met plaatselijke bedrijven, waarbij de bijdrage van het Mechbat bestond uit het leveren van het materiaal of de financiële middelen en indien nodig de benodigde kennis. Door het werk uit te laten voeren door de Bosnische aannemers ondersteunden de militairen ook de lokale economie en werkgelegenheid en werd het functioneren van de lokale overheid gestimuleerd. De CIMIC-activiteiten zijn zo van substantiële waarde geweest voor het herstel van de economie en wederopbouw van Bosnië [Meuwese, 2007] en eveneens een aanzienlijke en positieve bijdrage leveren tot een herstel van de complete situatie binnen het missiegebied [Nieuwsbank, 2006].

7.3.2. Kosovo

Hoewel meerdere Nederlandse eenheden werden uitgezonden naar Kosovo is in het kader van dit onderzoek alleen de inzet van 1(NL)Geniehelpbataljon KFOR beschouwd. Op 10 juni 1999 ging de Nederlandse regering akkoord met de uitzending van een geniehelpbataljon in het kader van de VN en NAVO operaties in Kosovo. Het geniehelpbataljon vestigde zich op een vliegveld iets ten noorden van Prizren in Zuid-Kosovo. Het inzetgebied lag in het noordwestelijk deel van de MNB *South* en besloeg de operatiegebieden van *Task Force Border* (Duits), *Task Force Orahovac* (Nederlands) en *Task Force Malisevo* (Russisch).

In deze – zowel voor de eigen logistiek als de pers – moeilijk toegankelijke streek was de nood hoog, terwijl de activiteiten van de *Non-Governmental Organizations* (NGO's) op een laag pitje stonden. De werkzaamheden, die op hoofdlijnen gecoördineerd werden door de vluchtelingenorganisatie van de VN (UNHCR), richtten zich vooral op de heropbouw van woningen en het herstel van scholen, ziekenhuizen, infrastructuur en de watervoorziening. Het merendeel van de humanitaire hulpgoederen werden door de transportcompagnie vanuit Macedonië naar Kosovo overgebracht.

De lokale capaciteit in de vorm van overheid en bouwsector was laag, evenals de beschikbaarheid van opgeleid technisch personeel. De economie was zwak en de toekomst onzeker. Door dit tekort aan lokale capaciteit deed zich de situatie voor dat er slechts zelden werkzaamheden werden aanbesteed. Sterker nog, het geniehelpbataljon stelde zich soms op als aannemer bij het aanbesteden van projecten door hulporganisaties. Ondanks dit alles werd ook in deze periode capaciteit van lokale aannemers ingehuurd, zij het op bescheiden schaal. De missie eindigde in juli 2000.

7.3.3. Irak

Na de oorlog die een einde maakte aan het regime van Saddam Hoessein werd door de Veiligheidsraad resolutie 1483 aangenomen, welke voorzag in de vorming van een stabilisatiemacht in Irak genaamd SFIR. SFIR moest assisteren bij de wederopbouw van het land en bij het creëren van stabiliteit en veiligheid, tevens moest SFIR de activiteiten van humanitaire organisaties mogelijk maken. Het Nederlandse kabinet besloot te onderzoeken in hoeverre deelname aan een stabilisatiemacht in Irak wenselijk en mogelijk was, en ging op 6 mei akkoord met de inzet van een versterkt mariniersbataljon, inclusief o.a. een geniecompagnie (Gncie).

De veiligheidssituatie in Al-Muthanna was in vergelijking met de rest van Irak bij aanvang van de missie relatief rustig en stabiel. Desondanks ervoeren de militairen het tekort aan openbare voorzieningen, het florerende criminele circuit en de aanslagen op de multinationale troepenmacht in andere delen van Irak wel als bedreigend voor de stabiliteit in hun eigen verantwoordelijkheidsgebied. Het was enerzijds dus zaak de levering van water, electriciteit en brandstof alsmede de telefoonverbindingen snel te herstellen, anderzijds was een spoedige wederopbouw van de politie- en veiligheidsorganisaties gewenst. Eén van de hoofdtaken van de Nederlanders was daarom twintig maanden lang het opleiden en trainen van functionarissen voor politie, leger en grensbewaking, alsmede van de bewaking van essentiële infrastructuur (*Facilities Protection Service*) en een zelfverdedigingsmacht (*Iraqi Civil Defense Corps*: ICDC), de zogeheten *security sector reform* (SSR). Naast de wederopbouw en het genoemde opleidingsprogramma was de handhaving van de openbare orde de derde hoofdtaak van het bataljon. De activiteiten op het gebied van CIMIC werden gecoördineerd en deels ook uitgevoerd door het CIMIC Support Element, het CSE. Dit CSE bevatte naast de staf-, liaison- en projectofficieren ook enkele Functioneel Specialisten. Voor enkele grotere bouwprojecten werd nadrukkelijk samengewerkt tussen CSE, Gncie en lokale autoriteiten en aannemers.

Na een onrustige periode in augustus 2004 besloot de commandant de zichtbaarheid van de Nederlandse militairen in de steden te vergroten en de inlichtingenpositie te versterken. Het detachement probeerde daarnaast met een groot aantal hulpprojecten de bevolking nadrukkelijker voor zich te winnen. De missie eindigde in maart

2005.

7.3.4. Noord-Afghanistan

Na het verdrijven van de Taliban-regering eind 2001 door de VS in samenwerking met de Noordelijke alliantie startte de internationale gemeenschap met grote inspanningen voor het tot stand brengen van een stabiel en democratisch Afghanistan. De door de VN-Veiligheidsraad gemandateerde ISAF-operatie, geleid door de NAVO, vormt hiervan het militaire onderdeel. Het doel is de Afghaanse autoriteiten zodanig te versterken dat die op termijn zelfstandig in staat zullen zijn de veiligheid en stabiliteit in het eigen land te garanderen. Nederland leverde en levert diverse bijdragen aan ISAF.

Op 13 oktober 2003 autoriseerde de Veiligheidsraad de NAVO om het operatiegebied van ISAF buiten Kabul uit te breiden door de inzet van *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's) in de noordelijke en oostelijke provincies. De Nederlandse regering besloot op 28 juni 2004 tot inzet van een PRT in Baghlan voor de duur van een jaar. Hierna besloot de regering nog twee maal de deelname te verlengen, uiteindelijk tot 1 oktober 2006. De eenheid had een omvang van 130 militairen (later uitgebreid tot 220) en bestond uit een commandogroep, drie militaire observatie- en liaisonteams (MOLT's, ook wel missieteams genoemd), een operatiecentrum, een *force protection* eenheid en een logistieke organisatie. Een CIMIC-element, o.a. bijgestaan door enkele Functioneel Specialisten, initieerde in samenwerking met de lokale autoriteiten kleinschalige hulpprojecten. De commandant werd bijgestaan door een politiek adviseur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (de 'polad'), die in de loop van 2005 de beschikking kreeg over een budget van vijf miljoen euro van het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking voor het, in nauwe samenwerking, financieren van grootschaligere opbouwwerkzaamheden in de provincie. De missie van het Nederlandse PRT in Baghlan duurde tot oktober 2006.

7.4. **Beschikbare aanbestedingsprocessen: de alternatieven**

7.4.1. Contractvormen

In alle beschouwde missiegebieden was de aanneemsom de dominante contractvorm. In Bosnië en Irak kwamen een enkele keer ook contracten voor op basis van eenheidsprijzen. Slechts uiterst zelden werd er gekozen voor een regiecontract. Dit kwam alleen voor in Bosnië en dan uitsluitend voor zeer kleine projecten en onderhoudswerkzaamheden. In tegenstelling tot de geïnterviewde personen van de case study Uruzgan bleken de meeste respondenten wel op de hoogte van mogelijke andere contractvormen, meestal op basis van opleiding of ervaring in de bouwsector of de Dienst Vastgoed Defensie (DVD). Gebrekkige kwaliteit van de aannemers, beperkte mogelijkheden voor het directie voeren en de mate van functioneren van de lokale autoriteiten beperkten in Kosovo en Noord-Afghanistan de mogelijkheden van de aanbestedende functionarissen om te kiezen voor afwijkende contractvormen.

7.4.2. Aanbestedingsvormen

De openbare aanbestedingsvorm was in alle uitzendgebieden de vorm waar naar gestreefd werd. Ook was het in alle missiegebieden mogelijk hier, mits gefundeerd, van af te wijken. In het geval van hoge tijdsdruk en operationeel belang kon er gekozen worden voor een enkelvoudige uitnodiging. Meestal werd er dan gekozen voor een aannemer waar men eerder al goede ervaringen mee had opgedaan. Daarnaast kwam het voor dat er zeer specifieke kwaliteitseisen waren, die het aantal mogelijke aannemers zeer sterk beperkten, soms zelfs tot slechts één.

In Irak kwam het voor dat er als tussenvorm een beperkte groep aannemers werd uitgenodigd waarvan dan werd vastgesteld of ze konden voldoen aan de vereiste kwaliteit. Aan deze beperkte groep werd vervolgens gevraagd een offerte uit te brengen. Dit bespoedigde het gehele proces substantieel zonder dat SFIR slechts afhankelijk was van één aannemer. Door het bestaan van een civiel registratiesysteem voor aannemers in Irak en door het goede bereik van de lokale media was het goed mogelijk verschillende aanbestedingsvormen toe te passen.

In Kosovo daarentegen was er nauwelijks te spreken van openbaar aanbesteden omdat het zeer problematisch was om aannemers te kunnen bereiken en omdat er zeer weinig officiële aannemers met een redelijk kwaliteitsniveau beschikbaar waren. De beperkte capaciteit van de lokale bouwsector maakte openbaar en meervoudig onderhands aanbesteden vaak lastig.

In Noord-Afghanistan werden projecten wel openbaar aanbesteed, maar bleek dat voor de grotere projecten slechts een min of meer vaste groep van vier á vijf aannemers beschikbaar was. Voor de grotere projecten was er dus de facto sprake van een vorm van meervoudig onderhands aanbesteden.

Citaat: "Interessant was dat de projecten waar de lokale autoriteiten direct bij betrokken waren zeer goed verliepen. Dit kwam omdat de aannemer rekening moest houden met de lokale autoriteiten voor zijn vervolgwerkzaamheden. De lokale autoriteiten volgden de kwaliteit nauwgezet en 'wisten waar de aannemer woonde'."

De situatie in Bosnië week enigszins af van het voorgaande, omdat ook de lokale autoriteiten betrokken waren bij het selecteren van de aannemers die mee mochten dingen naar het bouwproject. Om eventuele corruptie tegen te gaan en de competitie zeker te stellen kon ook IFOR/SFOR aannemers toevoegen aan deze selectie. De ontwikkeling van de lokale autoriteiten en de bouwsector, de ervaringsopbouw van IFOR/SFOR en de lokale media maakten het mogelijk om hoge eisen aan de aanbesteding te stellen, ook als de aanbesteding mede door de lokale autoriteiten werd georganiseerd.

7.4.3. Samenvatting en conclusie

In alle beschouwde gebieden was het streven om zoveel mogelijk openbaar aan te besteden, maar beseft men ook dat dit niet of slechts beperkt haalbaar was. De ontwikkeling van de lokale bouwsector en de onderlinge concurrentie in deze sector waren bepalend voor deze haalbaarheid. De openbare aanbesteding werd dan benaderd door een meervoudig onderhandse aanbesteding met bekende aannemers waar men goede ervaringen mee had. In het geval van tijdsdruk en operationele noodzaak of zeer specifieke technische eisen was het mogelijk om over te gaan op de enkelvoudige uitnodiging. In grote lijnen komen de toegepaste aanbestedingsvormen overeen met de bevindingen in de case study. Het is duidelijk dat men in de beschouwde missiegebieden zeer bewust een keuze maakt voor een aanbestedingsvorm en ook de nadelen van de gekozen vorm probeert tegen te gaan.

De variatie in contractvormen is iets, maar niet veel, groter dan in de onderzochte case. Eenheidsprijzen- en regiecontract werden alleen in bijzondere situaties toegepast.

Het is opvallend dat de bekendheid met contractvormen en aanbestedingsvormen bij de respondenten relatief groter was dan in het geval van de case Uruzgan. In de beschouwde gebieden had veel van het bij aanbestedingen betrokken personeel een technische of financiële opleiding, achtergrond en ervaring.

7.5. *Criteria*

7.5.1. Geld

De financiële aspecten kosten en ‘value for money’ namen een belangrijke plaats in, binnen de aanbestedingsprocessen van de vier missiegebieden. De belangrijkste redenen die hiervoor werden gegeven waren de financiële regelgeving en richtlijnen voor de bestedingen van overheidsgeld. Dit betekende zeker niet dat automatisch de goedkoopste aannemer de voorkeur had, aangezien de offertes vaak sterk verschilden op het gebied van kwaliteit en bouwwijze. Bij de meeste aanbestedingen werd daarom de prijs-kwaliteitverhouding bij een bepaalde minimale kwaliteit als bepalend beschouwd. Alleen door een CIMIC functionaris van KFOR werd gewaarschuwd voor een negatief effect op de lokale economie bij een groot financieel volume aan aanbestedingen. Deze situatie heeft zich in het Nederlandse gebied van verantwoordelijkheid overigens niet daadwerkelijk voorgedaan ondanks de kleine omvang en de kwetsbaarheid van de economie van Kosovo. Het criterium ‘Value for money (Efficiëntie m.b.t. het product)’ werd dus nadrukkelijk toegepast bij het inrichten van het aanbestedingsproces en bij de keuze voor een aannemer. Met de absorptiecapaciteit van de lokale economie werd, voor zover bekend, slechts zeer beperkt rekening gehouden.

7.5.2. Tijd

De factor tijd kwam bij het onderzoeken van de vier missiegebieden niet zo sterk naar voren als in de case study Uruzgan, waar de operationele druk altijd sterk voelbaar was. In de vier missiegebieden was de operationele noodzaak vaak minder acuut en voldeed het gehanteerde aanbestedingsproces. In uitzonderingsgevallen en projecten die wel dringend en operationeel noodzakelijk waren kon er in alle missiegebieden gebruik gemaakt worden van de enkelvoudige uitnodiging. Dit verkortte de duur van de aanbesteding sterk.

De keuze voor een betrouwbare en kwalitatief goede aannemer verkleinde de kans op een sterke uitloop van het project als geheel. Ook werd hiervoor wel eens gebruik gemaakt van bonus- malusregelingen, met name in Bosnië.

‘Levering van het gebouw op tijd’ en ‘Aanbestedingsproces verloopt binnen de gestelde tijd’ waren minder belangrijke criteria in de vier beschouwde gebieden.

7.5.3. Kwaliteit

De kwaliteit van de aannemer en van het product was in alle gebieden essentieel voor het slagen van een aanbesteding en een bouwproject in het algemeen. Vaak was deze kwaliteit niet eenvoudig vooraf vast te stellen. In Bosnië en Irak was er sprake van een beperkt officieel civiel registratiesysteem voor aannemers. In alle gebieden werden er echter door technisch kundig personeel gesprekken gevoerd met de aannemers om zo een inzicht te krijgen in hun kwaliteit en capaciteit. Ook ervaringen van voorgangers en referentieprojecten werden veelvuldig gebruikt om de kwaliteit in te schatten. Het inschatten van de kwaliteit door gesprekken en referentieprojecten werd in de vier gebieden vergemakkelijkt door de relatief grote bewegingsvrijheid voor aanbestedend personeel, ten opzichte van de situatie in Uruzgan. Met name in Bosnië en in mindere mate ook in Irak, werden kwaliteitsbepalingen in het contract opgenomen en ook zoveel mogelijk op basis van het contract gehandhaafd. Hier waren de aannemers vaak iets beter opgeleid en was men ook gewend om te werken met

contracten. In Noord-Afghanistan trad hetzelfde effect op als in Zuid-Afghanistan, namelijk dat de mondelinge afspraak belangrijker was dan het geschreven contract. De kwaliteit kon hier voornamelijk worden beïnvloed door het kiezen van een goede aannemer vooraf en door het monitoren van de uitvoering door de lokale autoriteiten en de gebruikers.

De kwaliteit van het proces zelf was ook in alle gebieden van belang. Deze kwaliteit betrof de participatie van lokale instituties en lokale bevolking in het bouwproces en zo mogelijk ook in de aanbesteding. Dit bevorderde ownership en duurzaamheid (sustainability) en had een positief effect op de werkgelegenheid. Naast werkgelegenheid was ook capaciteitsopbouw van de lokale overheid een belangrijk doel in Bosnië, Irak en Noord-Afghanistan. Deze lokale overheden bevonden zich in verschillende stadia van opbouw en ontwikkeling, en de participatie was hierop afgestemd. Zo was er in de latere fasen van de operatie in Bosnië een hoofdrol voor de lokale autoriteiten en alleen een faciliterende en controlerende rol voor de militairen. In Kosovo was er nauwelijks een lokale overheid, zodat dit aspect daar niet op de voorgrond trad.

Bij de keuze voor een bouwproject of voor een bepaalde aannemer konden ook overwegingen m.b.t. force protection en acceptatie een rol spelen. Dit was vaak minder prominent aanwezig dan in Uruzgan, maar nooit geheel uit zicht. Draagvlak en operationele overwegingen over een bepaald gebied, leider of entiteit speelden dan mee bij het afwegen van bouwtechnische en financiële aspecten. Hierdoor was flexibiliteit in het proces een belangrijk vereiste in alle gebieden.

7.5.4. Beheersbaarheid

De criteria van beheersbaarheid hebben met name betrekking op het investeren in de relatie, het tegengaan van informatie asymmetrie en het sturen van het gedrag van de aannemer.

Het opbouwen van een goede relatie met de militaire organisatie was voor de aannemers in alle gebieden van groot belang. Dit weerhield hen er echter niet van om zo mogelijk een te hoge rekening in te dienen. Dit spanningsveld zorgde ervoor dat de militairen scherp moesten opletten. De aannemers konden onder druk worden gezet door het stopzetten van deelbetalingen of dreigen met het stopzetten van het gehele project. Soms werd ook de invloed van de gebruikers of de lokale autoriteiten gebruikt om de aannemer onder druk te zetten. Dit komt dus in grote lijnen overeen met de bevindingen uit de case study Uruzgan. In alle gebieden, m.u.v. Kosovo, werden regelmatig projecten aanbesteed. Door het beperkte aantal kwalitatief goede aannemers werd er dus regelmatig met dezelfde aannemers samengewerkt. Als gevolg van deze relatie konden betere inschatting m.b.t. de haalbaarheid, termijn en kosten van een project gemaakt worden. Uiteraard moesten prijs en kwaliteit van deze groep aannemers wel scherp bewaakt worden. Het ontwikkelen van een relatienetwerk op zichzelf speelde geen grote rol.

Het tegengaan van informatie asymmetrie wordt niet als zodanig genoemd, waarschijnlijk uit onbekendheid met de agency theorie. De aanbestedende functionarissen in de missiegebieden waren zich wel bewust van het feit dat de lokale politieke situatie, de plaatselijke bouwsector en de onderlinge relaties complex waren en veel invloed hadden op het aanbestedingsproces. Hier waren de militairen dus in het nadeel vanwege hun relatieve onbekendheid met de situatie. Om deze informatie asymmetrie tegen te gaan, werd in alle missiegebieden informatie verzameld over de civiele omgeving en over lokale bouwwijzen, prijzen en 'kwaliteitsstandaarden'. Dit gebeurde in alle gebieden, m.u.v. Irak, door de verwerper, veelal in samenwerking met het ISD of de sectie CIMIC. In Irak was dit de verantwoordelijkheid van

Citaat: " Op een bepaald moment moesten er Border Stations voor de grenspolitie gebouwd worden in het woestijngebied, zeer ver van de bewoonde wereld. Het project werd geleid door een sectie zonder technisch personeel en zonder betrokkenheid van het ISD. Voor dit project waren door het hogere niveau al tekeningen beschikbaar gesteld, maar verdere informatie ontbrak. Op basis hiervan werd een openbaar aanbestedingsproces gestart met een informatieronde voor aannemers. Deze ronde moest worden afgebroken toen op veel vragen geen antwoord kon worden gegeven omdat er geen technisch opgeleid personeel aanwezig was. Daarnaast waren er ook aannemers die hiervan misbruik maakten door voor te stellen ter plaatse gewonnen (ongeschikt) woestijnzand te verwerken in het cement en beton van de border stations. Dit was weliswaar gemakkelijk en goedkoop, maar kwalitatief veel slechter. In eerste instantie werd toestemming gegeven om dit zand te gebruiken. Uiteindelijk moest het gehele proces opnieuw worden gestart om een fiasco te voorkomen. "

Citaat: "Een aannemer had een voorstel om ergens een pomp te boren, hij werd gecontracteerd, kreeg een aanbetaling en ging aan het werk. Hij had een goed verhaal en kwam op een bepaald moment met een foto van de voortgang van de werkzaamheden. Deze foto kwam de FS echter bekend voor en bleek bij navraag binnen het PRT van een eerder project te zijn. Bij de volgende bijeenkomst met de aannemer werd hij hiermee geconfronteerd, zijn scooter in beslag genomen en hij werd gearresteerd door de Afghan National Police. Hij werd pas vrij gelaten toen het geld werd terugbetaald. Dit was een goede waarschuwing voor andere aannemers. "

het ISD alleen. In het geval van herhaalde samenwerking met een groep aannemers was het mogelijk een beeld te vormen van de opbouw van de kosten op basis van de ingediende offertes.

Bij een langere duur van de missie nam de informatie asymmetrie af door het opbouwen van kennis en ervaring binnen de militaire organisatie. Door betrokkenheid van personeel met een bouwtechnische achtergrond, van ISD, Geniecompagnie, of FSN was er op technisch gebied weinig sprake van informatie asymmetrie in de beschouwde gebieden. Het verzamelen van informatie voor het algemene inzicht in de omgeving ('ground truth') en veiligheidsgerelateerde informatie was nauwelijks aan de orde.

Om het gedrag van de aannemer te kunnen sturen werd er allereerst gebruik gemaakt van contractuele verplichtingen. Met name in Bosnië en Irak vond dit met succes plaats. In Noord-Afghanistan deed zich echter hetzelfde verschijnsel voor als in de case Uruzgan; het geschreven contract was voor de aannemer niet van grote waarde. De contracten werden in samenwerking met de verwerfer opgesteld, in Bosnie en Irak was de invloed van het ISD zelfs heel groot.

Tijdens het project werd er regelmatig met de aannemer onderhandeld over voortgang, kwaliteit en betalingen. Voor deze situaties was er verder geen mechanisme voor conflictbeslechting, maar beriep men zich met succes op de macht van de opdrachtgever. Ook hier werd dus het principe dat 'wie betaalt, bepaalt' toegepast en dit leidde meestal tot een flexibele opstelling van de aannemer. De militaire organisatie richtte zich dus voornamelijk op controles en eventuele financiële sancties.

In de officiële procedures werd in alle gebieden de aanbesteding per project individueel beschouwd. In Noord-Afghanistan, Bosnië en in mindere mate in Irak was er echter wel sprake van terugkerende samenwerking met een relatief beperkte groep aannemers. In deze situaties was er dus sprake van beperkte continuïteitsintenties.

Transparantie en verantwoording werden nadrukkelijk als belangrijk genoemd in de vier beschouwde gebieden. Evenals in de case Uruzgan werd het echter als een extern, Nederlands verantwoordingsmechanisme gezien met een belangrijke taak voor de financiële functionarissen. Ook hebben diverse respondenten begrip voor de noodzaak om de integriteit te bewaken. Het verantwoorden van het aanbestedingsproces naar de lokale overheid en bevolking krijgt nauwelijks aandacht. De lokale overheid wordt eerder gezien als een potentiële bron van corruptie en als zodanig scherp in de gaten gehouden.

Citaat: "Omdat alle werkzaamheden (opdrachtverstrekking, ontwerp, aanbesteding, directie en oplevering) in één hand liggen is er gevaar voor de integriteit. Vastleggen waarom voor welke aannemer gekozen wordt, het documenteren van het project is daarom essentieel. Aanwezigheid van een controller o.i.d. is ook erg belangrijk."

7.5.5. Samenvatting en conclusies

De belangrijkste conclusie uit het voorgaande is dat nagenoeg alle criteria uit het initieel model ook terugkomen in de beschouwde aanbestedingsprocessen in Bosnië, Kosovo, Irak en Noord-Afghanistan. Enkele, van het initieel model afwijkende, bevindingen zullen hieronder worden besproken.

Ten eerste is het criterium 'rekening houden met de absorptiecapaciteit van de lokale economie' nauwelijks aan de orde geweest in de beschouwde inzetgebieden. In de meeste gevallen waren de aanbestedingen weliswaar belangrijke inkomsten voor de lokale bevolking, maar zij waren niet dominerend in de lokale economie. In Kosovo, dat evenals Uruzgan een kleine en minder ontwikkelde economie had, werd voor dit effect wel gewaarschuwd.

Een tweede bevinding is het belang dat gehecht wordt aan 'Realiseren van wederzijds vertrouwen in de samenwerking' terwijl dit criterium in de case Uruzgan als niet-onderscheidend werd aangemerkt. Dit was echter het gevolg van culturele omstandigheden in Afghanistan. In de overige beschouwde missiegebieden bleek het realiseren van wederzijds vertrouwen van groot belang. Dit werd mogelijk gemaakt door het op regelmatige basis samenwerken met een beperkte groep aannemers, vergelijkbaar met een meervoudig onderhandse aanbesteding. Het belang van het per gebied beschouwen van de criteria is hiermee nog eens onderstreept.

Ten derde werd het genereren van informatie over de civiele omgeving duidelijk opgemerkt, voor zover er een relatie was met de lokale bouwsector of de aanbestedingsprocessen. Het aspect operationele informatie kwam daarentegen nauwelijks naar voren, terwijl dit in Uruzgan juist van groot belang was. Het is aannemelijk dat de specifieke operationele omstandigheden in Uruzgan hier de oorzaak van zijn.

In het verlengde hiervan is ook het uit de case study voortgekomen criterium 'de aanbesteding als inzetmiddel' niet nadrukkelijk aan de orde geweest in de andere inzetgebieden. Afhankelijk van de heersende veiligheidssituatie kan dit criterium toch van doorslaggevend belang zijn en het verdient dus zeker opname in de scorecard.

Daarnaast blijkt het belang dat in de vier missiegebieden werd gehecht aan de factor tijd en de daarmee samenhangende criteria, beduidend minder dan in de case Uruzgan. Ook hier dient het operationele tempo van de missie in Uruzgan als verklaring voor dit verschil.

Tenslotte wordt het criterium ‘realiseren van een flexibele opstelling van de aannemer’ niet separaat genoemd. Er wordt verondersteld dat een flexibele opstelling van de aannemer voortkomt uit een aantal andere criteria, zoals het gebruik van continuïteitsintenties, contractuele verplichtingen en de macht van de opdrachtgever.

Een gemis aan technische capaciteit om kwaliteiten van aannemers vooraf te kunnen inschatten en de kwaliteit van bouwwerken bij oplevering te kunnen beoordelen was in de meeste gevallen niet aan de orde. Bij de beschouwde aanbestedingsprocessen waren in alle gevallen mensen met technische kennis betrokken.

Overzicht van criteria binnen de case study:

Toegepaste Criteria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Value for money, ▪ Aanbestedingsproces verloopt binnen de gestelde tijd, ▪ Levering van het gebouw op tijd, ▪ Selectie van een professionele aannemer, ▪ Garanties voor kwaliteit van het product (betrouwbare aannemer), ▪ Participatie van lokale instituties en bevolking, ▪ Bijdragen aan capaciteitsopbouw, ▪ Force protection en acceptatie, ▪ Ontwikkelen van vertrouwen en een goede relatie met de aannemer, ▪ Creëren van een mechanisme voor conflictbeslechting, ▪ Realiseren van juiste incentives en waarborgen voor prijs-kwaliteit verhouding, ▪ Gebruik van continuïteitsintenties, ▪ Duidelijke contracten en/of afspraken over te leveren producten, de verdeling van beslissingsbevoegdheid, de financiële verantwoordelijkheid, de wijze van betalen en de wijze van monitoren, ▪ Transparantie van het proces, ▪ Realiseren van wederzijds vertrouwen in de samenwerking, ▪ Tegengaan van informatie asymmetrie, zowel technisch als m.b.t. de lokale machtsverdeling en het lokale prijsniveau, ▪ Informatie genereren over de civiele omgeving.
Toegevoegde criteria	
Niet gebruikte criteria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absorptiecapaciteit van de lokale economie, ▪ Realiseren van een flexibele opstelling van de aannemer.

7.6. De afweging

Nu de beschikbare aanbestedingsprocessen en de diverse criteria zijn beschouwd, kan tenslotte ook de afweging zelf worden geanalyseerd. Veel geïnterviewde functionarissen waren bekend met verschillende aanbestedingsvormen en contractvormen. Hoewel er in het algemeen meer opties werden overwogen dan in de case study Uruzgan, was er toch een sterke voorkeur voor één, per missie vastgesteld, aanbestedingsproces. Binnen dit aanbestedingsproces bestond een redelijke vrijheid voor kleine aanpassingen. Tevens was in alle gevallen een aanpassing van het proces mogelijk in geval van grote tijdsdruk en operationele noodzaak. Ondanks afwijkende regels van budgetten van andere ministeries en organisaties werden er geen grote verschillen in aanbestedingsprocessen geconstateerd. De gebruikte processen leken, met uitzondering van Irak, het meest op een meervoudig onderhandse aanbesteding, waarbij veelal ook met de aannemers onderhandeld werd. De functionarissen waren zich bewust van de beperkingen van de openbare aanbesteding onder de omstandigheden van hun missiegebied en hielden dus gedeeltelijk rekening met de daadwerkelijk beschikbare set van aanbestedingsprocessen.

7.7. Overige bevindingen

De meeste functionarissen realiseerden zich dat de aanbesteding een integraal onderdeel vormt van het proces om tot een effect te komen en dat een aanbesteding het effect kan versterken maar ook volledig tenietdoen. Er was dus begrip voor het feit dat het niet draaide om ‘gestapelde stenen’, het eindproduct, maar om het proces als geheel. Toch was dit besef niet bij alle functionarissen aanwezig en werden er verschillende doelen, effecten en criteria genoemd, die deels overlaptten en deels naast elkaar stonden of zelfs conflicteerden. Het bleek dat op dit gebied vaak weinig richtlijnen werden gegeven vanuit de commandant en staf van de eenheid. Toch is voor het realiseren van eenheid van inspanning, een grondbeginsel van het militair optreden, een duidelijke gezamenlijke doelstelling nodig en het besef dat de aanbesteding op zichzelf hier ook een bijdrage aan kan leveren.

7.8. Conclusies en beantwoording onderzoeksvraag 3.3.

Met de bevindingen van de voorgaande paragrafen is het mogelijk om onderzoeksvraag 3.3. te beantwoorden:

- 3.3. Komen de verschillende factoren uit het besluitvormingsmodel naar voren in de ervaringen van de geïnterviewde deskundigen in andere missiegebieden? Ontbreken er bepalende factoren in het model? (Moet het model hierop worden aangepast?)

De eerste deelvraag kan met ja beantwoord worden. De criteria die als onderscheidend in de scorecard zijn opgenomen komen immers ook naar voren in de onderzoeksresultaten van dit hoofdstuk. Toch zijn er ook verschillen, 'rekening houden met de absorptiecapaciteit van de lokale economie' en 'aanbestedingsproces verloopt binnen de gestelde tijd' zijn van relatief gering belang gebleken in de beschouwde missiegebieden. Het in hoofdstuk 6 extra onderkende criterium 'de aanbesteding als inzetmiddel' komt weliswaar niet sterk naar voren, maar wordt een enkele keer wel genoemd. Door toevoegen van dit criterium wordt ook de tweede deelvraag beantwoord: ja, het model moet worden aangepast.

Toch ligt de belangrijkste bevinding nog voor het begin van het besluitvormingsmodel. De term besluitvormingsmodel suggereert namelijk dat de gebruiker van dit model zich bewust is van het feit dat hij een beslissing kan of zelfs moet nemen. Hoewel veel respondenten op de hoogte waren van meerdere aanbestedingsprocessen, was er geen sprake van een bewuste afweging m.b.t. het voor de situatie meest geschikte aanbestedingsproces. Meestal werd alleen voor dringende noodzaak en ander proces gehanteerd. Dit kan mogelijk leiden tot het niet optimaal benutten van de mogelijkheden die het aanbestedingsproces binnen een project biedt. Dit vormt een aandachtspunt voor commandanten, in relatie tot de effecten die zij willen bereiken en de eenheid van inspanning die nodig is om hiertoe te komen.

Onder invloed van het inzetgebied en de omstandigheden blijken criteria en beschikbare aanbestedingsprocessen wel of niet aanwezig en wel of niet van groot belang. Het verdient dus aanbeveling om de samenstelling van de scorecard, zowel de beschikbare aanbestedingsprocessen als de relevante criteria, per inzetgebied te beschouwen. Dit is zeer goed mogelijk zonder het besluitvormingsmodel sterk aan te passen en ondersteunt de bevindingen uit Hoofdstuk 6.

Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk zal, samen met de bevindingen uit Hoofdstuk 6, een gevalideerd besluitvormingsmodel worden opgesteld in Hoofdstuk 8.

8. Het besluitvormingsmodel; Conclusies, reflectie en aanbevelingen.

8.1. *Inleiding*

In dit hoofdstuk zal, na een korte bespreking van de benodigde aanpassingen aan het initieel model in paragraaf 8.2., het definitieve besluitvormingsmodel worden gepresenteerd in paragraaf 8.3.. Vervolgens zullen in paragraaf 8.4. enkele algemene conclusies m.b.t. CMI en het bouwproces worden besproken. Hierna volgt een reflectie op het uitgevoerde onderzoek in paragraaf 8.6.. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen voor de krijgsmacht en voor vervolgonderzoek.

8.2. *Het initieel model deels bevestigd en deels aangepast*

Na het uitvoeren van de case study en het interviewen van ervaringsdeskundigen over vier andere missiegebieden kan worden geconcludeerd dat het initieel besluitvormingsmodel grotendeels voldoet. Als gevolg van de case study kwam zelfs een extra belang van het besluitvormingsmodel aan het licht: het kan functionarissen bewust maken van de bestaande mogelijkheden.

De drie elementen van het besluitvormingsmodel zullen achtereenvolgens in de volgende paragrafen worden behandeld, waarbij telkens de eventueel benodigde aanpassingen aan bod komen.

8.2.1. Mogelijke aanbestedingsprocessen

In de case study Uruzgan is duidelijk geworden dat niet elk aanbestedingsproces zich leent voor alle situaties. Deze bevinding werd nog eens bevestigd in Hoofdstuk 7. Over de gehele breedte van alle beschouwde situaties kwamen echter wel alle geïdentificeerde aanbestedingsprocessen voor. Hoewel bepaalde processen duidelijk vaker werden toegepast dan andere, kunnen er dus geen processen worden weggelaten. Ook deden er zich geen volledig nieuwe aanbestedingsprocessen voor, die zouden moeten worden toegevoegd aan de bestaande set in het initieel model. De reeds geïdentificeerde set beschikbare aanbestedingsprocessen kan dus worden overgenomen in het definitieve besluitvormingsmodel.

8.2.2. Criteria

Geld

Het belang van ‘Value for money (Efficiëntie m.b.t. het product)’ werd bevestigd door de uitkomsten van de case study en de interviews met ervaringsdeskundigen. Het criterium ‘Rekening houden met de absorptiecapaciteit van de lokale economie’ kwam slechts zeer beperkt aan de orde in de case study en in de overige beschouwde missiegebieden. Hoewel het belang door enkele respondenten wordt aangegeven, bleek het zeer moeilijk om informatie over de neveneffecten van militaire aanbestedingen op de lokale economie als geheel te verkrijgen. In tegenstelling tot Hoofdstuk 4, komt uit de Hoofdstukken 6 en 7 naar voren dat het frequent betalen van een te hoge prijs aan lokale aannemers eerder een probleem is dan het te scherp houden van de markt. Binnen de militaire organisatie is over deze processen echter weinig informatie en kennis voor handen. Om op deze basis een waarde aan het criterium in de scorecard toe te kennen is dan ook niet verantwoord. Eventueel zou vervolgonderzoek kunnen uitwijzen of deze effecten van substantieel belang zijn en hoe zij kunnen worden meegenomen in de CMI-bouwprocessen.

Tijd

Het criterium ‘Aanbestedingsproces verloopt binnen de gestelde tijd’ was van groot belang in de case study Uruzgan, maar veel minder in de overige vier gebieden. Toch deden zich ook daar situaties voor waarbij haast geboden was. Ondanks de wisselende bevindingen verdient het criterium dus nog steeds opname in de scorecard. De bevindingen in de Hoofdstukken 6 en 7 ondersteunen het weglaten van het criterium ‘Levering van het gebouw op tijd’.

Kwaliteit

Het aspect kwaliteit valt in feite uiteen in twee delen: de technische kwaliteit en de kwaliteit op het gebied van CMI (met name op het gebied van het proces). Voor het realiseren van voldoende technische kwaliteit was het criterium ‘Selectie van een professionele aannemer’ van cruciaal belang in alle onderzochte missiegebieden. De behaalde kwaliteit op het gebied van CMI was voornamelijk afhankelijk van de criteria: ‘Force protection en acceptatie / Participatie van lokale instituties en bevolking’ en ‘Bijdragen aan capaciteitsopbouw’. Beide criteria bleken van belang in alle beschouwde missies en kunnen dus worden overgenomen in het definitieve model. Tenslotte werd een extra dimensie aan deze kwaliteit onderzocht in Hoofdstuk 6; ‘De aanbesteding als inzetmiddel’. Hierbij wordt de aanbesteding op zich gebruikt als middel om bijvoorbeeld een bepaalde groepering te versterken of een lokaal onderhandelings- of verwerkingsproces in gang te zetten. Zo kan door de

keuze voor een specifieke aannemer of het stellen van aanvullende voorwaarden aan deze aannemer een directe bijdrage aan de militaire missie van stabiliteit en veiligheid geleverd worden. Vanwege de mogelijkheid om een specifieke aannemer uit te kiezen scoort de enkelvoudige uitnodiging het hoogst, gevolgd door de onderhandse aanbestedingsvormen. De openbare aanbestedingsvormen scoren laag vanwege het gebrek aan directe invloed dat de militaire organisatie heeft op de aanbesteding en vanwege het openbare karakter. Dit criterium zal worden toegevoegd aan de definitieve scorecard.

Beheersbaarheid

De criteria van beheersbaarheid hebben betrekking op het investeren in de relatie, het tegengaan van informatie asymmetrie en het sturen van het gedrag van de aannemer.

Het 'Opbouwen van een goede relatie en vertrouwen' met de aannemer was van belang bij de aanbestedingsprocessen in alle missiegebieden. Door de culturele situatie in Afghanistan was het criterium daar echter minder onderscheidend tussen de aanbestedingsprocessen. In alle gebieden, m.u.v. Kosovo, werd er op regelmatige basis met een beperkte groep aannemers samengewerkt. Dit vergemakkelijkte het opbouwen van vertrouwen en vergrootte ook het inzicht in de kosten en de termijn van een bouwproject.

Uit de Hoofdstukken 6 en 7 komt naar voren dat het genereren van informatie over de civiele omgeving op diverse wijzen van belang kon zijn. De mogelijkheden om deze informatie te genereren bleken het grootst als regelmatig met een min of meer vaste groep aannemers werd samengewerkt.

Ook het gebruik van continuïteitsintenties kwam in meer of mindere mate in alle gebieden m.u.v. Kosovo voor, ondanks het per individueel project benaderen van de aanbesteding. Meestal was dit een impliciet gevolg van het met enige regelmaat aanbesteden van projecten door de militairen en de aanwezigheid van een beperkt aantal aannemers.

Transparantie van het proces speelde in alle beschouwde aanbestedingsprocessen een rol. Wel werd het voornamelijk beschouwd als een verantwoordingsmechanisme naar de eigen organisatie, en niet zozeer als een plicht naar de lokale autoriteiten en bevolking toe.

8.2.3. De afweging

Ten tijde van de case study werd er in Uruzgan geen afwegingsmethode gebruikt om de besluitvorming over aanbestedingsprocessen te ondersteunen. Ook in de overige beschouwde gebieden was hiervan geen sprake. Op basis hiervan is dus geen verdere uitspraak te doen. Wel blijft staan dat de scorecard goed aansluit bij de bestaande militaire afwegingsmethoden en bruikbaar geacht moet worden voor gebruik in een militaire context. In feite zou van toepassing op twee niveaus sprake kunnen zijn.

Het eerste niveau is het missiegebied. Hierbij is het onmogelijk om één ideaal proces te kiezen, maar wel kan er een aanpassing en afbakening van het besluitvormingsmodel plaatsvinden. Niet toepasbare aanbestedingsprocessen en voor deze situatie niet relevante criteria kunnen worden weggelaten. Dit vereenvoudigt het gebruik van het besluitvormingsmodel gedurende de rest van de missie aanzienlijk. Wel zal deze aanpassing regelmatig tegen het licht moeten worden gehouden in verband met de vaak veranderlijke omstandigheden in het missiegebied. Het vijf-krachtenmodel van Porter, zoals toegepast in hoofdstuk 4, kan hierbij een prima hulpmiddel zijn.

Het tweede niveau waarop de afweging plaatsvindt is het individuele project. Per project kan met behulp van het reeds op het missiegebied toegepaste besluitvormingsmodel het optimale proces gekozen worden, afhankelijk van de omstandigheden en de gewenste effecten van het specifieke project.

8.3. *Het definitieve besluitvormingsmodel*

Deze paragraaf behandelt het antwoord op de probleemstelling: "Welk besluitvormingsmodel kan leiden tot een verbetering van de huidige aanbestedingsprocessen voor bouwprojecten in het kader van CMI?"

De alternatieven, de bestaande en nieuwe criteria en de bijbehorende scores zijn in deze paragraaf samengevoegd in een scorecard die een beslisser de mogelijkheid biedt een gefundeerde keuze te maken uit de beschikbare aanbestedingsprocessen.

8.3.1. Een besluit

De belangrijkste conclusie is in ieder geval dat er over het aanbesteden een besluit te nemen valt. Opvallend is dat er in de praktijk veelal van uit gegaan wordt dat er slechts één mogelijk aanbestedingsproces is: de openbare aanbesteding. Toch is er in alle gevallen de mogelijkheid hier, mist beargumenteerd, van af te wijken en de positieve effecten van het proces te optimaliseren. De militairen zijn, ongeacht hun exacte rol, altijd in staat om invloed uit te oefenen op het aanbestedingsproces. Dit maakt het besluitvormingsmodel relevant.

8.3.2. Het besluitvormingsmodel

Zoals al gesteld is in Hoofdstuk 5, dient een besluitvormingsmodel voor toepassing in de krijgsmacht eenvoudig en bruikbaar onder tijdsdruk te zijn. Deze eisen tellen zwaarder naarmate de besluitvorming dichter bij de

werkvloer, het tactische niveau, plaatsvindt. Dit pleit ervoor om de besluitvorming zoveel mogelijk voor te bereiden voordat de situatie zich voordoet dat het besluit direct vereist is. Om dit mogelijk te maken kan er eerst een afweging worden gemaakt voor de missie als geheel. Het vijf-krachtenmodel van Porter kan hierbij een goed hulpmiddel zijn. Ook kan er een algemene rangorde worden aangebracht binnen de criteria, afgestemd op de effecten die de missie moet behalen en de omstandigheden. Vervolgens kunnen voor gelijksoortige projecten ook gelijksoortige aanbestedingsprocessen worden gebruikt. Het blijft dan wel van belang pas na het beoordelen van de omstandigheden te constateren of een project gelijksoortig is.

In de scorecard zijn alle alternatieven opgenomen, zodat de keuze zo volledig mogelijk wordt gepresenteerd. Binnen de context van een missie of een project zal beschouwd moeten worden of alle alternatieven ook toepasbaar zijn. Er kunnen dan enkele alternatieven worden weggelaten.

Dit besluitvormingsmodel is, naast afweging binnen de missie als geheel, ook geschikt voor een afweging op een tweede niveau: het individuele project. Bij het afwegen van een individueel project is het wel van belang om ook projectoverstijgende effecten in gedachten mee te nemen. O.a. het criterium "Gebruik van continuïteitsintenties" is hierop gebaseerd. Het is dus zeker mogelijk, en soms zelfs wenselijk, om binnen dezelfde operatie en context het ene aanbestedingsproces af te wisselen met een ander aanbestedingsproces mits hierbij de criteria in het oog gehouden worden.

	Openbaar		Openbaar na selectie		Onderhands		Onderhands na selectie		Enkelvoudige aanbesteding.
	A	E	A	E	A	E	A	E	
Aanneemingsom: A Eenheidsprijzen: E									
Value for money.	++	++	++	++	-	-	--	--	+/-
Aanbestedingsproces binnen de tijd.	-	-	--	--	+/-	+/-	--	--	+
Selectie professionele aannemer.	--	--	-	-	+/-	+/-	+	+	++
Acceptatie / Participatie.	--	--	+/-	+/-	+	+	+	+	-
Bijdragen aan capaciteitsopbouw.	--	--	+/-	+/-	+	+	++	++	+/-
De aanbesteding als inzetmiddel	--	--	-	-	+	+	+	+	++
Gebruik van continuïteitsintenties.	--	--	--	--	+	+	+	+	++
Het ontwikkelen van vertrouwen.	--	-	--	-	+/-	+	+/-	+	++
Transparantie van het proces.	+	+	+	+	-	-	-	-	--
Informatie genereren.	--	-	--	-	+	++	+	++	+/-

8.4. Conclusies over CMI en bouwproces

Een eerste belangrijke bevinding is de conclusie dat niet alleen het eindproduct, maar ook het proces belangrijke effecten kan bereiken. Binnen de resultaat- en opdrachtgerichte militaire organisatie is dit een belangrijk aandachtspunt. De bestudeerde theorie en de geïnterviewde respondenten wijzen er op dat de waarde van het proces als brenger van een effect niet alleen voor het aanbesteden, maar ook voor het gehele bouwproces geldt. Aangezien het aanbestedingsproces slechts een onderdeel is van het bouwproces als geheel, is de waarde hiervan ook sterk afhankelijk van de voorafgaande fasen in het bouwproces. Dit pleit ervoor het bouwproces als element van CMI zeer serieus te nemen ook al 'is CIMIC meer dan projecten doen'.

Tijdens het onderzoek kwam aan het licht dat informatie asymmetrie een zeer sterke bedreiging was voor effectiviteit van het aanbestedingsproces en van het gehele bouwproces. Het tegengaan hiervan door het betrekken van technisch geschoold personeel bij het bouwproject en het onderzoeken van eerdere (referentie-) projecten, posities van actoren, marktprijzen en lokale normen verdient dan ook veel aandacht. Tevens kan de technische expertise gebruikt worden voor het vooraf inschatten van de kwaliteit van de aannemers. Het vervolgens goed evalueren en documenteren van deze informatie is van groot belang.

Naast het ontwikkelen van het besluitvormingsmodel heeft het onderzoek ook enkele niet-onderscheidende criteria opgeleverd. Deze zijn niet geschikt gebleken voor toepassing in het besluitvormingsmodel, maar kunnen wel belangrijke aandachtspunten zijn bij het uitvoeren van een CMI-project. Deze aandachtspunten staan hieronder weergegeven:

- Creëren van een mechanisme voor conflictbeslechting,
- Realiseren van juiste incentives en waarborgen voor prijs-kwaliteit verhouding,
- Duidelijke contracten en/of afspraken over te leveren producten, de verdeling van beslissingsbevoegdheid, de financiële verantwoordelijkheid, de wijze van betalen en de wijze van monitoren,
- Tegengaan van informatie asymmetrie, zowel technisch als m.b.t. de lokale machtsverdeling en het lokale prijsniveau,
- Levering van het gebouw op tijd.

8.5. Reflectie op het onderzoek

8.5.1. De theorie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een uitgebreide theoretische basis voor het formuleren van het initieel model. Deze theorie vormde echter geen homogeen blok. In het veld van bouwprocesmanagement was zeer veel literatuur beschikbaar. Deze richtte zich echter voornamelijk op de civiele markt en niet op militaire aanbestedingen in complexe en onrustige gebieden, zodat voor het aanvullen van deze kennis veel gebruik gemaakt moest worden van praktijkervaringen. Hier is uitgebreid aandacht aan besteed bij het interviewen van de ervaringsdeskundigen in Hoofdstuk 7.

Op het gebied van CMI was de theorie sterk in beweging en groeiende. Gedurende het onderzoek zagen regelmatig nieuwe publicaties het licht, die zoveel mogelijk zijn meegenomen in de theoretische basis van dit onderzoek.

De theorie over International Management bood een methode om de verschillende marktsituaties in de missiegebieden in kaart te brengen, in de vorm van het model van Porter. Het bestuderen van de relatieve macht van bouwbedrijf en aanbestedende organisatie sloot dit zeer goed aan op de gehanteerde onderzoeksoptiek; TCE en agency-theory. Deze bleek ook zeer goed toepasbaar op de aanbestedingsprocessen ten behoeve van CMI zoals deze plaatsvinden in missiegebieden. Door het relatief grote belang dat het aspect beheersbaarheid kreeg tijdens de case study en bij de interviews met de ervaringsdeskundigen werd dit nogmaals onderstreept.

8.5.2. De case study en de ervaringsdeskundigen

Voor het verzamelen van informatie voor de case-study werd voornamelijk gebruik gemaakt van interviews. Hierbij is de gehele keten van functionarissen die betrokken was bij de aanbestedingsprocessen in Uruzgan geïnterviewd. Gedurende het onderzoek was er geen gelegenheid om de provincie Uruzgan te bezoeken. Hierdoor was het niet mogelijk om interviews te houden met de lokale autoriteiten en lokale aannemers. Om toch het perspectief van deze actoren zoveel mogelijk te kunnen inschatten is gebruik gemaakt van documenten, triangulatie van de visie van de militaire respondenten en is de hulp ingeroepen van een civiele respondent met zeer uitgebreide ervaring in het werken met de lokale Afghaanse bevolking en autoriteiten. Daarnaast was de ervaring van de onderzoeker binnen het PRT en in de omgang met de lokale autoriteiten behulpzaam bij het interpreteren van de context van de case. Anderzijds vormde de aard van de informatie, over financiële processen en operationele/veiligheidsgerelateerde afwegingen, mogelijk ook een belemmering voor de respondenten om volledig vrijuit te praten. Dit is zoveel mogelijk voorkomen door de respondenten niet met naam op te nemen in het onderzoeksverslag en toestemming te vragen om te mogen citeren. Tevens was er voor een groot deel van de respondenten minder afstand tot de onderzoeker dan gebruikelijk, als gevolg van persoonlijke bekendheid.

Tijdens de interviews met de ervaringsdeskundigen bleek wederom dat het onderwerp aanbesteden als gevoelig werd beschouwd, zij het minder sterk dan in het geval van de case Uruzgan. Vertrouwelijke behandeling van de interviewgegevens volstond ook hier om medewerking te verkrijgen. Het bleek bijzonder waardevol dat veel (7 van de 10) respondenten gedurende meer dan één uitzending een functie binnen het werkveld van CMI en aanbestedingen hebben vervuld. Dit stelde hen in staat om de verschillende situaties en missies te vergelijken, hetgeen bijdroeg aan de robuustheid van het onderzoek.

De opzet van het onderzoek, waarbij het verzamelen van informatie uit interviews vooraf werd gegaan door een uitgebreid theoretisch onderzoek, bleek waardevol. Dit leverde niet alleen een solide basis voor het opstellen van het plan voor de case study en de interviews, maar stelde de onderzoeker ook in staat flexibel om te gaan met de interviews en kansen en openingen die hierin geboden werden door de respondenten.

8.5.3. De relevantie van het onderzoek

Dit onderzoek heeft door het beantwoorden van de onderzoeksvraag een voor de Nederlandse krijgsmacht bruikbaar besluitvormingsmodel opgeleverd dat een effectiever gebruik van het aanbestedingsproces als middel binnen CMI mogelijk maakt. In het verlengde hiervan kan het onderzoek door het in kaart brengen van de verschillende mogelijkheden en de criteria een bijdrage leveren aan een grotere bewustwording van mogelijke middelen om een (CMI-)effect te bereiken. Het zo beschouwen van het bouwproces als middel voor CMI, past binnen het denken in effecten binnen de Nederlandse krijgsmacht.

Daarnaast draagt het onderzoek bij aan het ontwikkelen van kennis over het functioneren van het bouwproces in missiegebieden en in bredere zin in het functioneren van CMI. Als zodanig past het onderzoek binnen een breder onderzoeksprogramma van de NLDA in het kader van CMI. Het ligt in de lijn der verwachting dat CMI binnen de comprehensive approach van groot belang blijft bij toekomstige missies van de Nederlandse krijgsmacht. Het verbeteren van het functioneren van CMI en maakt een effectievere inzet van de krijgsmacht mogelijk en daardoor het herstel van vrede en veiligheid in de gebieden waar zij actief is.

8.6. *Aanbevelingen*

1.5.1. Aanbevelingen voor de Krijgsmacht

De centrale aanbeveling van dit onderzoek is uiteraard het bewust vormen van een besluit over de keuze en de inrichting van de aanbestedingsprocessen voor toepassing bij CMI bouwprojecten. Implementatie van het besluitvormingsmodel zoals in dit hoofdstuk geschetst is hierbij behulpzaam. Opname van het bouwproces, inclusief de aanbesteding, als onderwerp in de CIMIC cursus is een goed middel om de bewustwording van mogelijkheden, effecten en bedreigingen van dit bouwproces bij CIMIC en PRT functionarissen te vergroten. Een tweede aanbeveling is het zoveel mogelijk tegengaan van informatie asymmetrie binnen de aanbesteding, het bouwproces en zelfs binnen CMI in het algemeen. Dit kan door het betrekken van personeel met technische expertise bij het bouwproces en door het verzamelen en documenteren en evalueren van posities van actoren, marktprijzen, kostenstructuur en lokale normen. Naar de praktische toepassing hiervan en mogelijkheden om dit te ondersteunen zou beperkt praktisch onderzoek kunnen plaatsvinden.

1.5.2. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Gedurende het onderzoek naar aanbestedingsprocessen bij CMI bouwprojecten kwamen vele bijzonderheden m.b.t. het CMI bouwproces als geheel aan het licht. Vanwege de belangrijke bijdrage die het bouwproces kan leveren aan CMI verdient onderzoek naar het totale bouwproces in geval van CMI zeker aanbeveling. Binnen dit bouwproces zou het onderzoek zich met voorrang kunnen richten op de start van het project, de programma-fase, waarin de doelen worden gesteld. Deze onderwerpen passen in een lopend onderzoeksprogramma van de NLDA op het gebied van CMI.

Naast de CMI bouwprojecten zoals deze zijn onderzocht, zijn er ook bouwprojecten die direct ten dienste zijn van de militaire organisatie maar wel een effect hebben op de lokale economie en bijvoorbeeld de force acceptance. Te denken valt hier aan bouwwerkzaamheden voor de militaire kampementen, die bijvoorbeeld tot een groei van de werkgelegenheid of tot een enorme stijging in de lokale prijs van steenslag kunnen leiden. Deze effecten zijn in het kader van dit onderzoek niet verder uitgelicht, terwijl hier mogelijk heel wat positieve neveneffecten te bereiken zijn. Nader onderzoek kan ook hier meer duidelijkheid verschaffen over kansen en bedreigingen.

Ook is bij het onderzoeken van de criteria voor aanbestedingsprocessen duidelijk geworden dat er nog onvoldoende inzicht bestaat in de factor 'absorptiecapaciteit'. Verder onderzoek naar de effecten van grote aanbestedingen op kleine en fragiele economieën leidt niet alleen tot een verbetering van het inzicht in de aanbestedingsprocessen, maar is ook van belang voor het begrip van CMI en zelfs van wederopbouw als geheel.

Literatuuropgave:

Literatuurlijst

- Aarts, Navest, Schoenmakers, (1995). *Trends in uitbesteding : onderzoek naar de praktijk van uitbesteding in Nederland*. Utrecht : Moret Ernst & Young.
- Afghanistan Civil Military Working Group, (2007). *Guidelines for the Interaction and Coordination of Civilian Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*.
- Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), (2003). *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action, A Handbook for Practitioners*. London: Overseas Development Institute
- Austin, J.E. , (1990). *Managing in developing countries*. London: Collier MacMillan Publishers.
- Azarbaijani-Moghaddam, Wardak, Zaman, Taylor, (2008). *Afghan hearts, Afghan minds. Exploring Afghan perceptions of civil-military relations*. British & Irish Agencies Afghanistan Group.
- Barajas , Howard, Miner, Sartin & Silver, (2006). *Nation building in Afghanistan: a role for NGO's*. Board of Regents of the University of Wisconsin System
- Been, R. (2002). "Civiel-militaire samenwerking" In: *Militaire Spectator*, jaargang 171, nr. 9, pag 425-434
- Bollen, M. (2002). *Working apart together, civiel militaire samenwerking tijdens humanitaire operaties*. Alblasterdam: Haveka BV
- Bollen, M. ,Janssens, R. , Kirkels, H. , Soeters, J. (eds.) (2002). *NL Arms, Civil military cooperation, a marriage of reason*. Alblasterdam: Haveka BV
- Boom & Metze, (1997). *Slag om de Betuweroute, het spel langs de lijn*. Uitgeverij Balans.
- Bos, C. (2002). *Bouwfraude*. Naarden: Strengtholt
- Bresnen, (1990). *Organising construction: Project organisation and Matrix Management*. Londen: Routledge
- Brook, M. (1998). *Estimating and tendering for construction work*.
- CLAS, sectie verwerving, (2007). *Handboek verwerving CLAS*. Utrecht.
- Connaughton, (1996). *Military support and protection for humanitarian assistance*. Camberly: Strategic and Combat Institute
- Cox & Townsend, (1998). *Strategic procurement in Construction*. London: Telford publishing.
- CROW, (1997). *Samenwerken in de GWW*
- Damen, R., & Olislagers M.S.F., (2004). *Development of a decision framework for the Dutch military to inventory and prioritise humanitarian tasks in a complex emergency*. Enschede: University of Twente.
- T. Donaldson, (1996). "Values in tension: ethics away from home". In: Harvard business review. Harvard college
- Dorée, A. (1996). *Gemeentelijk aanbesteden*. Enschede: Universiteit Twente
- Douma, S. (1992). *Ondernemingsstrategie*. Kluwer Bedrijfswetenschappen
- Duijn, M., van, (1998). *Jellema, Hogere bouwkunde, deel 11: contracteren*. Utrecht/Zutphen: ThiemeMeulenhoff
- Dugger, W.M., (1993). "Transaction cost economics and the state". In: *Transaction costs, markets and hierarchies*. Edited by C. Pitelis. Oxford: Blackwell Publishers.

- Evans, M., (2001). *Afghanistan, a short history of its people and politics*. UK: Curzon press.
- Frerks, (2006). *Principles and Pragmatism, Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia*. Study commissioned by Cordaid.
- Fukuyama, (2004). *State Building, Governance and world order in the twenty-first century*. New York: Cornell University Press.
- Gaag-Halbertsma, van der, Vries, de & Hogeveen, (2008). "Civil-military cooperation from a 3D perspective". In: *Managing Civil-Military Cooperation, a 24/7 joint effort for stability*. Aldershot (UK): Ashgate.
- Goodwin, P., & Wright, G., (1998). *Decision analysis for management judgement*. New York: John Wiley and sons.
- Goolsby, (2006). "Critical requirements for building and sustaining a successful outsourcing relationship". In: *Global outsourcing strategies : an international reference on effective outsourcing relationships*. Editors: Barrar and Gervais. Aldershot: Gower.
- Government of Afghanistan (GOA)/United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), (2004). *Securing Afghanistan's Future: Accomplishments and the Strategic Path Forward*.
- Gordon, (2006). "The changing role of the military in assistance strategies". In: *Resetting the rules of engagement Trends and issues in military-humanitarian relations*. Sandhurst Royal Military Academy.
- Haltenhoff, C.E., (1999). *The CM Contracting System: Fundamentals and practices*. Upper Saddle River (USA).
- Hilhorst, D., (2008). "Guiding reconstruction processes". In: *Managing Civil-Military Cooperation, a 24/7 joint effort for stability*. Aldershot (UK): Ashgate.
- Hindle, B., (2000). *Construction Industry Development through Intervention: A Right and a Wrong Way?* University of Cape Town.
- Hoop Scheffer, de, Kamp, (2003). *Kamerbrief beleidskader Civiel-militaire samenwerking, 19 mei 03*.
- Houdijk, (2007). "De NAVO ISAF missie in Afghanistan, CIMIC liason op operationeel niveau". In: *Militaire Spectator*, jrg 176, 3-2007.
- Hout, W. , van (2002). "DGW&T en CIMIC" In: *Genie*, jaargang 52, nr.2, pag 17-18.
- Humanitarian Policy Group (HPG), Wheeler & Harmer, (2006). *Resetting the rules of engagement Trends and issues in military-humanitarian relations*. London: Overseas Development Institute
- Inter-Agency Standing Committee, (2004). *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies, An IASC Reference Paper*. available at <http://www.reliefweb.int>.
- Institute of civil engineers, (1995). *The engineering and construction contract*.
- Jarillo, J.C., (1993). *Strategic Networks: Creating the Borderless Organization*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Jennings, (1997). "Strategic guidelines for outsourcing decisions". In: *Strategic change*. vol. 6, Nottingham business school.
- Kakabadse & Kakabadse, (2003). "Outsourcing Best Practice: Transformational and Transactional Considerations". In: *Knowledge and Process Management*. Volume 10 Number 1 pp 60-71.
- Karim, (2006). *Humanitarian action in the new security environment: policy and operational implications in Afghanistan*. HPG background paper.
- Keeney, R.L. & Raffia, H., (1976). *Decisions with multiple objectives: preferences and trade-offs*. New York: John Wiley & sons.
- Khalil, Wahidi, Rietjens & Bollen, (2008). "Enhancing the Afghan footprint". In: *Managing Civil-Military Cooperation, a 24/7 joint effort for stability*. Aldershot (UK): Ashgate.
- Klep, C. en Gils, van R., (2005). *Van Korea to Kabul, de Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*. Den Haag: SDU Uitgevers.

- Kreuk, T.P., (2005). *Bouwhelm en blauwhelm; Bevorderen van samenwerking tussen Krijgsmacht en bouwbedrijven op strategisch niveau*. Breda: KMA.
- Lamoen, van, Most van Spijk, van der, (2007). "Operationele verwerving". In: *Militaire Spectator*, jrg 176, 11-2007.
- LAS, DB&B, afdeling Doctrine, (1996). *Landmacht Doctrine Publicatie I*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- LAS, DB&B, afdeling Doctrine, (1998). *Landmacht Doctrine Publicatie II*. Almelo: Jellema.
- LAS, DB&B, afdeling Doctrine, (1999). *Landmacht Doctrine Publicatie III*. Almelo: Jellema.
- LAS, DB&B, afdeling Doctrine, (2000). *Leidraad Commandovoering*. Zwolle: PlantijnCasparie.
- LAS, DB&B, afdeling Doctrine, (2002). *Leidraad Geniesteun*. Almelo: Jellema.
- Leeuw, de, (1982). *Organisatie: management, analyse, ontwerp en verandering: een systeemvisie*. Assen: Van Gorcum.
- Lourens, E. (1), (1995). *Aanbestedings en gunningsbeleid van gemeenten*. Amsterdam: Economisch instituut voor de bouwnijverheid.
- Lourens, E. (2), (1995). *Aanbestedingsgedrag, standaardbestekken, prijsrisicoregelingen en onderaannemers in de bouw*. Amsterdam: Economisch instituut voor de bouwnijverheid.
- Meuwese, T., (2007). *Een nieuwe balans tussen militaire en humanitaire ondersteuning, de inzet van het regiment genietroepen vanaf de tweede helft van de 20^e eeuw tot heden*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- Ministeries van Buitenlandse zaken en Defensie, (2005). *Kamerbrief art. 100, Nederlandse bijdrage aan ISAF in Zuid-Afghanistan*. Den Haag.
- Ministeries van Buitenlandse zaken en Defensie, (2008). *Kamerbrief betreffende periodieke stand van zaken Afghanistan, 20 jun 2008*. Den Haag.
- Ministeries van Buitenlandse zaken, Defensie en Economische Zaken, (2005). *Notitie: wederopbouw na gewapend conflict*. Den Haag: Koninklijke De Swart.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, (2006). *Civil Assessment URUZGAN Province, Afghanistan, Executive Summary*. Kabul: Royal Dutch Embassy.
- Ministerie van Defensie, (2002). *Tussentijdse evaluatie ISAF*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Ministerie van Defensie, DMO, (2006). *Handleiding verwerving Defensie*. Den Haag: DMO.
- Ministerie van Financiën, (1992). *Evaluatiemethoden: een introductie*. Den Haag: SDU uitgeverij.
- Ministeries van VROM, V&W en Defensie, (2001). *UAR-2001*. Den Haag: Staatscourant.
- Moerland, P.W., (1989). "Het ontstaan van een economische organisatie-theorie." In: van Dam (red). *Bedrijfskunde op weg naar 1990: trends en ontwikkelingen*, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- Moerland, P.W., (1992). "Economische theorievorming omtrent de onderneming". In: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde*, jan/feb 1992.
- Moerland, P.W. (1997). *Corporate Governance, theorie en praktijk in internationaal perspectief*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- MRRD, (2007). *Uruzgan Provincial Profile*. Kabul.
- Naoum & Langford, (1987). "Management Contracting—The Client's View". In: *Journal of Construction Engineering and Management*, Vol. 113, No. 3, pag. 369-384.
- NATO AJP-9, (2003). NATO publicatie.
- Natsios, (2005). *The Nine Principles of Reconstruction and Development*. Academic Research Library.

- Neerhof, H. (2000). *Managen van bouwprocessen, tussen sturen en onderhandelen*. Enschede: Universiteit Twente.
- Mc Nerny, (2006). "Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRTs a Model or a Muddle?". In: *Parameters*; Winter 2005/2006; 35, 4; Academic Research Library
- Nieuwkamer, R.L.J., (1992). *Decision support for river management*. Enschede: Universiteit Twente.
- Nieuwsbank, (2006). <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2000/06/0630B018.htm>
- NNI, *NEN 2574*
- Porter, M.E., (1985). *Competitive strategy and competitive advantage*. New York: Free press.
- Porter, M.E., (1980). *Competitive strategy*. New York: Free press.
- PRT-3, (2007). *Evaluatie PRT-3 ISAF, TFU 2 en 3, periode maart t/m september 2007*.
- Pugh, M., (2001). *Civil-military relations in peace support operations: hegemony or emancipation?* Plymouth: University of Plymouth.
- RIB, (2000). *Aanbestedingsreglement 2000*. RIB
- Rietjens, S.J.H., (2006). *Civil military cooperation in response to a complex emergency: Just another drill?*. Enschede: University of Twente.
- Roode, de, F.J., (1998). *De kwaliteit van afwegingsmethoden: een onderzoek naar kwaliteitscriteria voor het gebruik van afwegingsmethoden voor integraal Waddenzeebeheer*. Enschede: Universiteit Twente
- Rutten, van den Berg, de Ridder, (2003). "Design & Construct, maar wanneer?" In: *Conceptueel* jaargang 12 nr. 1, pag 5-8
- SBR, (1985). *Aanbesteding, bouwteam of brochureplan. Wat bepaalt de keuze*. Rotterdam: SBR
- Scheltinga, T.A.M., (2003). *Cultural fit in civil-military cooperation*. University of Twente
- Scott, W.R. (1997). *Financial Accounting theory*. Upper Saddle River (USA): Prentice Hall
- Sedra, (2004). *Civil-Military Relations in Afghanistan: The Provincial Reconstruction Team Debate*. Foreign Affairs Canada.
- SFOR, S9 1(NL) Mechbat, (2003). *Vaste Order Sectie 9*. Bugojno: SFOR
- Simon, H.A. (1976) *Administrative behaviour*, 3rd edition, New York (USA): MacMillan.
- Simpson, (2005). *Fragile States, Dangerous States and Failed States: How to Implement the International Policy Statement in Response?* Conference to be held at Dunsmuir Lodge of the University of Victoria, Canadian Council for International Co-operation (CCIC)
- Stockton, (2002). *Strategic coordination in Afghanistan*. The Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU).
- Stoner, Freeman, Gilbert, (1995). *Management (Nederlandse vertaling)*. Schoonhoven: Academic Service
- Suurenbroek, (2002).
- Tongeren, van, H. (1996). *Hart noodzakelijk, over innovatie ontwerperwijs*. Enschede: Universiteit Twente.
- Twort & Rees, (2004). *Civil engineering project management.*, 4th edition London/Oxford: Elsevier.
- United Nations, (2004). *United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination (CMCoord) Concept*.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), (Sep 2006). *Civil-Military Relations in Armed Conflicts: A Humanitarian Perspective*.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), (2003). *Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*.

Veenliet, K.Th. (2002). *Reader B8 Ontwerpprocessen*. Enschede: Universiteit Twente

Verschuren & Doorewaard, (2002). *Het ontwerpen van en onderzoek*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.

Vries, de (1992) *De lastige verhouding tussen departement en agent*, Universiteit Twente, Enschede.

Willemsen, A.C.D.M., (2005). *Bouwhelm en blauwhelm, bevorderen van samenwerking tussen Krijgsmacht en bouwbedrijven op operationeel niveau*, Enschede: Universiteit Twente.

Williamson, O.E., (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.

Williamson, O.E., Winter, S.G. (eds.) (1993). *The nature of the firm, Origins, evolution and development*. New York/Oxford: Oxford University Press.

Williamson, O.E. (1996). "Hierarchies, markets and power in the economy: an economic perspective". In: Menard, C. *Transaction Cost Economics, Recent developments*. Cheltenham: (UK) Edward Elgar

Woude & Pijpers, (1997). *Hogere bouwkunde, Bouwnijverheid: Inleiding*. Utrecht/Zutphen: Thieme-Meulenhoff.

Yin, R.K., (2003). *Case study research, Design and methods*. London: SAGE publications.

Lijst met Interviews voor case study Uruzgan

Namen van geïnterviewde functionarissen zijn om redenen van personele veiligheid niet opgenomen. Allen zijn geïnterviewd in 2008.

C-MT PRT

C-MT PRT

C-MT PRT

CSE PRT

S8 PRT

G9 TFU

G9 toegevoegd TFU

Verwerper TFU

Functioneel Specialist civil Infra (PRT)

Functioneel Specialist civil Infra (PRT)

OSTAD (PRT)

Lijst met Interviews ervaringsdeskundigen

Namen van geïnterviewde functionarissen zijn om redenen van personele veiligheid niet opgenomen.

CCOE (Irak)

Hoofd Technische Ondersteuningsgroep SFOR, coordinator out-of-area

Hoofd Technische Ondersteuningsgroep SFOR

Hfd Sie 5 CIMIC SFOR

Stafofficier Sie 5 CIMIC KFOR

Hoofd Technische Ondersteuningsgroep SFOR / Infra Support Detachement SFIR

Plv CC Gncie KFOR / C-Gncie SFIR

Hoofd Infra Support Detachement SFIR / Hoofd Technische Ondersteuningsgroep SFOR

Functioneel Specialist ISAF (Noord-Afghanistan)

Functioneel Specialist ISAF (Noord-Afghanistan)

Lijst met overige interviews

Beeres, R., Docent management en defensie economie, KMA, Breda, 23-05-2003

Berg, van der, E., Voormalig commandant TO-gp, Vught, 22-01-2003

Boes, J., Medewerker vakgroep bouwprocesmanagement, Universiteit Twente, Enschede, 28-03-2003

Bollen, M., Hoofddocent management en organisatie, KMA, Breda, 23-05-2003

Erntsen, Voormalig commandant TO-gp, Breda, 2-05-2003

Gelder, van, J., Janse, D., Hoofd bureaus GWW respectievelijk IT bij Geniewerken, Wezep, 29-04-2003

Hout, van, W., Projectleider out of area, DGW&T, Den Haag, 23-04-2003

Kerkhof, Plaatsvervangend hoofd sectie 9, 1 Div, Apeldoorn, 09-05-2003

Renes, H., Voormalig medewerker S5, KFOR-2, Havelte, 8-05-2003

Bijlage A: Bouwprocesvormen

A.1. Algemeen

In deze bijlage zijn de hoofd bouwprocesvormen opgenomen die gebruikt zijn bij het tot stand komen van de bevindingen in hoofdstuk 2. Hierbij zijn de vormen “Traditioneel” en “Turnkey” rechtstreeks vermeld in paragraaf 2.2.4. respectievelijk 2.2.5.. De bouwprocesvormen “Regie”, “Bouwteam” en “Design-Construct” worden hieronder beschreven. Uiteraard heeft de keuze voor een bouwprocesvorm verstrekende gevolgen voor de vormgeving van een passend aanbestedingsproces.

A.2. Regie

De bouwprocesvorm Regie is een relatief flexibele vorm van samenwerken in de bouw. Bij een regiewerk is geen afgerond ontwerp beschikbaar en dus zijn de financiële omvang en de tijdsduur van het project niet vast te stellen. Bij een regiewerk wordt wel gesproken van een bestek, maar dit omvat vaak niet meer dan een globale beschrijving van de uitvoering. De aansturing gebeurt door de opdrachtgever op de bouwplaats. Wel is van belang de in het bestek geregelde verdeling van administratieve taken en aansprakelijkheden. De regie-overeenkomst wordt veelal toegepast bij restauratiewerkzaamheden, hele kleine projecten en om een eerste, dringend, deel van het werk in de uitvoering te nemen terwijl de rest nog wordt ontworpen [Duijn, van, 1998].

Kwaliteitsrisico

Alle risico en kwaliteit van het werk ligt binnen de invloedssfeer van de opdrachtgever, deze draagt dus ook alle risico.

Financieel risico

Aangezien het ontwerp niet vooraf beschikbaar is, is de kans op budgetoverschrijding groot. Ook is deze manier van aansturing een belemmering voor het gebruik van efficiënte uitvoeringsmethoden, aangezien de aannemer de werkzaamheden niet zelf kan plannen en indelen.

Betrokkenheid van de opdrachtgever

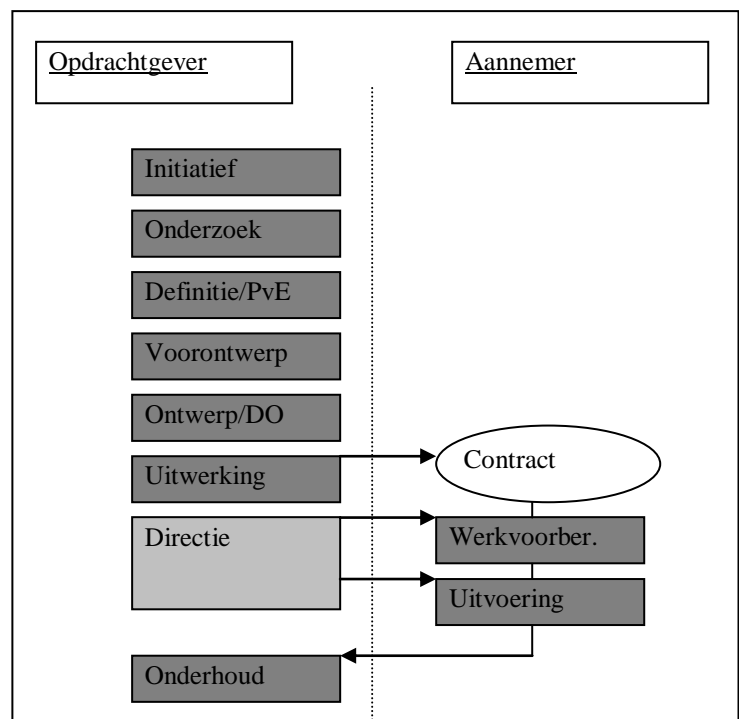
Deze is erg groot, de opdrachtgever bepaalt het project van A tot Z.

Coördinatie-taken

Om de grote invloed van de opdrachtgever ten volle te benutten zal de opdrachtgever bij voorkeur zelf de coördinatie verzorgen. Indien dit niet mogelijk is kan dit door een adviseur gedaan worden, maar dit vermindert de voordelen van een Regie-overeenkomst aanzienlijk.

Tijdsduur

Ook de tijdsduur van het project is slecht te plannen en dit vormt een aanzienlijk risico [CROW, 1997; Duijn, van, 1998].



Figuur A-1, Schematische weergave van procesvorm Regie, [CROW, 1997].

A.3. *Bouwteam*

Het bouwteam vormt een overgang tussen de gescheiden en de geïntegreerde contractvormen. In het geval van een bouwteam wordt een aannemer uitgenodigd om aan het ontwerpproces deel te nemen, zodat uitvoeringsexpertise in dit proces wordt ingebracht. Hierdoor kan ontwerp en uitvoering efficiënter verlopen. Na afronden van de ontwerpfase wordt opnieuw gezocht naar een partij voor de uitvoering. Dit is dus niet altijd de aannemer die ook de uitvoeringsexpertise heeft aangeleverd, maar deze zal door zijn grote kennis van het ontwerp en betrokkenheid bij het proces wel een veel grotere kans maken om het werk gegund te krijgen. Ook komt het voor dat de aannemer voor beide taken in één keer wordt aangenomen [SBR, 1985].

Kwaliteitsrisico

Door het vroegtijdig betrekken van een partij met uitvoeringskennis zal de kwaliteit van het ontwerp toenemen en de uitvoering beter op het ontwerp zijn afgestemd. De risico's op het leveren van slechte kwaliteit door de aannemer in de uitvoering is wederom afhankelijk van de aanbestedingsvorm en van de kennis en ervaring van de directie.

Financieel risico

De verhoogde kwaliteit van het ontwerp kan veelal kosten besparen, maar de prikkel voor de aannemer om laag in te schrijven op het werk is iets verzwakt. Zeker als vanaf de opstart van het bouwteam de aannemer al weet dat hij ook de uitvoering voor zijn rekening neemt, zal een gebrek aan competitie mogelijk leiden tot een hogere prijs.

Betrokkenheid van de opdrachtgever

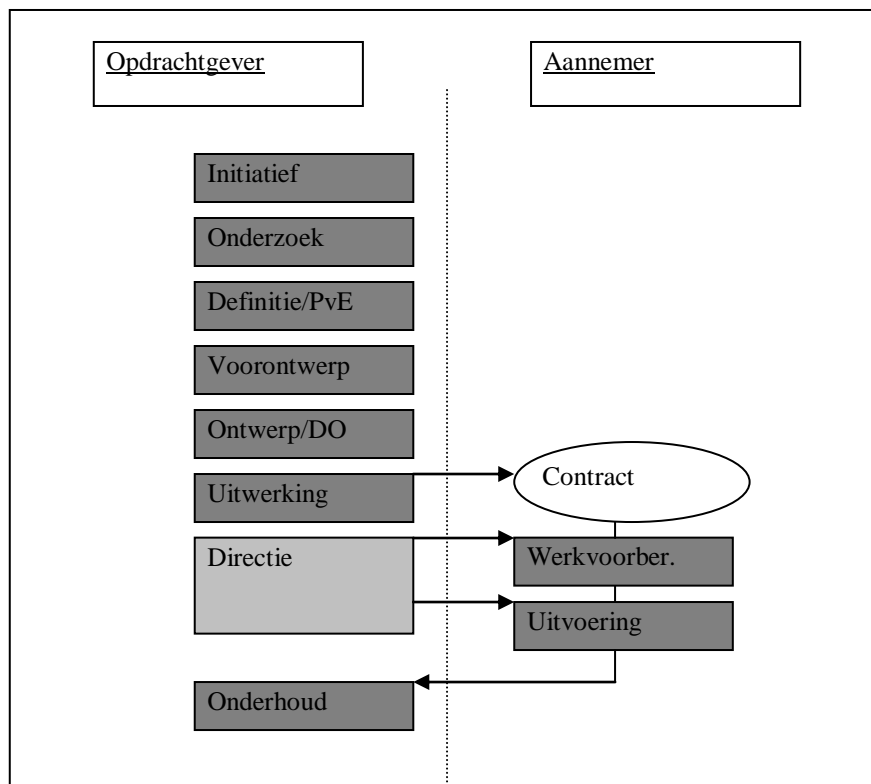
Deze kan onverminderd groot zijn als hij zelf zorg draagt voor het ontwerp, toch wordt meestal gekozen voor het opnemen van diverse externe ontwerpexperts in het bouwteam en de invloed van de opdrachtgever is dus meer indirect geworden.

Coördinatietaken

Deze taken worden veelal bij één van de partijen neergelegd, ook kan de opdrachtgever ze zelf vervullen.

Tijdsduur

De totale duur van het proces zal fors gereduceerd kunnen worden, vanwege de grotere bekendheid van de uitvoerende partij met het ontwerp. De uitvoering zal ook enigszins sneller verlopen [CROW, 1997].



Figuur A-2, Schematische weergave van procesvorm Bouwteam, [CROW, 1997].

A.4. Design/Construct

Bij deze procesvorm wordt er door de opdrachtgever, of een door de opdrachtgever te contracteren derde partij, een voorlopig ontwerp (VO) vervaardigd. Dit dient als basis voor een aanbesteding, waarbij het werk architectonisch dus wel vastligt, maar de aannemer de keuzes voor materiaal en uitvoeringsmethode kan maken. De aannemer maakt uiteindelijk dus ook het Definitief Ontwerp (DO) en de tekeningen van de werkvoorbereiding [CROW, 1997].

Kwaliteitsrisico

Het kwaliteitsrisico komt voor een groot deel terecht bij de aannemer. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het opstellen van een voorlopig ontwerp en functionele eisen, maar fouten in het DO of in de werkvoorbereiding zijn dus voor rekening van de aannemer.

Financieel risico

De efficiënte technische invulling van het ontwerp draagt bij aan een aanzienlijke kostenbesparing, die echter deels weer teniet gedaan wordt door de hogere kosten van de aanbesteding. Alle aannemers maken namelijk tamelijk hoge kosten voor hun offerte en het is reëel om daarvoor een vergoeding te geven. Het geringe aantal aannemers dat in staat is in te schrijven op een D/C werk kan de concurrentie verminderen, waardoor de prijs niet zeer laag zal zijn.

Betrokkenheid van de opdrachtgever

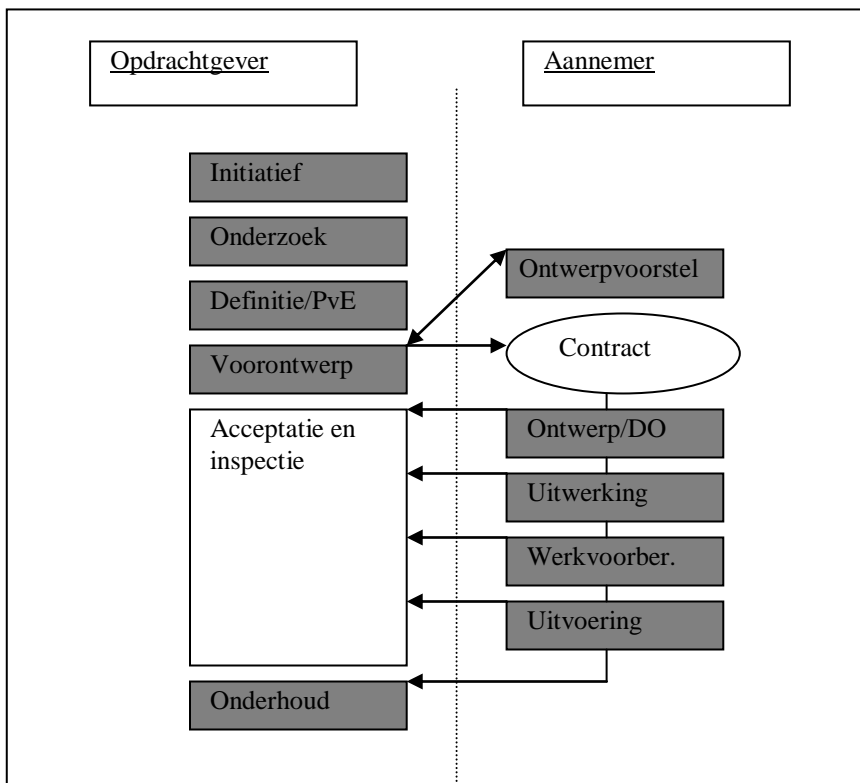
De betrokkenheid van de opdrachtgever is beduidend minder groot dan bij de eerdere procesvormen, aangezien deze na het VO de verantwoordelijkheid grotendeels uit handen geeft. De mogelijkheden om door middel van directie de uitvoer te monitoren zijn gering aangezien ook het ontwerp afkomstig is van de aannemer.

Coördinatietaken

Na het afronden van het VO liggen deze taken automatisch bij de aannemer.

Tijdsduur

Door verdergaande integratie van ontwerp en uitvoering kan de tijdsduur van het project gereduceerd worden [Rutten, 2003].



*Figuur A-3,
Schematische weergave
van procesvorm
Design/Construct,
[CROW, 1997].*

Bijlage B: De case study vragen:

- 1) De persoonlijke achtergrond en omstandigheden:
 - a. Wat is uw naam, rang, afdeling?
 - b. Welke militaire en civiele opleiding heeft u (v.w.b. CMI/BPM/IM)?
 - c. Heeft u tijdens uw functioneren in Nederland ook te maken met CMI?
 - d. In welke periode en in welke functie was u op uitzending?
 - e. Op welke wijze was u betrokken bij CMI projecten?

- 2) De projecten
 - a. Bij welke markante CMI bouwprojecten was u betrokken?
 - b. Wat hield het project precies in? Wat was de context van het project? Wat waren de doelen? Welke partijen waren erbij betrokken?
 - c. Wat was het projectbudget?
 - d. Op welke wijze werd besloten tot uitvoer van het project?
 - e. Hoe en door wie kwam de beslissing om het project aan te besteden tot stand?

- 3) Aanbestedingsprocessen
 - a. Werden er verschillende manieren van aanbesteden toegepast tijdens uw uitzending? Welke?
 - b. Werden er verschillende aanbestedingsvormen en/of contractvormen toegepast? Welke?
 - c. Werden er verschillende alternatieven overwogen bij de keuze voor het aanbestedingsproces? Welke?
 - d. Hoe verliep een aanbesteding? Welke fasen werden er gehanteerd?
 - e. Welke criteria werden gehanteerd bij de selectie van een aannemer? Waren er andere, aanvullende criteria waarop niet werd geselecteerd?
 - f. Wie waren erbij betrokken in de verschillende fasen? (Intern en extern) Hoe verliep de samenwerking?
 - g. Werden de prestaties en prijs van de aannemer gecontroleerd? Zo ja, door wie en hoe? (Was er een lijst van gemiddelde reële prijzen per eenheid product?)
 - h. Was er inzicht in de kostenstructuur van de aannemer? (Materieel, materiaal, arbeid, risico.)
 - i. Hoe was de transparantie van de aanbesteding geregeld?
 - j. Was er een overzicht van de aannemers in het gebied, inclusief hun staat van dienst?
 - k. Werden de aanbestedingen per project benaderd of ook projectoverstijgend?

- 4) Criteria
 - a. Hoe effectief was het project? (Op het gebied van CMI en technisch-functioneel.) Welke doelen werden er bereikt?
 - b. Welke rol speelde de aanbesteding hierbij?
 - c. Bij welke afdeling/functionaris vond de afweging m.b.t. het aanbestedingsproces plaats? Wie waren hierbij betrokken?
 - d. Werde de optimale aannemer geselecteerd? (En hoe wist men dan dat dit de optimale aannemer was?)
 - e. Welke factoren bepaalde het slagen of falen van een aanbesteding? Zijn hiervan voorbeelden te geven? Hoe werkten deze factoren door in de project-resultaten?
 - f. Waren er indicatoren die deze criteria konden voorspellen?
 - g. Indien d en e positief beantwoord zijn: is er een koppeling tussen deze criteria en de aanbesteding? Zo ja, hoe werkte deze koppeling?

Bijlage C: De casebeschrijving

De Context van het onderzoek:

Een van de kenmerken van de nieuwe wereldsituatie is de groeiende verwevenheid van afzonderlijke problemen en het veelal multidisciplinaire karakter ervan [LAS, 1996]. Binnen het denken over veiligheidsbeleid heeft dit geleid tot een steeds bredere opvatting over veiligheid. In toenemende mate wordt de dreiging voor deze veiligheid vanuit de hoek van intra-statelijke en/of transnationale conflicten en 'Failed states' onderkend [Fukuyama, 2004]. Bij de aanpak van deze problematiek voldoen de traditionele militaire benaderingen niet meer, en wordt steeds vaker gezocht naar een integrale benadering. Zo stelt de Nederlandse overheid dat duurzame wederopbouw een aanpak vereist die de verschillende beleidsinstrumenten integreert: politiek, ontwikkelingssamenwerking, humanitair, economisch en militair [MinBuZa, 2005]. Deze ontwikkeling resulteert in een toenemend belang van civiele aspecten binnen militaire operaties en binnen de opdrachten van militaire commandanten. Een recent voorbeeld hiervan is de Nederlandse deelname aan de ISAF missie in Afghanistan waarbinnen het begrip wederopbouw een belangrijke rol speelt. Binnen de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) wordt op diverse vlakken onderzoek gedaan naar Civiel-Militaire Interactie in het kader van dergelijke wederopbouw.

Het onderzoek:

Een belangrijk aspect van de wederopbouw is het uitvoeren van fysieke bouwprojecten. De tastbaarheid en zichtbaarheid ervan voegen een extra symbolische dimensie toe aan het nut van het bouwwerk op zichzelf. Deze bouwprojecten, uitgevoerd door de militaire organisatie in samenwerking met civiele organisaties, in het kader van de wederopbouw verdienen zodoende de nodige aandacht. Een complexe, maar bepalende factor voor het succes van deze bouwprocessen is het verloop van het aanbestedingsproces. In dit onderzoek zal daarom worden ingegaan op deze aanbestedingsprocessen, passend binnen breder onderzoek aan de NLDA.

Het doel van het onderzoek is het doen van aanbevelingen ter verbetering van de huidige aanbestedingsprocessen voor bouwprojecten in het kader van CMI. Dit doel kan worden bereikt door het beantwoorden van de probleemstelling:

“Welk besluitvormingsmodel kan leiden tot een verbetering van de huidige aanbestedingsprocessen voor bouwprojecten in het kader van CMI?”

Voor het beantwoorden van deze probleemstelling is gebruik gemaakt van theorie uit de velden van bouwprocesmanagement, CMI en International Management. Daarnaast wordt een case study uitgevoerd naar aanbestedingsprocessen in een actuele CMI context om het besluitvormingsmodel te kunnen valideren. De case study richt zich op CMI projecten uitgevoerd door Nederlandse militairen in Uruzgan in de periode mrt-sep 2007. De informatie voor de case study wordt voornamelijk verzameld door het uitvoeren van interviews.

De context van de case Uruzgan:

De aanloop

De onstuimige en gewelddadige geschiedenis van Afghanistan werkt door tot in het heden. Na het vertrek van de Sovjet-Unie in 1989 en de val van de communistische regering in Kabul kort erna, ontstond in Afghanistan een verwarrende en gruwelijke burgeroorlog tussen de verschillende facties van de 'warlords'. Na enkele jaren van ellende ontstond de beweging van de Taliban, hetgeen 'religieuze studenten' betekent. Deze beweging slaagde er in relatief korte tijd in om Afghanistan grotendeels onder controle te krijgen en rust en orde op basis van een extreme versie van de Islam af te dwingen. De Taliban regering ondersteunde ondertussen de radicale terreurbeweging Al Qaeda, die diverse aanslagen op met name Amerikaanse doelen organiseerde. Uiteindelijk culmineerde deze terreurcampagne in de aanslagen op het WTC van 11 september 2001 en lokten zij een sterke reactie van de VN, maar vooral van de VS uit. Met behulp van de Afghaanse tegenstanders van de Taliban, de Noordelijke alliantie, verdreven de VS de Taliban in korte tijd uit grote delen van Afghanistan. [Ewans, 2001] Na de Amerikaanse verdrijving van de Taliban in Afghanistan eind 2001 verricht de internationale gemeenschap grote inspanningen voor het tot stand brengen van een stabiel en democratisch Afghanistan, waar de autoriteiten zelfstandig in staat zijn te zorgen voor veiligheid en stabiliteit en de wederopbouw plaatsheeft. De door de VN-Veilighedsraad gemandateerde ISAF-operatie vormt het militair onderdeel van die internationale inspanningen. Het doel is de Afghaanse autoriteiten zodanig te versterken dat die op termijn zelfstandig in staat zullen zijn de veiligheid en stabiliteit in het eigen land te garanderen. In het kader hiervan werd Nederland verzocht een taakgroep rondom een PRT te leveren voor de provincie Uruzgan in Zuid-Afghanistan [MinBuZa en MinDef, 2005].

Na een lange en moeizame besluitvorming in de regering en het parlement ging Nederland akkoord met deze bijdrage in februari 2006. Binnen de missie in Uruzgan neemt wederopbouw en CMI (of CIMIC) een belangrijke plaats in, voornamelijk belichaamd door het PRT en door de relaties van het Ministerie van Defensie met andere Nederlandse ministeries en andere GO's en NGO's.

De veiligheidssituatie in het zuiden en oosten van Afghanistan is slecht en het gezag van de centrale en provinciale overheid is er niet sterk. Het wordt cruciaal geacht dat de wederopbouw ook in het zuiden en oosten een kans krijgt, zodat de sociale en economische groei evenwichtiger over het land en de etnische groepen wordt verdeeld. De ernstige armoede en het ontbreken van effectief goed bestuur vergroten de ontvankelijkheid van de bevolking voor de invloed van de in deze gebieden nog aanwezige Taliban [MinBuZa en MinDef, 2005].

De provincie Uruzgan

Uruzgan beslaat 28.522 km², wat overeenkomt met ruim tweederde van Nederland. De provincie Uruzgan is gelegen in de zuidelijke uitlopers van het Hindu Kush-gebergte en heeft een geschatte bevolking van 290.000 personen. De provincie is overwegend bergachtig, met de hoge toppen in het noorden en relatief vlakke gebieden in het zuiden, in de omgeving van de provinciale hoofdstad Tarin Kowt.

De bevolking van Uruzgan bestaat voornamelijk uit leden van de Pashtun. De Pashtun onderscheiden zich door een eigen taal en een stammen-samenleving. Delen van een stam of een clan worden vaak aangevoerd door kleine lokale krijgsheren en in grote delen van de Pashtungebieden reikt de macht van de overheid vaak niet veel verder dan de provinciale hoofdstad en ligt de macht in de gebieden daarbuiten bij de verschillende clanhoofden. Op familie-, dorps-, clan- en stamniveau vinden onder de Pashtun regelmatig conflicten plaats. Naast het optreden van de Taliban en de conflicten van de Pashtun onderling werken ook de drugscriminaliteit en de grote corruptie sterk complicerend voor de wederopbouwinspanning.

De economie van Uruzgan is sterk gericht op (zelfvoorzienende) landbouw en de toelevering daaraan. Op zeer beperkte schaal is er sprake van ambachtswerk, handel en bouwnijverheid. Daarnaast is er een beperkte overheidssector. Uiteraard is de drugseconomie van zeer groot belang en vermoedelijk sterk verweven met de legale economie. De absorptiecapaciteit voor investeringen is waarschijnlijk beperkt.

Voor een succesvol Nederlands militair optreden is het van belang de steun van de bevolking te winnen voor de eigen aanwezigheid. Uitgangspunten van het Nederlandse optreden zijn een respectvolle benadering van alle bevolkingsgroepen, een open attitude, presentiepatrouilles en veelvuldige contacten met de bevolking.

Activiteiten op de gebieden van CIMIC en wederopbouw, alsmede het faciliteren van wederopbouw, maken een belangrijk onderdeel uit van de Nederlandse aanwezigheid.

Een deel van de CIMIC en wederopbouwactiviteiten richt zich op het realiseren van concrete bouwprojecten.

Deze bouwprojecten worden gerealiseerd door aanbesteding vanuit ISAF aan lokale aannemers. Het verloop van het aanbestedingsproces bepaalt dus mede het succes van het bouwproject.

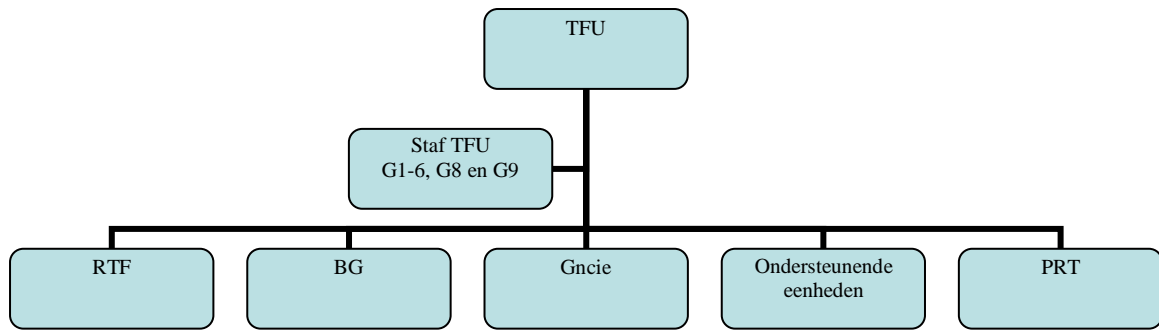
De Nederlandse troepen

In de besluitvorming van regering en parlement tot deelname speelde het aspect wederopbouw een belangrijke rol. Vandaar dat binnen het Nederlandse contingent een belangrijke rol was weggelegd voor het PRT. De totale Nederlandse bijdrage in Uruzgan bestond uit een Luchtmachtcomponent, de Air Taskforce (ATF) en de Taskforce Uruzgan (TFU). Hierbij was de TFU de eenheid verantwoordelijk voor de provincie Uruzgan. Onder de TFU vielen de Australische Reconstruction Taskforce (RTF), de Nederlandse Battlegroup (BG), de Geniecompagnie (Gncie), ondersteunende eenheden en het Nederlandse PRT. In Uruzgan bevonden zich ook Amerikaanse eenheden, deze vielen echter onder OEF en niet onder ISAF.

Binnen de TFU waren met name het PRT, de RTF en de stafsectie G9 (CIMIC) van de TFU betrokken bij CMI en bij bouwprojecten. Hierbij was de verantwoordelijkheid voor capaciteitsopbouw en reconstructie primair belegd bij het PRT, hoewel de taakverdeling met de Australische RTF niet altijd even duidelijk was op dit gebied. In deze case study is voornamelijk gekeken naar het Nederlandse PRT en de sectie G9.

Het Nederlandse PRT was verdeeld over twee locaties: een team in Dehrawod en de hoofdmacht in Tarin Kowt. Het PRT bestond uit vier missieteams van elk 4 personen die verantwoordelijk waren voor een bepaald gebied.

Daarnaast was er een eenheid van de Koninklijke Marechaussee (KMAR) die verantwoordelijk was voor het opleiden van Afgaanse politieagenten, en de opbouw van de Afgaanse politie meer in het algemeen. Ook was er een pool van Functioneel Specialisten (FSn) die verantwoordelijk waren voor hun specifiek specialisme zoals rechterlijke macht, irrigatie en gezondheidszorg. De staf van het PRT was voorzien van een sectie inlichtingen, een sectie operaties en een sectie CIMIC, inclusief een financiële functionaris. Tenslotte waren er diverse ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse zaken werkzaam bij het PRT, was er een adviseur van USAID, een Amerikaanse politiek adviseur (USPOLAD) en een Australische Liaison Officier (LSO).



Figuur 6-1, De structuur van de TFU op hoofdlijnen [MinDef, 2008].