

Gemeenskapsontwikkeling: die risiko's en geleenthede van deelname deur regstellende sakeondernemings in die Suid-Afrikaanse boubedryf¹

A.C Hauptfleisch en G. J. Meintjes*

Departement Konstruksie-ekonomie, Universiteit van Pretoria

UITTREKSEL

Hierdie studie fokus op gemeenskapsontwikkeling, spesifiek die opheffing en bemagtiging van voorheen benadeelde mense, deur die deelname van regstellende sakeondernemings aan bouprojekte in Suid-Afrika.

Dié navorsing het voortgevoel uit die betekenisvolle verandering in die regering se benadering tot die verkryging van goedere en dienste in die boubedryf vanaf 1994 en die ontwikkeling en toepassing van regstellende verkrygingstrategieë deur die regering ná 1994.

Op grond van 'n literatuurstudie en 'n opname wat met behulp van 'n vraelys gedoen is, word die risiko's en geleenthede na aanleiding van die deelname van regstellende sakeondernemings in bouprojekte geïdentifiseer en geëvalueer. Die ondervinding opgedoen en die lesse geleer deur gevestigde ondernemings se kontrakbestuurders, wat betrokke was by die bestuur van hierdie risiko's en geleenthede, word ontleed. Op grond van voorgaande word aanbevelings gedoen, ten einde suksesvolle uitkomst van toekomstige ontwikkelingsprojekte te verseker.

ABSTRACT

Community development: The risks and opportunities of affirmative business enterprises' participation in construction in South Africa¹

This research focuses on community development, specifically the upliftment and empowerment of previously disadvantaged people, through the participation of affirmative business enterprises (ABEs), in construction projects in South Africa.

The significant change in the government's approach to procurement of goods and services in the construction industry since 1994 and the development and implementation of affirmative procurement strategies by the government after 1994, gave rise to this research. Based on a literature study and a survey done by means of a questionnaire, this study identifies and evaluates the risks and opportunities as a result of the participation of ABEs in construction projects. The experience gained and lessons learned by construction managers of established construction enterprises, who were involved in managing these risks and opportunities, are analysed. On the basis of the foregoing, recommendations are made to enhance the successful outcomes of future development projects.

INLEIDING

Die regstellende verkrygingsproses behels strategieë gemik op groter deelname deur klein-, medium- en mikro-ondernemings wat aan voorheen benadeelde mense behoort. Dié groter deelname by bouprojekte kan verkry word om sodoende die werksgeleenthede en inkomste van die betrokke teikengroepe in bepaalde gemeenskappe te verhoog.

Die uitkomst van 'n gemeenskapsontwikkelingsprojek word dus nie soos voorheen slegs gemeet aan die gewone kriteria van die waarde, tyd en gehalte van 'n bouprojek nie, maar ook aan die mate waarin die teikengemeenskap betrek is en waarin hulle finansiële, sosiale en opvoedkundige voordeel uit die projek verkry het.

Die betrokkenheid van hierdie onervare partye of opkomende kontrakteurs by 'n ontwikkelingsprojek laat die vraag ontstaan watter risiko's dit vir die uitkomst van 'n bouprojek inhou. Die vraag ontstaan verder watter geleenthede vir die opheffing en bemagtiging van hierdie partye terselfdertyd ontstaan en hoe hierdie risiko's en geleenthede bestuur behoort te word om die beplande uitkomst van 'n bouprojek te verbeter.

Die konvensionele of tradisionele verkrygingsproses in vergelyking met die regstellende verkrygingsproses in ontwikkelingsprojekte

Met verwysing na figuur 1, in vergelyking met figuur 2, kan die kontraktuele verhouding tussen die betrokke partye in die konvensionele verkrygingsproses² onderskei word van die kontraktuele verhouding in die regstellende verkrygingsproses.

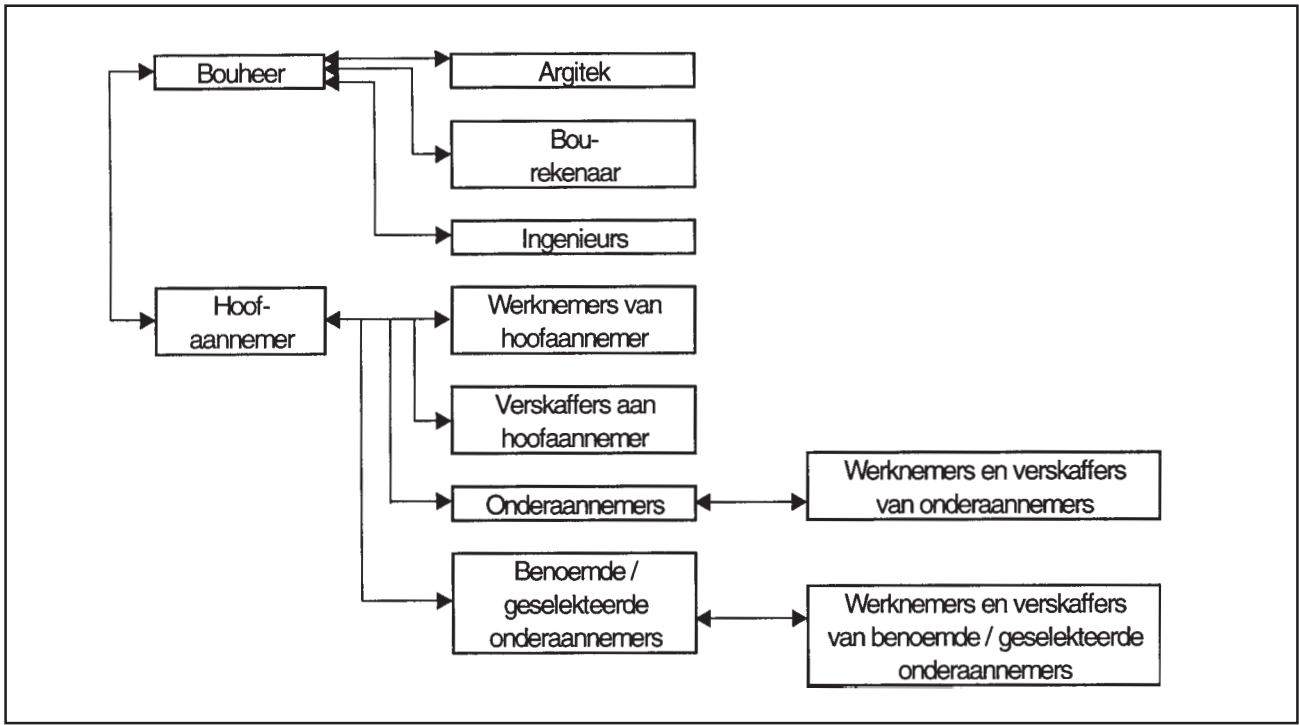
Gemeenskapbetrokkenheid by ontwikkelingsprojekte met verwysing na relevante literatuur

Met verwysing na 'n artikel in die publikasie van die U.S. Aid and Trade Roundtable *Where do we go from here? A blueprint for U.S. aid to emerging democracies*,³ moet kennis geneem word van die standpunt dat solank die strukture vir demokratiese kapitalisme in hulpbehoewende lande nie bestaan nie, sal skenkingshulp nie daarin slaag om ontwikkeling te bevorder nie (eie vertaling).

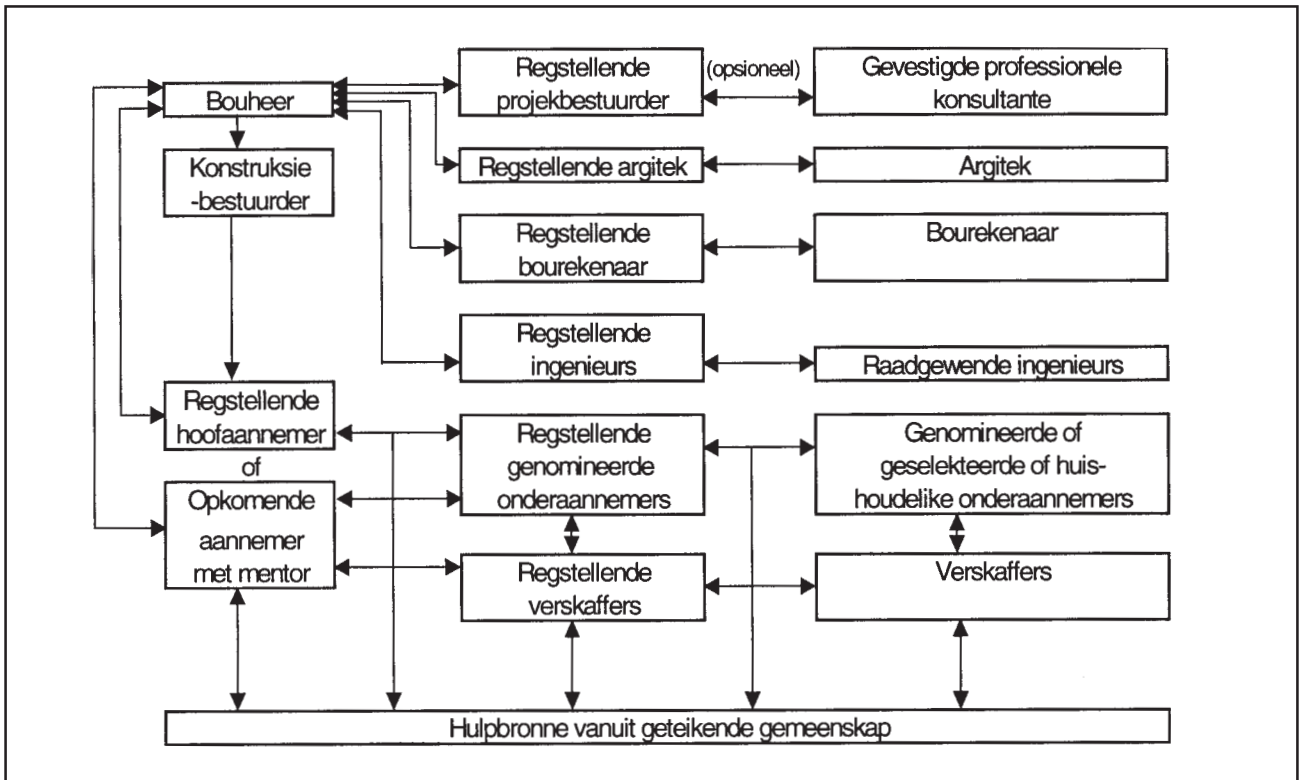
Na aanleiding van die Wêreldbank se ondervinding met die betrokkenheid van die gemeenskap by ontwikkelingsprojekte, kom Paul⁴ onder meer tot die gevolgtrekking dat "the indiscriminate promotion of community participation in a standardized manner in all projects is certainly unwarranted." In Augustus 1996 het die Staatstenderraad goedkeuring verleen dat die Nasionale Departement van Openbare Werke 'n regstellende verkrygingsbeleid op al die bouprojekte van die departement in werking stel.

Na aanleiding van bogenoemde toepassing van die regstellende verkrygingsbeleid, verskyn 'n artikel deur Watermeyer, Gounden, Letchmiah en Shezi in 1999, getiteld *Targeted Procurement: A means by which socio-economic objectives can be realised through engineering and construction works contracts*.⁵ Gounden is 'n voormalige waarnemende direkteur-generaal van die Nasionale Departement Openbare Werke. Volgens hierdie artikel is 'n onafhanklike oorsig van die departement se rekords onderneem vir die tydperk Augustus 1996 tot Oktober 1997. In dié tydperk is 3 423 bou- en siviele kontrakte ingevolge die spesifikasies van die regstellende verkrygingsbeleid toegeken. Die bevinding is onder meer dat die kostepremie, weens die implementering van die regstellende

* Outeur aan wie korrespondensie gerig kan word



Figuur 1 Kontraktuele verbintenisse en gesagslyne in die tradisionele (konvensionele) bouproses in Suid-Afrika (Hauptfleisch & Siglé, 2000:14)



Figuur 2 Kontraktuele verhoudings in die regstellende (ontwikkelende) verkrygingsproses (Meintjes, 2002:9)

verkrygingsbeleid, slegs 0.8% van die waarde van toegekende kontrakte was. Dit is nie betekenisvol hoog nie.

Bogenoemde beweerde kostepremie, verteenwoordig slegs die regstreekse kosteverskil op tenderstadium, omrede opkomende kontrakteurs op grond van 'n berekende tendervoordeel volgens die regstellende verkrygingsbeleid aangestel word.

Die finale koste-, tyd- en gehalteverskil tussen die kontrak van die regstellende sakeonderneming wat aangestel is, in vergelyking met 'n ander tenderaar wat waarskynlik aangestel sou word indien die regstellende verkrygingsbeleid nie toegepas is nie, is wat werklik saak maak en bevraagteken word.

Hierdie bykomende onregstreekse koste, tydsverlies en gehalteprobleme tydens konstruksie weens die toekenning van 'n staatskontrak aan 'n onervare opkomende kontrakteur sonder die nodige bestuurservaring en verdere ondersteuning, is nie in die bogenoemde artikel ingesluit nie.

Gounden se Ph.D.-proefskrif⁶ oor die uitwerking van die regstellende verkrygingsbeleid op regstellende sakeondernemings in die Suid-Afrikaanse boubedryf, verwys ook na bogenoemde departementele ondersoek en Gounden bevraagteken ook die akkuraatheid van bogenoemde ondersoek.

Gounden bevind dat die finansiële premie, wat die staat moet dra weens die toepassing van die regstellende verkrygingsbeleid, relatief min is, in vergelyking met die geprojekteerde uitkomst en algehele voordele verbonde aan hierdie beleid.

Gounden kom ook tot die gevolgtrekking dat die betrokkenheid van regstellende sakeondernemings as onafhanklike boukontrakteurs 'n finansiële risiko vir die regering inhou. Hy beveel aan dat hierdie risiko's hanteer moet word deur die akkreditering van projekbestuurders en die indiensneming van bourekenaars deur hierdie ondernemings om die finansiële bestuur van bouprojekte te behartig.

Uit die literatuurstudie blyk duidelik dat verskillende skrywers verskillende aspekte van die ontwikkelingsproses en die projekbestuursproses, met die oog op 'n suksesvolle uitkomst, as noodsaaklik beskou. Die vraag ontstaan egter waarom konsekwente projeksukses so ontwykend is. Die meeste skrywers blyk saam te stem dat projeksukses afhang van bepaalde bekwaamhede en die gedrag van mense. Projeksukses behels meer as die akademiese filosofie oor die funksies en instrumente van projekbestuur.

Die algemene problematiek verbonde aan projekbestuur is soveel te meer ter sprake by projekte wat as deel van die regstellende verkrygingsbeleid toegeken is, benewens ander aangeduide tekortkomings.

Ondervinding van respondente met betrekking tot risiko's en geleenthede wat voortvloei uit die betrokkenheid van regstellende sakeondernemings by bouprojekte

Respondente ondervind dat die meeste regstellende sakeondernemings onbevoeg is om onafhanklik te tender en nie in staat is om die kontraktuele verantwoordelikheid van bouprojekte alleen te aanvaar nie.

Verder is bevind dat regstellende ondernemings wat onafhanklik kontrakteer, die risiko van koste, verdragings, vakmanskap en algemene prestasie op bouprojekte verhoog.

Geleenthede ontstaan gevolglik vir professionele konsultante, mentors en gevestigde boukontrakteurs om bestuursondersteuning aan opkomende en regstellende boukontrakteurs te verleen of om gesamentlike ondernemings te stig ter medeverkryging van konstruksieprojekte van die staat.

Die gebrek aan gepaste formele en praktiese opleiding van voorheen benadeelde mense en lede van regstellende ondernemings of opkomende boukontrakteurs, asook voornemende mentors, bied verder geleentheid aan geakkrediteerde

opleidingsinstansies om leerders by bestaande kursusse te betrek en nuwe kursusse te ontwikkel om aan die behoeftes van die veranderde boubedryf te voldoen.

Respondente het eenparig saamgestem dat beleid vir regstellende verkryging nie diskriminerend moet wees nie, vryemarkbeginsels moet nastreef en fundamentele grondwetlike beginsels van regverdigheid, mededinging, kostedoeltreffendheid, gehalte en produktiwiteit moet eerbiedig en bevorder. Hierteenoor staan regeringsbeleid wat ingeboude strukturele bemagtiging aan opkomende kontrakteurs bied.

SAMEVATTING

Eerstewêreldlande wat finansiële en ander ontwikkelingshulp aan ontwikkelende lande soos Suid-Afrika verleen, is met reg krities en voorskriftelik oor die uitkomst wat volgens hulle moet voortvloei uit die ontwikkelingshulp.

In die konteks van ontwikkelingsbestuur in Suid-Afrika, word 'n proses vereis wat alle aspekte van ontwikkeling omsluit. Dit moet nie slegs multidisziplinêr wees nie, maar ook multidimensioneel, multikultureel en mensgerig wees, omrede dit 'n diversiteit van ekonomiese, sosiale, fisiese en politieke uitkomst moet nastreef, ten einde strategiese verandering deur 'n proses van ontwikkelende hervorming teweeg te bring.

Die gevolgtrekking word gemaak dat sommige regstellende boukontrakteurs wat by staatsbouprojekte betrokke was, nie voldoende toegerus was vir die kontraktuele verantwoordelikheid wat aan hulle opgelê is. Dit het bykomende risiko's tot gevolg gehad wat uitgeloop het op ekstra koste, tydoorskrydings en gehalteverlies op bouprojekte waarvoor belastingbetalers moet betaal.

Daar word derhalwe aanbeveel dat regstellende opkomende boukontrakteurs nie as onafhanklike kontrakteurs op staatsgefinansierde bouprojekte aangestel word nie. Daar moet eers sekerheid wees dat sodanige kontrakteurs oor bewese kundigheid, ondervinding, nodige hulpbronne en bestuursondersteuning beskik om 'n projek markverwant ten opsigte van koste, tyd en gehalte te voltooi. Oplossings soos samewerkingsooreenkomste tussen ondernemings en mentorskapondersteuning bied geskikte oorbruggingsgeleenthede aan opkomende boukontrakteurs.

Die onnodige risiko's wat ontstaan, kan in geleenthede omskep word vir gevestigde boubestuurders, bourekenaars en projekbestuurders wat as mentors saam met en ter ondersteuning van die regstellende opkomende boukontrakteur kan optree.

Sodoende kan opleiding en die oordra van kundigheid en vaardighede geskied, waartydens strategiese doelstellings vir 'n bepaalde gemeenskap of teikengroep beter bereik kan word, maar met 'n kleiner risiko.

Op groter projekte kan dieselfde doelstellings bereik word deur die vorming van gesamentlike ondernemings deur gevestigde bouondernemings en opkomende boukontrakteurs. Daar behoort gewaak te word teen die kunsmatige stigting van ondernemings in die boubedryf, bloot sodat gevestigde en opkomende bouondernemings vir 'n bepaalde staatskontrak kwalifiseer, voortspruitend uit die toepassing van die regstellende verkrygingsbeleid.

Die aanbevelings is maklik om in werking te stel en verskaf riglyne vir die toepassing van die regstellende verkrygingsbeleid, om risiko's te verminder en geleenthede te skep vir die volhoubare ontwikkeling van opkomende boukontrakteurs.

VOETNOOT

¹ Hierdie artikel is gebaseer op 'n studie getiteld *Community development: the risks and opportunities of affirmative business*

enterprise participation in construction in South Africa deur Gideon Jordaan Meintjes, voorgelê ter vervulling van 'n deel van die vereistes vir die graad M.Sc. (Projekbestuur) in die Fakulteit Ingenieurswese, Bou-omgewing en Inligtingtegnologie, Universiteit van Pretoria, onder die leierskap van prof A.C. Hauptfleisch.

LITERATUURVERWYSINGS

1. Meintjes, G.J. (2002). *Community development: The risks and opportunities of affirmative business enterprises' participation in construction in South Africa*. (Unpublished MSc script, University of Pretoria).
2. Hauptfleisch, A.C. and Siglé, H.M. (2002). *Structure of the built environment in South Africa*. (University of Pretoria)
3. U.S. Aid and Trade Roundtable. (1990). *Where do we go from here? A blueprint for U.S. aid to emerging democracies*. (International Freedom Foundation, Washington D.C.),47-60.
4. Paul, S. (1987). *Community participation in development projects. The World Bank experience*. (The World Bank, Washington D.C.).
5. Watermeyer, R.B., Gouden, S.M., Letchmiah, D.R. and Shezi, S. (1999). Targeted Procurement: A means by which socio-economic objectives can be Realized through engineering and construction works contracts. *Journal of the South African Institution of Civil Engineering*. Fourth Quarter October. 16 – 25.
6. Gouden, S.M. (2000). *The impact of the affirmative procurement policy on affirmative business enterprises in the South African construction industry*. (Ph.D. thesis, University of Natal, Durban).



G. J. MEINTJES

Hy verwerf die grade B.Sc. (Bourekenkunde) aan die Universiteit van Pretoria (1978) en daarna B.Com. aan die Universiteit van Suid-Afrika (1985) met ekonomie en bedryfseconomie as hoofvakke. In 2002 behaal hy die M.Sc. (Projekbestuur)-graad aan die Universiteit van Pretoria. Hy word in 1983 aangestel as genoot en in 1985 as direkteur in die maatskappy Cilliers & Liebenberg Ingelyf, 'n raadgevende bourekenaarspraktyk met hoofkantoor in Pretoria. Vanaf 1993 doseer hy aan die Technikon Pretoria, Departement Boukunde.



A.C. HAUPTFLEISCH

Hy verwerf die grade BSc. (Boubestuur), MBA en Ph.D. aan die Universiteit Pretoria. Hy is die voormalige hoof van die Departement Konstruksie-Ekonomie aan die Universiteit van Pretoria, waar hy aan die einde van 2001 uittree. Tans doen hy op kontraktbasis navorsing en doseer aan verskeie akademiese instellings en bedryf privaat sakepraktyke.