

Interdepartementaal beleidsonderzoek

**Verwerving defensiematerieel voor de
Nederlandse krijgsmacht**

Inhoudsopgave

Samenvatting en aanbevelingen

1.	Inleiding	
1.1	Achtergrond van het onderzoek	p. 15
1.2	Probleemstelling, onderzoeksvragen en aanpak	p. 15
1.3	Leeswijzer	p. 16
2.	Het materieelvoorzieningsproces	
2.1	Inleiding	p. 18
2.2	Beschrijving van het DMP	
2.2.1	Het DMP op hoofdlijnen	p. 18
2.2.2	Het behoeftestellingsproces	p. 20
2.2.3	Het behoeftevervullingsproces	p. 21
2.2.4	Uitkomsten van de DMP-evaluatie	p. 22
2.3	Bevindingen en aanbevelingen	
2.3.1	Probleemanalyse	p. 23
2.3.2	Interdepartementale informatievoorziening	p. 25
2.3.3	Externe advisering in het DMP	p. 27
2.3.4	Kosten-batenanalyse	p. 30
3.	Het compensatiebeleid	
3.1	Inleiding en aanpak	
3.1.1	Inleiding	p. 35
3.1.2	Aanpak	p. 35
3.2	Inschakeling Nederlandse industrie	
3.2.1	Achtergrond	p. 36
3.2.2	Uitvoering van het compensatiebeleid	p. 37
3.2.3	Vormgeving van het compensatiebeleid	p. 38
3.2.4	Defensie-aanschaffingen en compensatiebeleid	p. 39
3.3	Doelstellingen van het compensatiebeleid	p. 40
3.4	Uiteenzetting van de analyse	p. 42
3.5	Nederlandse defensiegerelateerde industrie	p. 44
3.6	Analyse van het compensatiebeleid op micro-niveau	
3.6.1	Effectiviteit van het compensatiebeleid	p. 46
3.6.2	Efficiëntie van het compensatiebeleid	p. 50
3.6.3	Conclusies	p. 50
3.7	Welvaartseconomische benadering	
3.7.1	Inleiding	p. 51
3.7.2	Kosten en baten van het compensatiebeleid	
3.7.2.1	Economische kosten	p. 52
3.7.2.2	Economische baten	p. 52
3.7.3	Indicatieve kosten-batenanalyse	p. 53
3.8	Overige beoordelingsaspecten	p. 60
3.9	Bevindingen en aanbevelingen	
3.9.1	Bevindingen	p. 61
3.9.2	Aanbevelingen	p. 65
4.	Kopen van de plank en ontwikkelen	
4.1	Inleiding	p. 71
4.2	Ontwikkeling als alternatief	
4.2.1	Besluitvorming	p. 71

4.2.2	Kopen en ontwikkelen: afwegingscriteria	p. 72
4.2.3	Internationale ontwikkelingen	p. 76
4.3	Bevindingen en aanbevelingen	
4.3.1	Inleiding	p. 76
4.3.2	Projectenoverzicht	p. 77
4.3.3	Afwegingskader	p. 79

Literatuurlijst

Bijlagen

Samenvatting en aanbevelingen

Hoofdstuk 2: Transparantie in het materieelvoorzieningsproces

Het proces rond de verwerving van materieel wordt gestuurd door het Defensie Materieelproces (DMP). Het DMP regelt in procedures de politieke en ambtelijke sturing van materieelaanschaffingen en voorziet in rapportage aan het parlement hierover. Het DMP is een bestuurlijk helder proces dat beschrijft hoe op een zorgvuldige wijze grote investeringen binnen Defensie worden gedaan.

Bij de uitvoering van het DMP zijn naast het ministerie van Defensie nog andere partijen betrokken. Zo is het ministerie van Financiën betrokken vanuit een financieel toetsende rol, het ministerie van Economische Zaken vanuit de verantwoordelijkheid voor het compensatiebeleid en het wapenexportbeleid en het ministerie van Buitenlandse Zaken vanuit de mede-verantwoordelijkheid voor het wapenexportbeleid. Deze interdepartementale betrokkenheid is een onderdeel van de checks and balances waarmee het DMP-proces is omgeven.

Vergeleken met het ministerie van Defensie, een vakdepartement, zijn deze ministeries als het aankomt op de beoordeling van materieelprojecten te kenmerken als generalisten. Het verschil in deskundigheid en dossierkennis is aanzienlijk en maakt dat er sprake is van informatieasymmetrie. Dit leidt ertoe dat de ministeries buiten Defensie niet altijd in staat zijn de (tussen)resultaten van het DMP goed te beoordelen. Tot op zekere hoogte is deze informatieasymmetrie inherent aan een werkverhouding tussen generalisten en specialisten. Het gaat er dan ook niet om de informatieasymmetrie op te heffen, wel is het zaak de informatieasymmetrie te verkleinen en controleerbaar te maken naar de behoefte van de externe betrokkenen. Het streven daarbij moet zijn dat buitenstaanders voldoende inzicht hebben in de afwegingen op grond waarvan uit verschillende alternatieven wordt gekozen en deze afwegingen naar voldoening kunnen beoordelen. Met name bij het ministerie van Financiën – dat te maken heeft met een kleine staf en beperkte specialistische kennis – leeft deze wens.

Om buitenstaanders in staat te stellen naar tevredenheid te kunnen oordelen over de (tussen)resultaten van het DMP zijn geen fundamentele aanpassingen van het DMP nodig. Wel is het van belang dat de interdepartementale informatievoorziening wordt verbeterd en ook langs andere wegen de transparantie van het DMP wordt vergroot. In dit rapport worden daartoe de volgende voorstellen gedaan:

Aanbeveling

- *De interdepartementale informatievoorziening tussen Defensie enerzijds en Financiën, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken anderzijds is voor verbetering vatbaar. Het is in de eerste plaats zinvol de bestaande werkwijze nog eens langs de bestaande afspraken te leggen en waar nodig de werkafspraken aan te passen.*
- *De werkgroep beveelt aan het DMP aan te vullen met een protocol waarin de betrokkenheid van Buitenlandse zaken bij het DMP wordt vastgelegd.*
- *Het Periodiek Overleg Materieel dient volgens de werkgroep een prominentere rol te spelen in de interdepartementale informatievoorziening over materieelprojecten*

- *De werkgroep beveelt aan projecten van meer dan 250 mln. euro onderwerp te maken van overleg in een interdepartementale stuurgroep, voorgezeten door het ministerie van Defensie.*

Naast een verbetering van de interdepartementale informatievoorziening, wordt aanbevolen om in het DMP-proces een (mogelijkheid van) validatie van de behoeftestelling in te bedden. Met name in deze fase van het DMP is grotere transparantie gewenst, onder meer omdat de behoeftestelling in grote mate bepalend is voor het verdere verloop van het DMP-proces. De validatie dient in voorkomende gevallen te geschieden door een wetenschappelijk instituut en dient in beginsel openbaar te zijn. Deze aanbeveling komt nadrukkelijk niet voort uit een gebrek aan vertrouwen in de werking van het DMP-proces, maar komt slechts de mogelijkheden voor oordeelsvorming van partijen buiten Defensie ten goede.

Als antwoord op de vraag in welke gevallen een advies zal worden aangevraagd, zijn meerdere opties denkbaar:

Aanbevelingsopties

- Ten opzichte van het huidige beleid vinden geen grote wijzigingen plaats. Wel zal – mede op basis van de DMP-evaluatie – de transparantie in de A-fase worden vergroot door in DMP-documenten meer in te gaan op de afwegingen die tot de behoeftestellingen hebben geleid. Daarnaast zal expliciet worden aangegeven of, en zo ja welke externe adviezen zijn aangevraagd en wat hiervan de uitkomsten zijn.*
- In overleg met Financiën wordt – rekening houdend met de mogelijkheden voor externe advisering (het voorhanden zijn van externe kennis), vertragingsrisico's en kostenaspecten – besloten voor welke projecten een extern advies zal worden gevraagd.*
- Validatie van de behoeftestelling vindt standaard plaats voor projecten met een omvang van meer dan 100 mln. euro.*

Optie a. heeft de algemene instemming van de werkgroep. Over de opties b. en c. is de werkgroep niet tot een eensluidend oordeel gekomen. De werkgroepleden afkomstig van het ministerie van Defensie en Economische Zaken hebben bezwaar tegen de opties b. en c. en staan, evenals de werkgroepleden afkomstig van het ministerie van Buitenlandse Zaken, voor om op basis van een beoordeling door het ministerie van Defensie van noodzaak en mogelijkheden, de behoeftestelling extern te laten valideren door een wetenschappelijk instituut. De werkgroepleden afkomstig van de ministeries van Financiën en Algemene Zaken hebben een voorkeur voor optie b.

Naast een verbetering van de interdepartementale informatievoorziening en een in het DMP ingebede mogelijkheid van validatie van de behoeftestelling, wordt aanbevolen om in bepaalde gevallen voor projecten met een omvang van meer dan 100 mln. euro een kosten-batenanalyse te laten uitvoeren. Een kosten-batenanalyse bevordert de integrale afweging van uiteenlopende onderwerpen die een rol spelen bij de besluitvorming over materieelprojecten en geeft aan hoe de keuze voor een bepaald product tot stand is gekomen tegen de achtergrond van de verschillende

alternatieven. De uitkomsten van de kosten-batenanalyse vergroten tevens het oordeelsvermogen van partijen buiten Defensie over de resultaten van het DMP-proces.

Aanbevelingsopties

- *Optie 1: De werkgroep beveelt aan om voor projecten vanaf 100 mln. euro een kosten-batenanalyse uit te voeren. Deze analyse dient aan het eind van de C-fase plaats te vinden en wordt, indien naar het oordeel van het ministerie van Defensie noodzakelijk en mogelijk, extern gevalideerd door een wetenschappelijk instituut.
Wanneer het ministerie van Defensie indifferent is ten aanzien van de voorliggende verwervingsopties zal, door tussenkomst van het ministerie van Economische Zaken, een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden verricht die tenminste door een wetenschappelijk instituut zal worden gevalideerd.*
- *Optie 2: De werkgroep beveelt aan om voor projecten vanaf 100 mln. euro (en voor projecten beneden die grens te bepalen in overleg tussen de ministeries van Defensie en Financiën) een kosten-batenanalyse uit te voeren. Deze analyse dient aan het eind van de C-fase plaats te vinden en wordt extern gevalideerd door een wetenschappelijk instituut.
Wanneer het ministerie van Defensie indifferent is ten aanzien van de voorliggende verwervingsopties zal, door tussenkomst van het ministerie van Economische Zaken, een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden verricht die tenminste door een wetenschappelijk instituut zal worden gevalideerd.*

De werkgroepleden afkomstig van de ministeries van Defensie, Economische zaken en Buitenlandse Zaken hebben een voorkeur voor optie 1. De leden van de werkgroep afkomstig van de ministeries van Financiën en Algemene Zaken hebben een voorkeur voor optie 2.

Hoofdstuk 3: Het compensatiebeleid

Het compensatiebeleid houdt kort gezegd in dat wanneer het Nederlandse ministerie van Defensie aanschaffingen doet in het buitenland (boven de 5 mln. gulden en buiten de Europese aanbestedingsregels om), de buitenlandse leverancier zich moet verplichten om ter waarde van het orderbedrag tegenorders te plaatsen bij Nederlandse bedrijven.

Het compensatiebeleid is op twee niveau's geanalyseerd. Eerst wordt gekeken naar de effectiviteit van het beleid en de efficiëntie in de uitvoering. In deze micro-analyse wordt het compensatiebeleid als een politiek gegeven beschouwd en wordt onderzocht of het beleid efficiënt en effectief wordt uitgevoerd. In de micro-analyse wordt met andere woorden bekeken of de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd en of dit tegen zo laag mogelijke kosten gebeurt.

Vervolgens wordt aan de hand van een welvaartseconomische benadering beoordeeld of het beleid op lange termijn een bijdrage levert aan de maatschappelijke welvaart. In deze macro-analyse is niet de uitvoering, maar het beleid op zich onderwerp van analyse. Hiertoe is onder meer een indicatieve maatschappelijke kosten-batenanalyse gemaakt van het compensatiebeleid, waarin een afweging

wordt gemaakt tussen alle kosten en baten voor de Nederlandse samenleving als gevolg van het compensatiebeleid. De kosten en baten die in de micro-analyse zijn geïdentificeerd, maken hier deel vanuit.

Micro-analyse: sectorale effecten

Per jaar wordt gemiddeld voor circa 750 mln. gulden aan compensatieorders gerealiseerd. De kwantitatieve betekenis van compensatieorders is gering en daarbij zijn de orders zeer heterogeen. Zo zijn er relatief veel kleine orders en een klein aantal grote en kan de technologische hoogwaardigheid per order sterk verschillen.

Er is een belangrijk onderscheid tussen directe en indirecte compensatieorders. Directe compensatie heeft hoofdzakelijk een militair karakter en slaat dan ook voornamelijk neer bij bedrijven uit de defensiegerelateerde industrie. Directe compensatie maakt circa 30% procent uit van het totaal aan compensatieorders. Van de indirecte compensatie is circa 20% militair van aard, waarmee in totaal 42% van de gerealiseerde compensatie een militair karakter heeft. Terwijl met name directe compensatieorders toegang kunnen scheppen tot nieuwe markten en een technologisch toegevoegde waarde kunnen hebben, geldt dit voor indirecte orders in mindere mate

De werkgroep heeft ten slotte geconstateerd dat de compensatieopdrachten grotendeels neerslaan bij enkele grote ondernemingen. Bovendien slepen voornamelijk zij de directe compensatie in de wacht. De kleinere toeleveranciers richten zich om een aantal voor de hand liggende redenen vooral op de indirecte compensatie. Gegeven de heterogeniteit van de orders concludeert de werkgroep dat niet van elke compensatieorder meerwaarde voor de (defensiegerelateerde) industrie mag worden verondersteld.

Een van de doelstellingen van het compensatiebeleid is het stimuleren van technologische innovatie. Gegeven de relatief beperkte kwantitatieve betekenis en het karakter van compensatieorders is het echter de vraag of deze doelstelling in de praktijk wordt gerealiseerd. Het onderzoek heeft hier weinig aanwijzingen voor gevonden.

Een andere beleidsdoelstelling is dat compensatie neerslaat in de defensiegerelateerde industrie. Indirecte compensatie, ongeveer 70% van het totaal, valt grotendeels buiten de defensiegerelateerde industrie, waardoor deze doelstelling maar beperkt wordt gerealiseerd. Daarnaast wordt het compensatiebeleid geacht te streven naar betrokkenheid van het MKB. Door de hoge transactiekosten die dit met zich meebrengt is het compensatiebeleid hiervoor echter een minder geschikt instrument. Een belangrijke doelstelling van het beleid is dat 100% compensatie wordt nagestreefd. Ondanks de lichte vertekening van de gerealiseerde compensatie als gevolg van het gebruik van multiplicatoren en andere waarderingskwesaties (bijvoorbeeld kennisoverdracht), kan worden gesteld dat deze doelstelling wordt gerealiseerd.

Omtrent de uitvoering van het compensatiebeleid is vastgelegd dat het compensatiebeleid geen meerkosten met zich mee mag brengen. Dit is een politiek gegeven. Hoewel op dit moment geen harde kwantitatieve schatting bestaat, wordt aangenomen dat het beleid een prijsopdrijvend effect

heeft en daarnaast administratieve kosten met zich meebrengt voor overheid en bedrijfsleven. Het verbod op meerkosten werkt in de hand dat buitenlandse ondernemingen meerkosten onzichtbaar in de offertes verwerken. Daardoor wordt het zicht ontnomen op de mate waarin het ministerie van Defensie via de aanschafprijs van materieel betaalt voor het stellen van de compensatie-eis. De leden van de werkgroep afkomstig van het ministerie van Economische Zaken betwijfelen of eenzijdige afschaffing van het compensatiebeleid zal leiden tot prijsverlagingen voor het ministerie van Defensie.

Aanbevelingsoptie

- *In de afwegingen rond de uitvoering van het compensatiebeleid dient een meer expliciete afweging van kosten en baten te worden gemaakt. Dit gebeurt nu nog onvoldoende omdat compensatie wordt gezien als een gratis 'side-effect' van aanschaffingen. Deze afweging dient te worden voorafgegaan door een duidelijke erkenning dat compensatieorders (gemiddeld genomen) meerkosten veroorzaken in de vorm van een prijsopdrijvend effect op de aanschaffingen. Het directe prijsopdrijvende effect van compensatieorders staat (gemiddeld genomen) niet ter discussie.*

Vervolgens beveelt de werkgroep aan het politieke verbod op specificatie van de meerkosten – zoals geformuleerd in het samenwerkingsprotocol – op te heffen. Deze bepaling zet leveranciers ertoe aan meerkosten onzichtbaar te verwerken in de offertes. Overigens dient eenduidig te worden geformuleerd wat onder 'meerkosten' wordt verstaan.

Ten slotte wordt aanbevolen om aan de hand van het vragen van dubbele offertes te trachten meer inzicht te krijgen in de meerkosten van compensatie.

Het streven naar een zo efficiënt mogelijke uitvoering van het compensatiebeleid (minimale kosten en een minimale bureaucratie) heeft gevolgen voor de transparantie en controle op de uitvoering van het beleid. Zo vindt controle op de additionaliteit en uiteindelijke realisatie van compensatieopdrachten niet plaats aan de hand van accountantscontrole, maar op basis van verklaringen van de industrie.

Aanbevelingsopties op basis van de micro-analyse

- *De transparantie van het compensatiebeleid dient volgens de werkgroep verder te worden vergroot. Zo dient in de jaarrapportages helder te worden vastgelegd hoe multipliers en overige waarderingsregels worden toegepast en wat de invloed daarvan is op het daadwerkelijke door het Nederlandse bedrijfsleven verwerkte pakket compensatieorders.*

Tevens dient meer inzicht te worden gegeven in de wijze waarop het CMP compensatie-overeenkomsten waardeert, indien na gesprekken met potentiële leveranciers een voorkeur wordt aangegeven voor een bepaalde overeenkomst. Met name wanneer industriepolitieke argumenten een rol kunnen spelen in de keuze van de leverancier, is het van belang een duidelijk en zichtbaar afwegingskader te hanteren. In elk geval is een expliciete argumentatie gewenst wanneer in het kader van het DMP een maatschappelijke kosten-batenanalyse aan de orde is.

De werkgroep beveelt verder aan om te streven naar een betere verificatie van de realisatie van de compensatieverplichtingen, onder andere door accountantscontrole.

- *Aangenomen wordt dat de kosten-batenverhouding van grotere overeenkomsten beter is dan die van kleinere. Het ligt voor de hand het drempelbedrag te verhogen. Onderzocht moet worden tot hoever.*
- *Door flexibele toepassing van het beleid – bijvoorbeeld in de toekenning van multiplicatoren of het kwijtschelden van de restverplichting na het realiseren van een vooraf (case-by-case) bepaald percentage militaire compensatie –, kan het compensatiebeleid met name worden gericht op militaire compensatie en de verhouding van kosten en baten gunstig worden beïnvloed. De defensiegerelateerde industrie is overigens ook de eerste doelgroep van het compensatiebeleid. Specifieke voorwaarden die aan compensatie worden gesteld kunnen in de onderhandelingen over compensatie worden betrokken.*

Macro-analyse: welvaartseconomische aspecten

In de macro-analyse wordt een beoordeling gemaakt van de welvaartseconomische effecten van het compensatiebeleid en gaat het om de vraag of de ondersteuning van de defensiegerelateerde industrie gemotiveerd kan worden op basis van een economisch belang of op grond van marktfalen.

De volgende elementen komen aan de orde:

- a. de kennisintensiteit van de sector en in het verlengde daarvan te verwachten spillovers;
- b. het mogelijk realiseren van schaalvoordelen en clustereffecten;
- c. het ondersteunen van een sector die te maken heeft met imperfecte markten.

Geconstateerd is dat er de nodige R&D plaatsvindt in de defensiegerelateerde industrie. Spillovers naar andere sectoren zijn naar verwachting positief. Wel dient rekening te worden gehouden met verdringingseffecten. Kort gezegd komt dit erop neer dat – op lange termijn geredeneerd – de capaciteit die nu in deze sector voor R&D wordt aangewend, elders binnen de economie gedeeltelijk R&D activiteiten kan verdringen.

Overheidsingrijpen kan gerechtvaardigd zijn wanneer er sprake is van bijzondere, ondernemings-overstijgende schaalvoordelen en synergie-effecten (economies of scope). In Nederland is er echter geen sprake van een defensiecluster. De specialisaties van de ondernemingen lopen daarvoor te sterk uiteen. Er bestaan wel mogelijk interessante kernen (scheepsbouw, luchtvaart), maar het is de vraag of zich bijzondere clustereffecten voordoen.

Het bewerkstelligen van een level playing field voor Nederlandse bedrijven die zich op de internationale defensiemarkt begeven, kan een argument zijn voor het compensatiebeleid wanneer door toegang op deze markt op termijn een winstgevende positie wordt gerealiseerd. Geconstateerd is dat vooral directe compensatie toegang kan scheppen.

Deze redenering vereist overigens wel een inbedding van het beleid in een strategische visie op de levensvatbaarheid en winstgevendheid van de sector op lange termijn. Deze visie is niet geformuleerd. Op dit moment wordt de defensiegerelateerde industrie gekenmerkt door een grote overcapaciteit en is het de vraag of steun aan de sector een blijvend kenmerk is.

De indicatieve kosten-batenanalyse naar de bijdrage van het compensatiebeleid aan de nationale welvaart heeft niet aangetoond dat gemiddeld genomen de baten van het beleid opwegen tegen de

kosten. Wat opvalt is de grote heterogeniteit binnen de compensatieorders, waarbij in het algemeen van grote, directe compensatieorders – die doorgaans bij grote ondernemingen belanden – een beter kosten-batensaldo verwacht mag worden dan van kleinere orders bij kleine bedrijven. Daarbij tellen administratieve lasten voor kleinere bedrijven zwaarder mee.

Aanbevelingsopties op basis van de macro-analyse

- *Voor het verbeteren van de verhouding tussen kosten en baten van het compensatiebeleid, mede tegen de achtergrond van de grote heterogeniteit van de compensatieorders, heeft de werkgroep de volgende opties voor veranderingen in de uitvoering geïnventariseerd.*
 - a. *Op basis van de welvaartseconomische analyse zijn per saldo geen aantoonbaar positieve effecten (economische baten) van het compensatiebeleid op de nationale economie te verwachten, op grond waarvan de defensiegerelateerde industrie van overheidswege extra ondersteuning verdient. Afschaffing van het compensatiebeleid ligt vanuit dit oogpunt in de rede.*
 - b. *Afschaffing van indirecte compensatie-eis is een tweede optie. De baten van deze orders voor de economie zijn naar verwachting geringer dan die van directe compensatie.*
 - c. *Flexibiliseren van het compensatiebeleid:*

Civiele compensatieorders leveren uit welvaartstheoretisch oogpunt geen baten op en behoren niet tot de kerndoelstelling van het beleid. Welvaartseconomische baten kunnen gerealiseerd worden door beter aan te sluiten bij de overige doelstellingen van het ministerie van Economische Zaken. Dit kan bijvoorbeeld door te trachten bij civiele compensatie het aandeel kennisoverdracht of investeringen te vergroten. Hiervoor moet dan wel een objectiveerbare waarderingsmethode worden ontwikkeld.
- *Bij continuering van een compensatiebeleid zou het beleid beter ingebed moeten worden in breder beleid van het ministerie van Economische Zaken en het beleid ten aanzien van de defensiegerelateerde industrie.*

Voor zover stimulering van technologie een doel is, dient het compensatiebeleid te worden afgewogen tegen andere beleidsinstrumenten als gerichte subsidies (voor bijvoorbeeld kennisinstututen) en meer generieke subsidies (bijvoorbeeld WBSO). Dit laatste past beter in de algemene trend van meer generiek beleid in plaats van gericht beleid ('picking winners'). Ook voor andere doelstellingen, bijvoorbeeld het ondersteunen van een sector of groep bedrijven ('cluster'), zou gelden dat het instrument in samenhang met overig departementsbeleid moeten worden gezien.

Overige aspecten

De onderbouwing van het compensatiebeleid is in de tijd herhaaldelijk veranderd en zoals nu geformuleerd niet homogeen. Bij de uitvoering van het beleid wordt op meerdere aspecten gestuurd die afhankelijk van de order in verschillende mate kunnen worden bereikt en soms concurrerend zijn. Omdat doelstellingen daarbij niet gemakkelijk meetbaar zijn, is het compensatiebeleid een moeilijk te operationaliseren beleidsinstrument; het is lastig om verantwoordingscriteria te formuleren.

- *Aanbevelingsoptie Een betere operationalisering van de doelstellingen is nodig teneinde een betere beleidsverantwoording mogelijk te maken. De werkgroep beveelt daarom aan dat meer dan nu het geval is, wordt geëxpliciteerd wat de doelstellingen zijn van het compensatiebeleid. Daarbij moet worden ingegaan op de specifieke doelgroep en de veronderstelde werking van het beleid. Hierbij dient tevens aandacht te worden besteed aan de inbedding van het compensatiebeleid in het bredere beleid van het ministerie van Economische Zaken en het beleid ten aanzien van de defensiegerelateerde industrie.*

Bij de beoordeling van het compensatiebeleid kunnen uiteindelijk nog andere dan de hierboven genoemde aspecten een rol spelen. Zo heeft de regering in het verleden beleidstoezeggingen gedaan aan bijvoorbeeld de scheepvaart- en luchtvaartindustrie. Voor zover hierbij ook het compensatiebeleid aan de orde was, dient bij wijziging van dit beleid rekening te worden gehouden met de geloofwaardigheid van de overheid. Daarnaast dient bij veranderingen in het compensatiebeleid rekening te worden gehouden met de koers die Nederland vaart bij het streven naar liberalisering van de internationale defensiemarkt. Wat betekenen wijzigingen in het beleid voor de kansen op succes in dit streven?

Aanbevelingsoptie

- *Bij wijzigingen van het compensatiebeleid dient rekening te worden gehouden met in het verleden gedane beleidstoezeggingen. Ook moet bij beslissingen over het compensatiebeleid in ogenschouw worden genomen wat de gevolgen zijn voor de internationale onderhandelingspositie van Nederland bij het streven naar liberalisering van de defensiemarkt. In het algemeen wordt aanbevolen nieuwe initiatieven te initiëren (Economische Zaken in samenwerking met Defensie) om in de aangewezen multilaterale fora afschaffing van het compensatiebeleid te bewerkstelligen.*

Hoofdstuk 4: Kopen versus ontwikkelen

Om de mogelijkheden te onderzoeken voor de opstelling van een beleidslijn voor gevallen waarin in het DMP besloten moet worden over de ontwikkeling van materieel, heeft de werkgroep een aantal afwegingscriteria geïnterpreteerd. Deze criteria komen aan de orde wanneer – in afwijking van het voorkeursbeleid: ‘kopen van de plank’ – wordt besloten tot participatie in de ontwikkeling van nieuw materieel. Het gaat om ‘kwalitatieve’ motieven, bedrijfseconomische motieven, nationaal-economische motieven en politieke motieven. Opgemerkt wordt dat in veel gevallen de keuze voor ontwikkelen niet vrijblijvend is omdat er geen uitontwikkeld product op de markt verkrijgbaar is dat aan de eisen voldoet.

Overzicht afwegingscriteria (voor nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.2.2)

Kwalitatieve motieven

1. Mogelijkheden tot inbreng van nationale eisen
2. Mogelijkheden voor standaardisatie en interoperabiliteit
3. Aantal en gedrag van participanten

Bedrijfseconomische motieven

4. Levertijd
5. Technologische risico's
6. Vertragingsrisico's en economische risico's
7. Besluitvormingsproces
8. Optiewaarde ('handen vrij houden')

Nationale economische motieven

9. Betekenis voor de Nederlandse economie

Politieke motieven

10. Bijvoorbeeld Europees samenwerkingsbeleid, wapenexportbeleid

Om tot algemene beleidsaanbevelingen te kunnen komen, is het zaak op elk van deze punten in het verleden opgedane ervaringen te evalueren. Daarvoor is een historisch overzicht nodig waaruit blijkt hoe materieelprojecten zich op bovengenoemde punten ontwikkelen en wat achterliggende oorzaken van ontwikkelingen zijn. De kennis die hieruit voortvloeit is nodig om uitspraken over de specifieke risico's die samenhangen met ontwikkelprojecten te kunnen onderbouwen en lessen te kunnen trekken voor de toekomst. De werkgroep is er slechts ten dele ingeslaagd een dergelijk overzicht samen te stellen; de benodigde informatie bleek niet systematisch opgeslagen. Het is daarom wenselijk dat in de toekomst wordt gewerkt aan de opstellen en bijhouden van bedoeld overzicht.

Aanbeveling

- *De werkgroep beveelt aan dat gewerkt zal worden aan de jaarlijkse opstelling van een projectenoverzicht (eventueel geïntegreerd in bestaande overzichten) waarbij op een systematische wijze de voortgang van grote materieelprojecten wordt gevolgd. Elke rapportage dient in te gaan op een aantal vaste punten (o.a. prijs, planning, kwaliteit, projectorganisatie) en een toelichting te geven op ontwikkelingen op deze punten.*

Het opstellen van een algemene beleidslijn waarvan de taakopdracht spreekt, aan de hand waarvan over participatie dan wel kopen van de plank kan worden besloten, acht de werkgroep niet haalbaar. Wel acht de werkgroep het haalbaar en belangrijk dat besluiten over ontwikkelprojecten ex-ante worden getoetst. De toetsing dient volgens de werkgroep de vorm te krijgen van een kosten-batenanalyse, waarbij ook de optie om te wachten tot het product is uitontwikkeld en het dan alsnog van de plank te kopen, in de analyse dient te worden betrokken.

Voor de bepaling van de gevallen waarin een kosten-batenanalyse dient te worden gemaakt, onderscheidt de werkgroep twee opties (zie ook hoofdstuk 2):

Aanbevelingsopties

- *Optie 1: De werkgroep beveelt aan om voor projecten vanaf 100 mln. euro een kosten-batenanalyse uit te voeren. Deze analyse dient aan het eind van de C-fase plaats te vinden en wordt, indien naar het oordeel van het ministerie van Defensie noodzakelijk en mogelijk, extern gevalideerd door een wetenschappelijk instituut.*

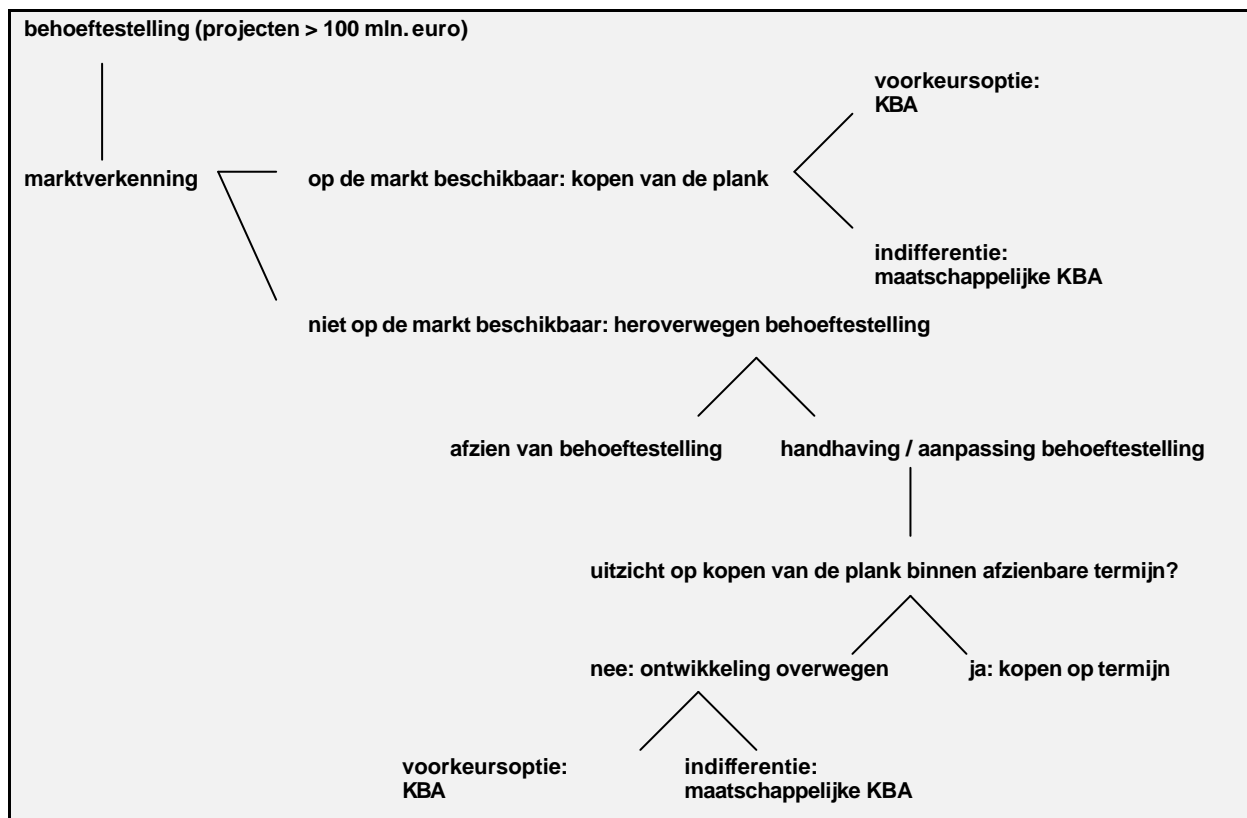
Wanneer het ministerie van Defensie indifferent is ten aanzien van de voorliggende verwervingsopties zal, door tussenkomst van het ministerie van Economische Zaken, een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden verricht die tenminste door een wetenschappelijk instituut zal worden gevalideerd.

- *Optie 2: De werkgroep beveelt aan om voor projecten vanaf 100 mln. euro (en voor projecten beneden die grens te bepalen in overleg tussen de ministeries van Defensie en Financiën) een kosten-batenanalyse uit te voeren. Deze analyse dient aan het eind van de C-fase plaats te vinden en wordt extern gevalideerd door een wetenschappelijk instituut.*

Wanneer het ministerie van Defensie indifferent is ten aanzien van de voorliggende verwervingsopties zal, door tussenkomst van het ministerie van Economische Zaken, een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden verricht die tenminste door een wetenschappelijk instituut zal worden gevalideerd.

De werkgroepleden afkomstig van de ministeries van Defensie, Economische zaken en Buitenlandse Zaken hebben een voorkeur voor optie 1. De leden van de werkgroep afkomstig van de ministeries van Financiën en Algemene Zaken hebben een voorkeur voor optie 2.

Onderstaande beslisboom laat zien hoe de ex-ante toetsing past in het DMP-proces.



Hoofdstuk 1. Inleiding

- | | | |
|-----|--|-------|
| 1.1 | Achtergrond van het onderzoek | p. 15 |
| 1.2 | Probleemstelling, onderzoeksvragen en aanpak | p. 15 |
| 1.3 | Leeswijzer | p. 16 |

1.1 *Achtergrond van het onderzoek*

Het voorzien in materieel voor de krijgsmacht is een complex proces. Zo zijn er vele spelers: bewindspersonen, kerndepartement en krijgsmachtdelen, verschillende ministeries, het parlement, onderzoeksinstellingen en industrieën, de media, buitenlandse overheden en industrieën en organisaties voor internationale samenwerking. Daarbij kunnen projecten zich uitstreken over vele jaren, terwijl internationale verhoudingen en de stand van de technologie niet ongewijzigd blijven. Tenslotte kan met materieelprojecten veel tot zeer veel geld gemoeid zijn en heeft het speelveld waarbinnen wordt geopereerd, de markt voor defensiematerieel, typische kenmerken.

Het ministerie van Defensie hanteert de procedures van het Defensie Materieelproces (DMP) om tegen deze complexe achtergrond op zo zorgvuldig mogelijke wijze tot besluiten over de verwerving van materieel te komen. Eén van de mogelijke uitkomsten van het DMP is dat het besloten wordt nieuw materieel te ontwikkelen om in een capaciteitsbehoefte te kunnen voorzien. Het voorkeursbeleid van het ministerie van Defensie is echter materieel van de plank te kopen. De budgettaire, plannings- en technologische risico's die gepaard gaan met ontwikkeling zijn doorgaans groter dan de risico's die samenhangen met het kopen van de plank. Gegeven deze risico's is het een doelstelling van dit onderzoek te bezien of het DMP-proces op hoofdlijnen bestendig is tegen deze risico's en waar nodig verbeteringen voor te stellen. Daarvoor is verdieping nodig in de werking van het DMP en kennis nodig over het verloop van ontwikkelingsprojecten in het verleden.

Bij de verwerving van defensiematerieel kan de Nederlandse defensiegerelateerde industrie op meerdere manieren worden betrokken. Het ministerie van Economische Zaken voert op dit punt een actief beleid. Zo is er naast het bevorderen van participatie van Nederlandse bedrijven in internationale samenwerkingsverbanden voor materieelontwikkeling bijvoorbeeld het compensatiebeleid. Het compensatiebeleid komt in dit onderzoek aan de orde als een specifiek aspect van het kopen van de plank. Op grond van de taakopdracht voor dit onderzoek (zie bijlage 1) worden voor dit beleid de kosten en baten in beeld gebracht en wordt stilgestaan bij de doelstellingen van het beleid.

1.2 *Probleemstelling, onderzoeksvragen en aanpak*

De centrale vraagstelling die als leidraad heeft gediend voor dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze komt Defensie op de meest optimale wijze aan materieel?

Deze vraagstelling is uitgewerkt aan de hand van het onderscheid tussen enerzijds het kopen van de plank en anderzijds het ontwikkelen van nieuw materieel. Dit heeft geleid tot drie deelvragen – waarvan de laatste specifiek is verbonden aan de verwervingsoptie kopen van de plank – met elk enkele gerelateerde vragen:

1) Hoe leidt het Defensie Materieelvoorzieningsproces tot de verwervingsoptie kopen van de plank dan wel het ontwikkelen van materieel?

- Hoe is het verwervingstraject van Defensie vormgegeven?
- Is er reden voor een heroriëntatie van het bestaande besluitvormingstraject?
- Op welke wijze kan inschakeling van onafhankelijke deskundigen bijdragen aan een objectieve afweging?

2) Is het mogelijk een beleidslijn te ontwikkelen ter ondersteuning van de afwegingen die tot één van beide opties leiden?

- Welke motieven hebben in het verleden een rol gespeeld in de beslissing tot deelname aan de ontwikkeling van grote materieelprojecten?
- Wat zijn de resultaten en ervaringen geweest van deze ontwikkelingsprojecten?
- Welke actoren zijn betrokken bij de beslissing tot deelname aan ontwikkeling en wat zijn hun belangen?

3) Is er reden voor heroriëntatie van het bestaande compensatiebeleid?

- Wat zijn de doelstellingen van het compensatiebeleid?
- Worden deze gerealiseerd en hoe wordt dit vastgesteld?
- Wat zijn de voor- en nadelen van dit beleid?
- Is er reden voor een heroriëntatie van het bestaande beleid?

Voor het onderzoek is voornamelijk gebruik gemaakt van 'expert opinion', verkregen aan de hand van gesprekken en presentaties. Gebleken is dat er slechts in beperkte mate gedocumenteerde kennis beschikbaar is. Waar mogelijk is de vergaarde en reeds aanwezige kennis onderbouwd met behulp van documenten.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt het materieelvoorzieningsproces. Na een beschrijving van het proces wordt aandacht geschonken aan de transparantie van het proces en aan de interdepartementale informatievoorziening. Hoofdstuk 3 bestudeert het compensatiebeleid. Er wordt ingegaan op de effectiviteit van het instrument en de betekenis van het beleid voor de maatschappelijke welvaart. Hoofdstuk vier betreft de afwegingen die van invloed zijn op de keuze om al dan niet deel te nemen in de ontwikkeling van materieel. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de aanbevelingen van de werkgroep.

Hoofdstuk 2. Het materieelvoorzieningsproces

2.1	Inleiding	p. 18
2.2	Beschrijving van het DMP	
2.2.1	Het DMP op hoofdlijnen	p. 18
2.2.2	Het behoeftestellingsproces	p. 20
2.2.3	Het behoeftevervullingsproces	p. 21
2.2.4	Uitkomsten van de DMP-evaluatie	p. 22
2.3	Bevindingen en aanbevelingen	
2.3.1	Probleemanalyse	p. 23
2.3.2	Interdepartementale informatievoorziening	p. 25
2.3.3	Externe advisering in het DMP	p. 27
2.3.4	Kosten-batenanalyse	p. 30

2.1 Inleiding

Om recht te doen aan de zorgvuldigheid waarmee het materieelvoorzieningsproces dient te worden doorlopen en de besluitvorming transparant te maken, is in de jaren tachtig het DMP opgezet. Het DMP voorziet in ambtelijke en politieke sturing op belangrijke keuzemomenten in projecten. Om de beheersbaarheid van projecten te vergroten, zijn de belangrijkste keuzemomenten uitdrukkelijk gemarkeerd in een standaard fasering van het DMP, te weten: A-fase: behoeftestelling, B-fase: voorstudie, C-fase: studie, D-fase: verwervingsvoorbereiding. Bij zeer grote projecten (boven de 250 mln. euro) wordt het DMP-traject afgerond met een evaluatie (E-fase). Het ministerie van Defensie is het enige departement dat een proces hanteert waarin standaard gefaseerd wordt gerapporteerd aan het parlement.

Het beleid van het ministerie van Defensie is dat materieel in beginsel van de plank wordt gekocht. Als op de markt geen materieel aanwezig is dat aan de operationele eisen voldoet, kan worden overgegaan tot de ontwikkeling van materieel. Bij grote projecten zal dit bijna altijd in een internationaal samenwerkingsverband gebeuren. Overigens wordt in eerste instantie bezien of de operationele eisen zodanig kunnen worden bijgesteld dat alsnog in de behoefte kan worden voorzien met een (al dan niet te modificeren) reeds bestaand product.

De werkgroep heeft de probleemstelling van dit IBO-onderzoek, voor zover deze betrekking heeft op inrichting van het materieelvoorzieningsproces, geïnterpreteerd als een vraag naar de transparantie van het materieelvoorzieningsproces. Vragen uit de taakopdracht als: Hoe is het verwervingstraject van Defensie vormgegeven?; Wie neemt op welk moment welke beslissingen op basis van welke criteria?; Op welke wijze kan inschakeling van onafhankelijke deskundigen bijdragen aan een objectieve afweging?; hebben de werkgroep ertoe gezet het materieelvoorzieningsproces met name op deze punten te analyseren.

In dit hoofdstuk wordt deze aanpak als volgt uitgewerkt. Allereerst wordt een beschrijving van het DMP op hoofdlijnen gegeven, waarbij wordt ingegaan op het behoeftestellingsproces (A-fase) en het proces van behoeftevervulling (B t/m D-fase). In deze beschrijving wordt kort stilgestaan bij enkele voor dit onderzoek relevante bevindingen uit de onlangs door het ministerie van Defensie verrichte DMP-evaluatie. In de laatste paragraaf volgen de bevindingen en aanbevelingen van de werkgroep. Leidend in deze paragraaf (par. 2.3) is de informatieasymmetrie die bestaat tussen het ministerie van Defensie en partijen buiten Defensie (de ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken).

2.2 Beschrijving van het DMP

2.2.1 Het DMP op hoofdlijnen

Een Defensienota c.q. een Defensie Strategisch Plan (DSP) – dat onder meer is gebaseerd op een analyse van sterke/zwakke punten en kansen/bedreigingen – is richtinggevend voor de vraag over welke capaciteiten de krijgsmacht dient te beschikken om de haar opgedragen taken te kunnen uitvoeren. Het zijn vervolgens de afzonderlijke krijgsmachtdelen en andere organisatieonderdelen die op basis van deze documenten de alternatieven aangeven om in de benodigde capaciteit te kunnen

voorzien en uiteindelijk de kwaliteit en kwantiteit van het benodigde materieel beschrijven. Per project stellen zij tevens het bijbehorende tijdschema en een planbudget op, met inachtneming van de procedures van het geïntegreerde plan- en begrotingsproces.

Na integrale toetsing van de behoeftestelling onder leiding van de Chef Defensiestaf (CDS), goedkeuring door het Politiek Beraad¹ en instemming van het parlement wordt de projectvoering doorgaans opgedragen aan de krijgsmacht delen of het Defensie Interservice Commando (DICO). De projectvoering gaat gepaard met een verplichting tot verantwoording en – in het geval van knelpunten met betrekking tot de factoren product, geld, tijd en projectorganisatie – tijdige rapportage aan het kerndepartement en de bewindspersonen.

Het besluitvormingsproces binnen Defensie over materieelaanschaffingen kenmerkt zich door de aanwezigheid van meerdere disciplines, zowel vanuit de organisatie zelf als, indien noodzakelijk, van buitenaf. In verschillende organen die in de besluitvorming een rol spelen staan de vertegenwoordigers van de diverse onderdelen van het ministerie voor uiteenlopende verantwoordelijkheden, een voorwaarde voor interne checks and balances. Omwille van een zo objectief mogelijke besluitvorming worden functies gescheiden. Zo kennen de materieelprojectteams nadrukkelijk een interne scheiding van de technische en commerciële verantwoordelijkheden. Om dezelfde reden is de primaire verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de behoefte (CDS) gescheiden van die voor verwerving (Directeur-Generaal Materieel, DGM).

Zoals gezegd is de Chef Defensiestaf de eerst verantwoordelijke voor de behoeftestelling (A-fase) van het DMP en voor de herijking van de behoeftestelling in de vervolgfases. De DGM is de eerst verantwoordelijke voor de volgende fasen van het verwervingsproces (B t/m E-fase). Dit laat onverlet dat naast de CDS in de A-fase en de DGM in latere fasen, alle onderdelen van het kerndepartement worden betrokken bij de integrale beoordeling van de documenten, de opstelling van de daaruit resulterende Kamerbrief en het stafadvies aan de bewindslieden.

Deze defensiebrede beoordeling van materieelprojecten vindt in het bijzonder plaats in het DMP-beraad dat volgt op elk DMP-document dat door een krijgsmachtdeel aan het kerndepartement wordt aangeboden. Voor dit DMP-beraad worden alle functiegebieden en de zelfstandige directies van de Centrale Organisatie uitgenodigd², alsmede het krijgsmachtdeel (of krijgsmacht delen) waar het materieelproject onder valt. Met name omdat de voorbereiding van de besluitvorming over materieelprojecten in hoge mate een departementale aangelegenheid is en er – zoals dat bijvoorbeeld meer het geval is bij de besluitvorming over infrastructurele projecten – in beperkte mate contraire belangen zijn van buiten het departement, is het belangrijk dat de interne checks and balances voluit hun werking kunnen hebben.

Uiteindelijk wordt de integrale beoordeling ook op het hoogste niveau gemaakt. Het Politiek Beraad wordt – beginnend bij de behoeftestelling en ook in alle vervolgfases – in de besluitvorming betrokken, namelijk de goedkeuring van de gestelde behoefte (A-document) en de goedkeuring van elk daaropvolgend DMP-document (B t/m D).

1 Bestaande uit: bewindslieden, Secretaris-Generaal, CDS, bevelhebbers, Directeuren-Generaal, directeur Algemene Beleidszaken.

2 Directoraat-Generaal Materieel, Chef Defensiestaf, Directoraat-Generaal Economie en Financiën, Directoraat-Generaal Personeel, Defensie Accountantsdienst, Directie Juridische Zaken.

Het DMP voorziet in richtlijnen voor de onderwerpen die in de verschillende documenten, voor de informatievoorziening aan de bewindslieden en vervolgens ook aan het parlement, aan de orde moeten komen. Nadat het parlement een DMP-brief heeft behandeld, volgt een zogenaamde afdoeningsnota waarin het betreffende krijgsmachtdeel toestemming krijgt de volgende fase van een project in te gaan. Deze afdoeningsnota kan nadere aanwijzingen bevatten voor het verdere verloop van het project en voor de informatieverstrekking daarover.

Het DMP onderscheidt tenslotte gemandateerde en niet-gemandateerde projecten. Kleine projecten, (tot 100 mln. euro) die bovendien niet politiek gevoelig zijn, kunnen na de behoeftestelling worden gemandateerd. De bewindslieden houden vanuit hun politieke verantwoordelijkheid evenwel te allen tijde de mogelijkheid de mandatering in te trekken.

Buiten het ministerie van Defensie zijn ten slotte ook de ministeries van Financiën, Economische Zaken en Buitenlandse Zaken bij het DMP-proces betrokken. Financiën vanuit een toezichhoudende rol, Economische Zaken vanuit de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het compensatiebeleid en het wapenexportbeleid en Buitenlandse Zaken vanuit de mede-verantwoordelijkheid voor het wapenexportbeleid.

2.2.2 Het behoeftestellingsproces (de A-fase)³

In het Integraal Defensie Plannings Proces (IDPP) wordt op basis van een operationele analyse aangegeven over welke capaciteiten de krijgsmacht dient te beschikken om de haar opgedragen taken (blijvend) te kunnen uitvoeren. Op basis van deze analyse formuleert het krijgsmachtdeel of het beleidsterrein (de initiatiefnemer) een planvoornemen tot vervanging of verkrijging van een capaciteit. De operationele analyse wordt overigens, afhankelijk van het geval, gebaseerd op (of gevalideerd door) simulaties en aanvullend wetenschappelijk onderzoek. De resultaten hiervan zijn over het algemeen niet openbaar omdat daarmee mogelijke kwetsbaarheden van het totale systeem kenbaar zouden worden gemaakt. Voor de invulling van het planvoornemen worden door het krijgsmachtdeel / beleidsterrein planalternatieven gegenereerd. Dit zijn alternatieven om in de capaciteit waaraan behoefte bestaat, te voorzien. Op basis van afwegingen tussen de meerdere planalternatieven, komt het krijgsmachtdeel / beleidsterrein op basis van een multi-criteria analyse tot een mix die vervolgens resulteert in planvoorstellen. Planvoorstellen met een vermoedelijke omvang van meer dan 5 mln. gulden worden met de andere planalternatieven en afwegingen verwoord in de krijgsmachtdeelplannen. De planvoorstellen van de krijgsmachtdelen worden integraal beschouwd en beoordeeld door de CDS. De CDS vervult zodoende de rol van 'corporate planner'. Indien de CDS met een planvoorstel instemt, kan worden begonnen met de verdere verfijning tot een functionele behoeftestelling.

Het DMP is van toepassing op projecten met een omvang groter dan 5 mln. gulden. Voor projecten boven de 25 mln. gulden is bepaald dat de behoeftestelling wordt vastgelegd in een A-document en het parlement wordt geïnformeerd door middel van een brief. Het A-document wordt door de

³ De procedure om tot een behoeftestelling te komen, de zogenaamde A-fase van het DMP, is vastgelegd in CDS-aanwijzing nr. 101. Deze dateert van 1997 en is in 2001 geëvalueerd en aangepast. In deze paragraaf zijn de uitkomsten van de laatste evaluatie meegenomen.

initiatiefnemer (meestal het krijgsmachtdeel, DICO of andere organisatieonderdelen) aangeboden aan de CDS. Het A-document geeft de vereiste detaillering van een behoefte zoals vastgelegd in IDPP en in de begrotingsrichtlijnen, en is uitgangspunt voor de daadwerkelijke verwerving van de benodigde capaciteiten.

Door de CDS wordt de behoeftestelling getoetst aan het (operationele) beleid, het Defensie Strategisch Plan en de deelplannen van de krijgsmacht delen en overige organisatieonderdelen. Met name bij de zeer grote projecten laat de CDS zich bij de validatie van de behoeftestelling, afhankelijk van de aard / soort behoeftestelling, extern wetenschappelijk adviseren. De CDS zorgt voorts voor afstemming van de behoeftestelling binnen het kerndepartement. In een formeel DMP-beraad wordt de behoeftestelling vastgelegd. De CDS biedt het Politiek Beraad een advies voor besluitvorming aan, vergezeld van een concept "A-brief" voor het parlement. De A-brief wordt ondertekend door een bewindspersoon.

In de vervolgfasen van de verwerving (B t/m D-fase) worden aparte documenten opgesteld. De behoeftestelling wordt telkens gevalideerd en zonodig bijgesteld. Deze herijking is vervolgens maatgevend voor de volgende fase van het project.

2.2.3 Het behoeftevervullingsproces (B t/m D-fase)

De B, C en D-fase hebben respectievelijk betrekking op de verkenning van de markt (voorstudiefase), de wijze waarop in de behoefte kan worden voorzien (studiefase) en de definitieve keuze van product en leverancier (verwervingsvoorbereiding). In elke fase vindt een nadere verbijzondering plaats van de geformuleerde eisen. Dit betekent dat in de B-fase een zogenaamde long-list van productalternatieven wordt opgesteld en dat via een in de C-fase op te stellen short-list, in de D-fase wordt gekomen tot de uiteindelijke keuze van een productalternatief. Een eventueel besluit tot het plaatsen van een ontwikkelingsopdracht, dan wel het deelnemen aan een internationale ontwikkeling, wordt genomen in de C-fase.

In iedere fase vindt een herijking plaats van de operationele behoeftestelling, zowel kwalitatief als kwantitatief en elke fase wordt afgesloten met een DMP-beraad. Door de veelal lange looptijd van grote projecten kunnen wijzigingen in de veiligheidssituatie, technologische ontwikkelingen en een gewijzigde marktsituatie van invloed zijn op de operationele behoefte.

Ten slotte worden de resultaten van elke DMP-fase van niet-gemandateerde projecten gemeld aan het parlement en vindt er interdepartementale informatievoorziening en afstemming plaats over de materieelprojecten; met het ministerie van Financiën voornamelijk in het kader van het voorafgaand toezicht, met Buitenlandse Zaken in verband met het wapenexportbeleid en met het ministerie van Economische Zaken over de inschakeling van de Nederlandse industrie. De afspraken over de informatievoorziening aan het ministerie van Economische Zaken liggen vast in het protocol over de samenwerking tussen dit ministerie en Defensie (zie bijlage 4).

2.2.4 Uitkomsten DMP-evaluatie⁴

Het is van belang een bestuurlijk proces periodiek te bezien op de actualiteit van de aan het proces ten grondslag liggende doelstellingen en van de procedures die worden geacht de doelstellingen te verwezenlijken. In 1996 is daarom (bij de vorige evaluatie) besloten het DMP in 2000 opnieuw te evalueren. Parallel daaraan is ook CDS aanwijzing 101 inzake behoeftestellingen geëvalueerd. Op grond van de evaluatie van het DMP en CDS aanwijzing 101 heeft de staatssecretaris van Defensie een aantal verbeteringen en actualiseringen voorgesteld, die inmiddels zijn verwerkt in de vernieuwde DMP procedures. De belangrijkste inhoudelijke/beleidsmatige voorstellen - voor zover relevant voor dit hoofdstuk - zijn in onderstaande box weergegeven.

a. Verbetering behoeftestelling

Een inzichtelijke en goed gefundeerde behoeftestelling is een voorwaarde voor een zorgvuldige herijking van de operationele behoefte in de B- tot en met D-fase. De A-brief mag zich niet beperken tot een beschrijving van de genomen besluiten, maar moet ook inzicht geven in de afwegingen die daaraan ten grondslag hebben gelegen. Op die manier is het parlement in staat te beoordelen hoe de afwegingen zijn gemaakt en of er beleidsalternatieven in beschouwing zijn genomen.

De financiële raming kan in de A-fase doorgaans niet meer zijn dan een planmatige raming. Later in het proces, na de formele marktverkenning, ontstaat een beter zicht op de werkelijke kosten van het benodigde materieel. Het is van belang dat helder wordt aangegeven op welke gegevens de financiële raming berust en hoe 'hard' die raming is. Naarmate het project vordert, zijn betere ramingen mogelijk en worden de financiële doelpalen vastgezet. Wijzigingen van enig belang (marge 10%) in de financiële projectomvang moeten ter goedkeuring aan het kerndepartement worden voorgelegd en aan het parlement gemeld.

b. Combinatie DMP en procedureregeling grote projecten

De Tweede Kamer heeft voor grote projecten een speciale procedureregeling ontworpen, waarin ten behoeve van de parlementaire informatievoorziening een basisbeschrijving en periodieke voortgangsrapportage zijn voorzien. De richtlijnen voor deze rapportages en de richtlijnen voor de inhoud van de DMP-brieven, zijn wat betreft de te behandelen onderwerpen nagenoeg gelijk. Voor zover nuttig, zullen de voorschriften voor in DMP-documenten te behandelen onderwerpen worden aangevuld. Nu al worden waar mogelijk DMP-brieven gecombineerd met de jaarrapportage.

c. Participatie in ontwikkeling versus kopen van de plank

Zoals in de Defensienota 2000 is aangegeven wordt als regel bestaand materieel van de plank gekocht. Alleen wanneer niet tijdig materieel voorhanden is, kan in een ontwikkeling worden deelgenomen. De regels van het DMP zijn toepasbaar op beide soorten projecten. Deelname in een ontwikkeling is, alleen al vanwege de financiële verplichting die daarmee wordt aangegaan, niet vrijblijvend. Dat onderstreept het belang van een zorgvuldige afweging, vroegtijdig in het project, die in de informatie aan het parlement helder moet worden uiteengezet. Tegelijkertijd moet uit de informatie aan het parlement duidelijk blijken op welk moment in een ontwikkelingsproject niet of moeilijk omkeerbare besluiten worden genomen. Meer hierover in hoofdstuk 4.

⁴ Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de uitkomsten van de DMP-evaluatie bijlage 3.

d. DMP en regie

In de Defensienota 2000 werd reeds het besluit vastgelegd de centrale regie over grote materieelprojecten te versterken. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat er een nauwe samenhang is tussen het DMP en de regie: beide zijn complementair. Ze zijn qua doelstellingen en instrumenten niet van elkaar te scheiden. Integendeel; beide hebben een duidelijke functie in het materieelvoorzieningsproces en in beide is de informatievoorziening tussen krijgsmacht delen en kerndepartement een sleutelbegrip. Het ligt dan ook voor de hand het DMP en de regie als twee herkenbare elementen in de besluitvorming over en de beheersing van materieelprojecten samen te voegen in één proces. Omdat de reikwijdte van dat proces de materieelkeuze overstijgt (de regiefunctie strekt zich ook uit over de realisatiefase van een project) en ook de algehele projectbeheersing aan de orde is, verandert de naam van Defensie Materieelkeuze Proces in Defensie Materieelproces, de afkorting blijft ongewijzigd: DMP. In dit DMP kunnen de bestaande regels voor de DMP-fasering in tact blijven.

e. Informatie aan het parlement

Het DMP kent duidelijke regels voor informatievoorziening aan het parlement: aan het einde van iedere fase wordt het parlement geïnformeerd over de resultaten en over de voornemens voor de volgende fase. Ook over tussentijdse belangrijke wijzigingen of problemen wordt het parlement geïnformeerd. Voor grote projecten ontvangt het parlement een jaarrapportage. Zeer grote projecten worden afgesloten met een evaluatie (E-fase), waarvan de resultaten aan het parlement worden meegedeeld.

Naast de specifiek DMP-gerelateerde brieven ontvangt het parlement periodiek informatie over materieelprojecten in het kader van het begrotingsproces. Jaarlijks krijgt het parlement bij de begroting het materieelprojectenoverzicht (MPO), waarin voor de grote projecten wordt aangegeven wat de financiële omvang is, in welk jaar ze de volgende DMP-fase zullen ingaan en wat de beoogde resultaten zijn. Met ingang van 2001 jaar bevat de artikelsgewijze toelichting nadere informatie over alle projecten die in het MPO zijn opgenomen. Die nadere informatie betreft elementen als de behoefte, het te verwerven materieel, aantallen, een tijdschema voor de invoering, een financiële balk en, indien van toepassing, internationale samenwerking. Bovendien is het parlement toegezegd dat de begroting voortaan een investeringsoverzicht van materieelprojecten zal bevatten. Vervolgens worden in de beleidsverantwoording op de derde woensdag in mei de resultaten voor alle projecten weergegeven. De eerste suppletore begroting het halfjaarlijkse voortgangsoverzicht bevatten, met in ieder geval de afwijkingen ten opzichte van de in september verschaft informatie.

2.3 Bevindingen en aanbevelingen

2.3.1. Probleemanalyse

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de vraag naar transparantie van het DMP-proces ondergebracht kan worden bij een gerelateerd thema, te weten de informatieasymmetrie tussen enerzijds het ministerie van Defensie en anderzijds de bij het verwervingsproces betrokken partijen buiten dit departement.

De werkgroep heeft geconstateerd dat er sprake is van informatieasymmetrie tussen Defensie als vakdepartement en overige betrokken partijen als de ministeries van Buitenlandse zaken en Financiën. Tevens is geconcludeerd dat informatieasymmetrie tot op zekere hoogte onvermijdelijk is. Dit komt onder meer door het grote verschil in materiedeskundigheid tussen het ministerie van Defensie als vakdepartement en de andere departementen. Het gaat er volgens de werkgroep dan ook niet om de informatieasymmetrie op te heffen, maar om deze te verkleinen en controleerbaar te

maken naar de behoefte van de externe betrokkenen. Het streven daarbij moet zijn dat buitenstaanders - partijen die niet direct en op alle momenten betrokken zijn bij de besluitvorming, maar zich wel een oordeel moeten kunnen vormen over de uitkomsten ervan -, voldoende inzicht hebben in de afwegingen op grond waarvan uit verschillende alternatieven wordt gekozen en deze afwegingen naar voldoening kunnen beoordelen.

In dit hoofdstuk komen drie, onderling samenhangende, onderwerpen aan de orde die volgens de werkgroep van invloed zijn op de omvang van de informatieasymmetrie: de transparantie van het DMP-proces, de aanwezigheid van checks and balances in het proces en de aanwezigheid van een omvattend afwegingskader. Hieronder volgt een korte uitwerking per onderwerp. In de volgende paragrafen doet de werkgroep per onderwerp aanbevelingen die de informatieasymmetrie verkleinen.

- transparantie

In de eerste plaats is uit het onderzoek naar voren gekomen dat de DMP-aanwijzingen helder vastleggen wie voor elke stap in het proces primair verantwoordelijk is, wie daarbij in de besluitvorming is betrokken en hoe de informatievoorziening hieromtrent is geregeld. Dat is een belangrijke waarborg voor een heldere besluitvormingsprocedure. Gesteld kan worden dat het DMP-proces voorziet in zorgvuldig en nauwkeurig beschreven procedures waarlangs grote overheidsinvesteringen worden gepleegd. De werkgroep is van mening dat de transparantie van het besluitvormingsproces op enkele punten kan worden verbeterd, waardoor de geconstateerde informatieasymmetrie tussen het (vak)ministerie van Defensie en andere betrokkenen kan worden verkleind. Dit is nodig, omdat in de huidige situatie voor partijen buiten Defensie het inzicht in het afwegingsproces ontoereikend is.

Zo is gebleken dat de interdepartementale informatievoorziening in de praktijk niet in alle gevallen naar tevredenheid verloopt en dat partijen buiten Defensie, mede daardoor, problemen ervaren bij het beoordelen van de vaak specialistische informatie. Kort gezegd heeft de werkgroep een roep om meer tijdige en inhoudelijke betrokkenheid van andere departementen geconstateerd. Dit veronderstelt dat de betrokken departementen, beredeneerd vanuit hun specifieke rol, aangeven welke informatie wanneer gewenst is om hun taken goed te kunnen uitvoeren.

De geconstateerde informatieasymmetrie wordt echter niet geheel veroorzaakt door een niet-optimale informatievoorziening, maar kan ook worden toegeschreven aan de beperkt aanwezige deskundigheid van de partijen buiten Defensie. Los van de vraag naar een meer tijdige en inhoudelijke betrokkenheid, is het daarom zaak deskundigheid buiten Defensie te vergroten, door onder meer beter informatiemanagement bij de 'ontvangende' departementen.

- checks and balances

Een kenmerk van het verwervingsproces dat eveneens van invloed is op de informatieasymmetrie, is de mate waarin het proces checks and balances bevat. Bij de analyse heeft de werkgroep een onderscheid gemaakt tussen interne en externe checks and balances. Eerder in dit hoofdstuk (paragraaf 2.2.1), is al een aantal checks and balances uit het DMP-proces beschreven.

De werkgroep stelt vast dat er wat betreft de externe checks and balances een verbetering mogelijk is. Gedacht moet worden aan de inbedding van externe advisering in de A-fase. De inwinning van onafhankelijke expertise kan de mogelijkheden voor oordeelsvorming van partijen buiten Defensie ten goede komen en zodoende de informatieasymmetrie verkleinen. De vraag naar externe advisering komt dus niet voort uit een gebrek aan vertrouwen in de werking van het DMP-proces. Meer dient het gezien te worden als een second opinion die partijen met minder expertise dan het ministerie van Defensie, maar die wel worden geacht een oordeel te geven over de uitkomsten van het DMP-proces, in staat stelt op betere wijze tot een oordeel te komen.

- kosten en baten

Wanneer afwegingen die ten grondslag liggen aan de beslissingen over materieelaanschaffingen expliciet worden gemaakt middels de opstelling van een kosten-batenanalyse, kan dit volgens de werkgroep langs twee wegen leiden tot een verkleining van de informatieasymmetrie. Beide wegen houden verband met de hierboven besproken transparantie en checks and balances.

Een kosten-batenanalyse bevordert de integrale afweging van uiteenlopende aspecten die een rol spelen bij de besluitvorming over materieelprojecten. Tegelijkertijd komt een kosten-batenanalyse de transparantie van het besluitvormingsproces ten goede, daar inzichtelijk wordt gemaakt hoe deze aspecten tegen elkaar worden afgewogen en aan de hand van welke afwegingen tot de keuze voor een bepaald product is gekomen.

Daarnaast kan de opstelling van een kosten-batenanalyse, wanneer deze door een onafhankelijke partij wordt uitgevoerd of getoetst, een versterking betekenen van de externe checks and balances.

2.3.2 Interdepartementale Informatievoorziening

Het belang voor het ministerie van Financiën bij een tijdige en voldoende inhoudelijke betrokkenheid bij het verwervingsproces, is gebaseerd op de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor de rijksfinanciën. De rol van Financiën bij de totstandkoming en uitvoering van defensiebegroting - met daarbij de aandacht voor doelmatigheid en budgettaire inpasbaarheid -, alsmede de toetsing van de begrotingsuitvoering aan het algemene financiële beleid, vloeit uit deze verantwoordelijkheid voort. Om deze taken optimaal te kunnen uitvoeren is een tijdige en voldoende inhoudelijke betrokkenheid bij het verwervingsproces nodig.

Financiën geeft aan met name in de behoeftestellingsfase (A-fase) in onvoldoende mate zicht te hebben op de gedachten- en besluitvorming in deze fase en over te weinig expertise te beschikken om te oordelen over de informatie zoals die nu doorgaans wordt gepresenteerd. Daarnaast moet Financiën vaak ook in latere fasen van het verwervingsproces vanuit een achterstandspositie reageren op voorstellen van Defensie. Dit wordt mede ingegeven door een te korte behandeltijd waardoor de gelegenheid ontbreekt deze informatieachterstand weg te werken alvorens een dossier af te doen. Het is overigens tegelijkertijd de verantwoordelijkheid van Financiën om tijdig aan te geven welke informatie gewenst is om tot een goede oordeelsvorming te komen.

Het belang van het ministerie van Economische Zaken om tijdig op de hoogte te zijn van de ontwikkelingen in het DMP-proces komt voort uit het streven de Nederlandse economische belangen zo goed mogelijk te behartigen. Dit streven is vertaald in het uitgangspunt de defensiegulden zo veel mogelijk ten goede te laten komen aan de nationale economie. Hiervoor is het nodig tijdig en goed te worden geïnformeerd over de ontwikkelingen in het verwervingsproces (bijvoorbeeld over de totstandkoming van long- en shortlists van potentiële leveranciers) om zo de inzet van materieelverwerving door Defensie als industriepolitiek instrument voldoende onder de aandacht te kunnen brengen. In de praktijk ervaart Economische Zaken regelmatig dat het liever eerder bij het proces wordt betrokken.

Overigens stelt de werkgroep vast dat in de huidige verwervingspraktijk de belangen waar Economische Zaken voor staat nadrukkelijk aan de orde komen in het verwervingsproces, maar dat deze ondergeschikt zijn aan de Defensiebelangen. De Defensiebelangen liggen op het gebied van operationele inzetbaarheid, de veiligheid van het personeel en value for money.

De werkgroep ziet in het onderwerp van de interdepartementale informatievoorziening al met al geen aanleiding tot een fundamentele herziening van de inrichting van het materieelvoorzieningsproces. De werkgroep concludeert evenwel dat de interdepartementale informatievoorziening bij het verwervingsproces nog niet altijd vlekkeloos verloopt. Er blijkt regelmatig sprake van een informatieachterstand bij de overige betrokken departementen ten opzichte van het ministerie van Defensie. Deze achterstand lijkt ten dele te worden ingegeven door het moment en de wijze waarop de departementen bij het materieelvoorzieningsproces worden betrokken. Er zijn volgens de werkgroep op dit vlak verbeteringen mogelijk.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat veel van de afwegingen die in de A-fase uiteindelijk leiden tot een geaccordeerde behoefte, zich aan het oog van partijen buiten het ministerie van Defensie onttrekken. De werkgroep is derhalve van mening dat het afwegingsproces dat aan de vaststelling van een behoefte vooraf gaat en de onderbouwing van een behoefte transparanter dient te worden gemaakt. Bij de DMP-evaluatie is er aandacht geschonken aan dit punt.

- werkafspraken

Ten behoeve van transparantie omtrent de afwegingen in verschillende fasen van het verwervingsproces, beveelt de werkgroep aan de reeds bestaande werkafspraken met Defensie te evalueren. Mogelijk moeten nieuwe afspraken worden gemaakt waarin wordt vastgelegd op welk moment behoefte is aan bepaalde informatie, of dienen reeds bestaande afspraken door alle betrokken partijen beter te worden nageleefd.

De afspraken voor de informatie-uitwisseling tussen Economische Zaken en Defensie ten behoeve van de uitvoering van het compensatiebeleid liggen vast in een protocol (zie bijlage 4). De werkgroep ziet het protocol als een waardevolle basis voor samenwerking en informatievoorziening. Tegelijkertijd is echter geconstateerd dat opzet en werking niet altijd parallel lopen en dat een evaluatie, eventueel herbevestiging en meer intensieve naleving van de gemaakte afspraken op zijn plaats is.

Aangetekend wordt dat ook aandacht dient te worden geschonken aan de transparantie van het

proces waarlangs het ministerie van Economische Zaken tot een ranking van potentiële compensatieovereenkomsten komt (hierover meer in hoofdstuk 3).

De werkgroep beveelt tenslotte aan afspraken te maken tussen de ministeries van Defensie, Economische Zaken en Buitenlandse Zaken over de rol en de betrokkenheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken bij het DMP. Deze afspraken zouden moeten worden toegespitst op de relatie van het verwervingsproces tot het Nederlandse wapenexportbeleid (militaire uitvoer bij participatie en compensatie). Een en ander dient te worden vastgelegd in een protocol, waarin de criteria en procedures voor de betrokkenheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken bij de verwerving van defensiematerieel worden uitgewerkt. Buitenlandse Zaken dient bij de uitwerking van dit protocol specifiek aan te geven aan welke informatie op welke momenten behoefte bestaat. In de DMP-procedure dient een verwijzing naar dit protocol worden opgenomen.

- geïnstitutionaliseerde overlegvormen

Met nieuwe en verbeterde werkafspraken en een goede naleving daarvan kan de informatievoorziening aanmerkelijk worden verbeterd. Aanbevolen wordt om het Periodiek Overleg Materieel (POM) tussen de ministeries van Defensie en Financiën een prominentere rol te laten spelen in het interdepartementale overleg.

Tijdens het onderzoek is verder gebleken dat de opzet waarin momenteel wordt samengewerkt in de interdepartementale stuurgroep vervanging F-16, een mega project, door de betrokken departementen wordt gewaardeerd. De werkgroep beveelt aan een dergelijk overleg in de toekomst voor alle grote projecten in het leven te roepen. Concreet wordt voorgesteld om projecten met een geschatte omvang van meer dan 250 mln. euro onderwerp te laten zijn van een dergelijk interdepartementaal overleg.

2.3.3 Externe advisering in het DMP

- inbedding in het proces

Het verschaffen van een onafhankelijk extern advies betekent een versterking van de externe checks and balances en vormt een voor de hand liggende mogelijkheid om de beoordeling van specialistische informatie voor generalisten te vergemakkelijken. Een niet-gebonden partij kan op gezette tijdstippen adviseren over de ingeslagen weg en mogelijke besluitvormingsalternatieven, aan de hand waarvan betrokkenen buiten Defensie zich een oordeel kunnen vormen. Op dit moment voorziet het materieelvoorzieningsproces niet in een systematische wijze van externe advisering op vaste momenten. Weliswaar doet het ministerie van Defensie geregeld een beroep op de expertise van externe deskundigen, met name TNO en andere nationale wetenschappelijke instituten, maar het gaat daarbij om adviesaanvragen waartoe per geval op grond van interne afwegingen wordt besloten. Bovendien worden de gevraagde adviezen niet standaard gerapporteerd in de DMP-documenten en brieven. De werkgroep acht het wenselijk te bezien op welke manier momenten van onafhankelijke advisering in het materieelvoorzieningsproces kunnen worden ingebed. Dit kan overigens wel leiden tot vertraging in het besluitvormingsproces en zal extra kosten tot gevolg hebben. Tevens dient rekening te worden gehouden met de vanuit militair/operationeel oogpunt vaak gevoelige dan wel

commercieel vertrouwelijke aard van de behandelde informatie en het daaruit voortvloeiende gerubriceerde karakter ervan.

Eerder is gesteld dat een betere informatievoorziening gewenst is omtrent de afwegingsprocessen in de A-fase, met name vanwege de belangrijke invloed van de uitkomsten van de A-fase op het verdere verloop van het materieelvoorzieningsproces. Een belangrijke vaststelling is overigens dat de behoeftestelling zoveel mogelijk in termen van functionele specificaties ('capabilities') wordt geformuleerd, en zo min mogelijk in technische specificaties, juist om te voorkomen dat het vervolg van het verwervingsproces in een vroeg stadium te zeer wordt gestuurd. Daarbij worden er door het ministerie van Defensie naar aanleiding van de DMP-evaluatie maatregelen genomen om de besluitvorming in de A-fase transparanter te maken. Zo zal in de A-brief duidelijker dan nu worden aangegeven welke afwegingen hebben geleid tot een bepaalde behoeftestelling, welke externe adviezen eventueel zijn ingewonnen en wat hiervan de uitkomsten waren (optie a.).

Een aanvullende optie is dat tussen de ministeries van Financiën en Defensie kan worden afgesproken dat vroegtijdig in de A-fase overleg plaatsvindt over de vraag of voor het voorliggende project – rekening houdend met de mogelijkheden voor externe advisering (het voorhanden zijn van externe kennis), vertragingsrisico's en kostenaspecten – extern advies ten aanzien van de behoeftestelling zal worden ingewonnen. Over de concrete invulling van dit overleg kunnen nadere afspraken worden gemaakt (optie b.).

Ten slotte schetst de werkgroep de optie dat standaard voor alle projecten boven de 100 mln. euro een extern advies zal worden gevraagd ten aanzien van de behoeftestelling (optie c.).

Optie a. heeft de algemene instemming van de werkgroep. Over de opties b. en c. is de werkgroep niet tot een eensluidend oordeel gekomen. De werkgroepleden afkomstig van het ministerie van Defensie en Economische Zaken hebben bezwaar tegen de opties b. en c. en staan, evenals de werkgroepleden afkomstig van het ministerie van Buitenlandse Zaken, voor om op basis van een beoordeling door het ministerie van Defensie van noodzaak en mogelijkheden, de behoeftestelling extern te laten valideren door een wetenschappelijk instituut. De werkgroepleden afkomstig van de ministeries van Financiën en Algemene Zaken hebben een voorkeur voor optie b.

- externe deskundigheid

Voor externe deskundigheid dient zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van gerenommeerde, wetenschappelijke instituten. Voor technische en operationele deskundigheid is TNO het eerst aangewezen instituut in Nederland. Defensie is in belangrijke mate op dit instituut aangewezen en houdt er bovendien bewust een zekere onderzoekscapaciteit in stand. Aandacht is echter gewenst voor de relatie tussen beide partijen. De defensie-instituten van TNO zijn in belangrijke mate afhankelijk van financiering door het ministerie van Defensie. De werkgroep onderschrijft de ingezette verzakelijking van de relatie tussen TNO en Defensie. Bezien moet worden hoe deze tendens kan worden versterkt.

Naast TNO kan er nog een beroep worden gedaan op instituten als het NLR en het NIVR. Voor deskundigheid op andere terreinen kan naast de eerder genoemde instituten een beroep worden gedaan op economische instituten. Tenslotte verdient het de aanbeveling te bezien wat de

mogelijkheden zijn voor een intensievere inschakeling van buitenlandse instituten⁵, en in welke mate gebruik kan worden gemaakt van in het buitenland reeds verricht onderzoek. Hierbij moet aangetekend worden dat onafhankelijke deskundigheid op het terrein van materieelvraagstukken ook in het buitenland niet voor het oprapen ligt.

- een onafhankelijk instituut

In het onderzoek is ook stil gestaan bij de twee jaar geleden geuite wens van de Kamer de mogelijkheden te onderzoeken voor de oprichting van een onafhankelijk instituut voor defensievraagstukken⁶. De Kamer zou op een dergelijk instituut beroep willen doen als de behoefte bestaat aan externe advisering over materieelvoorstellen van Defensie. Het gaat hier niet in de eerste plaats om technische advisering, maar vooral om advisering over de inhoudelijke veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de verwervingsbehoefte.

De achtergrond van deze vraag vanuit het parlement vertoont parallellen met de wens van de werkgroep meer inzicht te bereiken in de afwegingen die ten grondslag liggen aan de besluitvorming over materieelprojecten. In beide gevallen is er de behoefte aan een zekere toets van vaak specialistisch onderbouwde afwegingen die leiden tot besluitvorming zoals voorgesteld in de stukken die bijvoorbeeld aan het parlement en Financiën worden voorgelegd. Zowel het parlement als Financiën hebben als generalisten te kampen met de moeilijkheid dat (soms in kort tijdsbestek) specialistisch onderbouwde afwegingen moeten worden beoordeeld.

De werkgroep heeft zich beraden over de optie een onafhankelijk instituut voor defensieaangelegenheden op te richten. De werkgroep ziet de voordelen van een instituut met voldoende onafhankelijke deskundigheid over aanschaffingsdossiers, maar ziet tegelijkertijd de haken en ogen die zitten aan de oprichting van een dergelijk instituut. Hoofdzakelijk worden complicaties voorzien die verband houden met de schaalgrootte, de onafhankelijkheid en de bemensing van zo een instituut. Het is bijvoorbeeld de vraag of een dergelijk instituut van voldoende kanten opdrachten zal krijgen om ten opzichte van alle opdrachtgevers een onafhankelijke positie te betrekken. Daarnaast zal het, gegeven de kleine wereld van deskundigen op het gebied van defensieaanschaffingen, niet eenvoudig zijn om het instituut zodanig te bemensen dat het te allen tijde een onbesproken onafhankelijke reputatie zal hebben.

De werkgroep heeft ook kennis genomen van het op verzoek van de Kamer uitgebrachte AIV-rapport⁷ over de oprichting van een nieuw instituut voor defensievraagstukken en komt op zijn beurt - voor zover het gaat om de behoefte aan onafhankelijke kennis over verwervingsvraagstukken - tot

5 Uit het AIV-rapport Defensie-onderzoek en parlementaire controle, Adviesraad Internationale Vraagstukken, december 2000, den Haag: "Indien nodig kunnen de in de adviesaanvraag genoemde instellingen een beroep doen op (onderzoeks)instellingen in het buitenland. Met een groot aantal instellingen wordt vanuit Nederland geregeld, soms zelfs structureel contact onderhouden. Een greep, in willekeurige volgorde, van de instellingen waarmee het Instituut Clingendael, de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht en TNO contacten onderhouden: Rand Europe (een Amerikaans instituut dat zijn Europese vestiging in Nederland heeft), Center for European Policy Studies (Brussel), Center for Defence Analysis, Center for European Reform, Defence Evaluation and Research Agency, International Institute for Security Studies, Royal Institute for International Affairs (Verenigd Koninkrijk), WEU Institute for Security Studies, IFRI (Frankrijk), IAI (Italië), Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft, Deutsches Institut für Auswärtige Politik, Fraunhofer Gesellschaft für Trendanalysen, Zentrum für Europäischen Studien (Duitsland), Försavets Forskningsanstalt, Swedish National Defence College (Zweden) en het US Army Research Institute (Verenigde Staten)."

6 Kamerstuk 26900, motie nr. 7, 22-2-2000.

vergelijkbare bevindingen. De werkgroep sluit zich aan bij de conclusie dat de oprichting van een nieuw instituut beter kan worden ondervangen door beter gebruik te maken van de in binnen- en buitenland reeds aanwezige kennisbronnen.

2.3.4 Kosten-batenanalyse

De ontwikkelingstrajecten van materieel beslaan doorgaans meerdere jaren en gaan vaak met hogere risico's gepaard dan het kopen van bestaande producten. Het is niet voor niets dat het ministerie van Defensie het beleid voert bij voorkeur materieel van de plank te kopen. Ondanks de aanwezigheid van financiële en kwaliteits- planningsrisico's, kunnen er gegronde redenen zijn om ontwikkeltrajecten in te slaan. Argumenten hiervoor kunnen bijvoorbeeld liggen in schaalvoordelen van samenwerking en het streven naar internationale interoperabiliteit. Ook economische motieven kunnen een rol spelen, wanneer bijvoorbeeld in het verschiet ligt dat Nederland op een aantrekkelijke wijze kan deelnemen aan de toekomstige productie van het te ontwikkelen product.

- materieelontwikkeling

Vanwege de genoemde specifieke risico's en het doorgaans grote budgettaire beslag dat is gemoeid met ontwikkeltrajecten, is de besluitvorming rond ontwikkeltrajecten in het bijzonder gebaat bij grote zorgvuldigheid en inzichtelijkheid. Een van de vaste elementen in de besluitvorming over het al dan niet deelnemen aan de ontwikkeling van nieuw materieel, zou volgens de werkgroep dan ook een kosten-batenanalyse moeten zijn. Een kosten-batenanalyse zou tot doel moeten hebben alle effecten van het ontwikkeltraject in kaart te brengen en zo mogelijk te voorzien van een financiële waardering. Op die manier bevordert een kosten-batenanalyse een integrale afweging van uiteenlopende aspecten van het project, aan de hand waarvan de keuze voor een bepaald project expliciet kan worden onderbouwd. Een kosten-batenanalyse werkt zodoende tevens inzichtgevend voor partijen die niet direct bij de planvorming zijn betrokken.

Met name bij grote projecten mag een dergelijke analyse niet ontbreken. Aan de orde kunnen komen productalternatieven en risico's en onzekerheden rond het project. De opdrachtgeving tot een kosten-batenanalyse verdient aandacht; zo moet er toezicht zijn (bijvoorbeeld interdepartementaal of extern) op de formulering van de onderzoeksvragen en moet worden voorzien in de mogelijkheid van contra-expertise. Het is in dit verband raadzaam te kijken naar de manier waarop ICES trajecten verlopen en het stramien dat het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI) biedt voor maatschappelijke kosten-batenanalyses bij infrastructurele projecten. Meer hierover in hoofdstuk 4 waar wordt ingegaan op afwegingen rond het deelnemen aan de ontwikkeling van materieel.

Voor de bepaling van de gevallen waarin een kosten-batenanalyse dient te worden gemaakt, onderscheidt de werkgroep twee opties:

Optie 1: De werkgroep beveelt aan om voor projecten vanaf 100 mln. euro een kosten-batenanalyse uit te voeren. Deze analyse dient aan het eind van de C-fase plaats te vinden en wordt, indien naar

het oordeel van het ministerie van Defensie noodzakelijk en mogelijk, extern gevalideerd door een wetenschappelijk instituut.

Wanneer het ministerie van Defensie indifferent is ten aanzien van de voorliggende verwervingsopties zal, door tussenkomst van het ministerie van Economische Zaken, een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden verricht die tenminste door een wetenschappelijk instituut zal worden gevalideerd.

Optie 2: De werkgroep beveelt aan om voor projecten vanaf 100 mln. euro (en voor projecten beneden die grens te bepalen in overleg tussen de ministeries van Defensie en Financiën) een kosten-batenanalyse uit te voeren. Deze analyse dient aan het eind van de C-fase plaats te vinden en wordt extern gevalideerd door een wetenschappelijk instituut.

Wanneer het ministerie van Defensie indifferent is ten aanzien van de voorliggende verwervingsopties zal, door tussenkomst van het ministerie van Economische Zaken, een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden verricht die tenminste door een wetenschappelijk instituut zal worden gevalideerd.

De leden werkgroep afkomstig van de ministeries van Defensie, Economische zaken en Buitenlandse Zaken hebben een voorkeur voor optie 1. De leden van de werkgroep afkomstig van de ministeries van Financiën en Algemene Zaken hebben een voorkeur voor optie 2.

Aanbevelingen en aanbevelingsopties samengevat

1. *De interdepartementale informatievoorziening tussen Defensie enerzijds en Financiën, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken anderzijds is voor verbetering vatbaar. Het is in de eerste plaats zinvol de bestaande werkwijze nog eens langs de bestaande afspraken te leggen en waar nodig de werkafspraken aan te passen.*
2. *De werkgroep beveelt aan het DMP aan te vullen met een protocol waarin de betrokkenheid van Buitenlandse zaken bij het DMP wordt vastgelegd.*
3. *Het Periodiek Overleg Materieel dient volgens de werkgroep een prominentere rol te spelen in de interdepartementale informatievoorziening over materieelprojecten.*
4. *De werkgroep beveelt aan projecten van meer dan 250 mln. euro onderwerp te maken van overleg in een interdepartementale stuurgroep, voorgezeten door het ministerie van Defensie.*
5. *De resultaten van de A-fase dienen in beginsel te worden voorzien van een onafhankelijk wetenschappelijk advies. De werkgroep schetst de volgende opties:*
 - a. *Ten opzichte van het huidige beleid vinden geen grote wijzigingen plaats. Wel zal – mede op basis van de DMP-evaluatie – de transparantie in de A-fase worden vergroot door in DMP-documenten meer in te gaan op de afwegingen die tot de behoeftestellingen hebben geleid. Daarnaast zal expliciet worden aangegeven of, en zo ja welke externe adviezen zijn aangevraagd en wat hiervan de uitkomsten zijn.*
 - b. *In overleg met Financiën wordt is – rekening houdend met de mogelijkheden voor externe advisering (het voorhanden zijn van externe kennis), verdragingsrisico's en kostenaspecten – besloten voor welke projecten een extern advies zal worden gevraagd.*
 - c. *Validatie van de behoeftestelling vindt standaard plaats voor projecten met een omvang van meer dan 100 mln. euro.*

Optie a. heeft de algemene instemming van de werkgroep. Over de opties b. en c. is de werkgroep niet tot een eensluidend oordeel gekomen. De werkgroepleden afkomstig van het ministerie van Defensie en Economische Zaken hebben bezwaar tegen de opties b. en c. en staan, evenals de werkgroepleden afkomstig van het ministerie van Buitenlandse Zaken, voor om op basis van een beoordeling door het ministerie van Defensie van noodzaak en mogelijkheden, de behoeftestelling extern te laten valideren door een wetenschappelijk instituut. De werkgroepleden afkomstig van de ministeries van Financiën en Algemene Zaken hebben een voorkeur voor optie b.
6. *Voor de inwinning van dit advies (aanbeveling 5.) beveelt de werkgroep aan dat gebruik moet worden gemaakt van wetenschappelijke instituten en dat de relatie tussen Defensie en TNO verder wordt verzakelijkt. Indien mogelijk moet vaker gebruik worden gemaakt van in het buitenland reeds verricht onderzoek.*
7. *Voor de bepaling van de gevallen waarin een kosten-batenanalyse dient te worden gemaakt, onderscheidt de werkgroep twee opties:*

Optie 1: De werkgroep beveelt aan om voor projecten vanaf 100 mln. euro een kosten-batenanalyse uit te voeren. Deze analyse dient aan het eind van de C-fase plaats te vinden en wordt, indien naar het

oordeel van het ministerie van Defensie noodzakelijk en mogelijk, extern gevalideerd door een wetenschappelijk instituut.

Wanneer het ministerie van Defensie indifferent is ten aanzien van de voorliggende verwervingsopties zal, door tussenkomst van het ministerie van Economische Zaken, een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden verricht die tenminste door een wetenschappelijk instituut zal worden gevalideerd.

Optie 2: De werkgroep beveelt aan om voor projecten vanaf 100 mln. euro (en voor projecten beneden die grens te bepalen in overleg tussen de ministeries van Defensie en Financiën) een kosten-batenanalyse uit te voeren. Deze analyse dient aan het eind van de C-fase plaats te vinden en wordt extern gevalideerd door een wetenschappelijk instituut.

Wanneer het ministerie van Defensie indifferent is ten aanzien van de voorliggende verwervingsopties zal, door tussenkomst van het ministerie van Economische Zaken, een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden verricht die tenminste door een wetenschappelijk instituut zal worden gevalideerd.

De leden werkgroep afkomstig van de ministeries van Defensie, Economische zaken en Buitenlandse Zaken hebben een voorkeur voor optie 1. De leden van de werkgroep afkomstig van de ministeries van Financiën en Algemene Zaken hebben een voorkeur voor optie 2.

Hoofdstuk 3. Het compensatiebeleid

3.1	Inleiding en aanpak	
3.1.1.	Inleiding	p. 35
3.1.2.	Aanpak	p. 35
3.2	Inschakeling Nederlandse industrie	
3.2.1	Achtergrond	p. 36
3.2.2	Uitvoering van het compensatiebeleid	p. 37
3.2.3	Vormgeving van het compensatiebeleid	p. 38
3.2.4	Defensieaanschaffingen en compensatiebeleid	p. 39
3.3	Doelstellingen van het compensatiebeleid	p. 40
3.4	Uiteenzetting van de analyse	p. 42
3.5	Nederlandse defensiegerelateerde industrie	p. 44
3.6	Analyse van het compensatiebeleid op micro-niveau	
3.6.1	Effectiviteit van het compensatiebeleid	p. 46
3.6.2	Efficiëntie van het compensatiebeleid	p. 50
3.6.3.	Conclusies	p. 50
3.7	Welvaartseconomische benadering	
3.7.1	Inleiding	p. 51
3.7.2	Kosten en baten van het compensatiebeleid	
3.7.2.1	Economische kosten	p. 52
3.7.2.2	Economische baten	p. 52
3.7.3	Indicatieve kosten-batenanalyse	p. 53
3.8	Overige beoordelingsaspecten	p. 60
3.9	Bevindingen en aanbevelingen	
3.9.1	Bevindingen	p. 61
3.9.2	Aanbevelingen	p. 65

3.1 Inleiding en aanpak

3.1.1 Inleiding

Na de Tweede wereldoorlog was het streven van vrijwel alle Europese industrielanden erop gericht een hoge zelfvoorzieningsgraad te bereiken op militair-industrieel vlak. Dit streven ging gepaard met verschillende vormen van industriepolitiek en heeft geresulteerd in de bestending van defensiemarkten langs nationale grenzen, doorspekt met overheidsbemoediging. Nu veiligheidsmotieven wat op de achtergrond zijn geraakt - dit geldt voor kleinere landen in sterkere mate dan voor grotere landen -, blijken met name nationale industriebelangen een rol te spelen bij de instandhouding van de gesloten defensiemarkt. Mede door het teruglopend aantal defensieorders wordt de defensie-industrie gemiddeld genomen gekenmerkt door een flinke overcapaciteit⁸ en staan de winstmarges van defensieonderdelen onder druk.

Eén van de instrumenten die vele landen hanteren ter bescherming van nationale industriële belangen is het compensatiebeleid. Dit is een soort gebonden handel waarbij in ruil voor opdrachten aan buitenlandse defensie-industrieën tegenprestaties worden gevraagd in de vorm van tegenorders bij bedrijven uit het importerende land.

Het compensatiebeleid is in de jaren zestig in zwang geraakt, de doelstelling is de afgelopen decennia echter aan verandering onderhevig geweest. Aanvankelijk was het in stand houden van werkgelegenheid het voornaamste doel. Vandaag de dag wordt het compensatiebeleid voornamelijk gestoeld op de typische kenmerken van de defensiemarkt. Een actief industriebeleid ter ondersteuning van de producenten van defensiegoederen is de gangbare reactie van veel landen op de gesloten defensiemarkt⁹. In het algemeen kan worden gesteld dat de gesloten defensiemarkt kleinere landen voor grotere problemen plaatst dan grote landen met een aanzienlijke industriële basis. In de kleinere landen is de vraag naar defensiegoederen te gering om op basis van die vraag een defensie-industrie levend te houden. Doordat de thuismarkt voor slechts weinig producenten groot genoeg is en penetratie van beschermde buitenlandse markten zeer lastig, zijn de groeimogelijkheden beperkt¹⁰. Zo bezien hebben de kleinere landen dan ook het meest te winnen bij liberalisering van de internationale defensiemarkt. Pogingen van Nederland om bijvoorbeeld artikel 296 van het EU-verdrag te wijzigen, stuiten in het verleden echter op verzet van de grotere Europese landen¹¹.

3.1.2. Aanpak

In de volgende paragraaf wordt allereerst de context geschetst waarbinnen het compensatiebeleid als beleidsinstrument te plaatsen is. Vervolgens wordt ingegaan op de vormgeving van het instrument en de uitvoering van het compensatiebeleid. In paragraaf 3.3 komen de doelstellingen van het compensatiebeleid aan de orde.

8 Hartley, expertmeeting d.d. 21 maart 2001.

9 Jaarrapportage compensatiebeleid 1999, EZ.

10 Jaarrapportage compensatiebeleid 1999, EZ.

11 Toelichting: "De situatie waarin de Europese defensie-industrie verkeert, is min of meer gecodificeerd in art. 223 EG (nu 296 van het EU-verdrag), dat productie en handel in militaire producten uitzondert van de Interne Markt. Oorspronkelijk is het artikel bedoeld als uitweg om militaire aanschaffingen buiten de (openbaarheid van de) interne markt te houden. Met een beroep op de veiligheidsbelangen legitimeert het artikel procedures voor de aanschaf van militair materieel die meer mogelijkheden bieden om met industriële belangen rekening te houden dan de openbare aanbestedingsregels van de EU." (Jaarrapportage compensatiebeleid 1999, EZ)

In paragraaf 3.4 worden de twee niveaus beschreven van waaruit het compensatiebeleid zal worden bestudeerd. De eerste invalshoek is een sectorale ('micro') benadering van het compensatiebeleid. De tweede invalshoek is een welvaartseconomische ('macro') benadering. Vanuit beide benaderingen wordt het compensatiebeleid (respectievelijk in paragraaf 3.6 en 3.7) geanalyseerd, waarbij wordt ingegaan op doelstellingen van het compensatiebeleid, de kosten en baten van het beleid en de effectiviteit ervan.

Paragraaf 3.5 geeft een indruk van de omvang en samenstelling van de Nederlandse defensie-industrie. In paragraaf 3.9 worden de bevindingen en aanbevelingen van de werkgroep gepresenteerd.

3.2 *Inschakeling Nederlandse industrie*

3.2.1 *Achtergrond*

Het compensatiebeleid is een instrument dat zich bevindt op het snijvlak tussen defensie-aanschaffingenbeleid en het industriebeleid. De internationale markt voor defensiematerieel is protectionistisch. Internationaal streeft Nederland naar liberalisatie van de markt, om te beginnen in Europa. Nationaal tracht het ministerie van Economische Zaken het ontbreken van een level playing field voor Nederlandse bedrijven in enige mate te "compenseren". Dit gebeurt door contact te houden met Defensie over het aanschaffingenbeleid, het bevorderen van informatie-uitwisseling tussen het ministerie van Defensie en het Nederlandse bedrijfsleven, het tot stand brengen van contacten tussen Nederlandse bedrijven en buitenlandse afnemers, deelname aan exportbevorderende missies en adviseren bij internationale samenwerking. De resultaten van deze inspanningen worden uiteindelijk zichtbaar in de hieronder genoemde varianten van inschakeling van de Nederlandse industrie bij de verwerving van defensiematerieel. Het compensatiebeleid is één van deze varianten. Het is aan de orde wanneer tijdens het DMP-proces wordt geconcludeerd dat van de plank kopen de meest wenselijke verwervingsoptie is, indien vervolgens in het buitenland wordt aangeschaft én de Europese aanbestedingsregels niet van toepassing zijn.

Mogelijkheden om de defensiegerelateerde industrie te betrekken bij de verwerving van defensiematerieel

- *Aanschaf in Nederland*
Het ministerie van Defensie kan rechtstreeks opdrachten plaatsen bij Nederlandse bedrijven.
- *Internationale samenwerkingsverbanden*
Op basis van het 'costshare = workshare' principe kan de Nederlandse industrie worden betrokken in internationale samenwerkingsverbanden. De afspraken hierover worden in grote lijnen vastgelegd in het MOU (Memorandum of Understanding) dat door de betrokken ministeries van Defensie wordt ondertekend. Het ministerie van Defensie is bij internationale samenwerkingsprojecten de eerst verantwoordelijke voor de inschakeling van de Nederlandse industrie. Economische Zaken heeft een soms adviserende, soms interveniërende rol.
- *'Quid pro quo'*
In een enkel geval doet de mogelijkheid zich voor om Nederlandse defensieorders in het buitenland 'weg te

strepen' tegen min of meer gelijkwaardige en gelijktijdige orders van een buitenlands ministerie van Defensie in Nederland. Een afgeleide mogelijkheid die wel eens door Nederland wordt gehanteerd is het uitruilen van compensatieverplichtingen ('clearing').

- *Compensatie*

Wanneer deze mogelijkheden zich niet voordoen, is het alternatief het afsluiten van compensatieovereenkomsten om de Nederlandse industrie te betrekken bij de productie van defensiematerieel. De buitenlandse leverancier neemt de verplichting op zich om binnen een afgesproken periode minimaal voor het orderbedrag transacties aan te gaan met de Nederlandse industrie.

Bij compensatie wordt er een onderscheid gemaakt tussen **directe** en **indirecte** compensatie. Bij directe compensatie wordt de Nederlandse industrie betrokken bij de productie en/of het onderhoud van de geleverde systemen. Directe compensatie zal dan ook een militair karakter hebben. Bij indirecte compensatie bestaat dit verband niet. De buitenlandse leverancier ontplooit activiteiten in Nederland die geen verband houden met het goed dat Defensie aankoopt. Indirecte compensatie kan dus zowel militair als civiel van aard zijn (doorgaans civiel)¹².

3.2.2. Uitvoering van het compensatiebeleid

Het compensatiebeleid maakt onderdeel uit van het industriebeleid en valt als zodanig onder de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken. Binnen het ministerie van Economische Zaken is de uitvoering van het compensatiebeleid in handen gelegd van het Commissariaat Militaire Productie (CMP).

Voor een goede uitvoering van het compensatiebeleid is het ministerie van Economische Zaken afhankelijk van gegevens van het ministerie van Defensie. Het samenwerkingsprotocol (zie bijlage 4) geeft aan hoe de informatievoorziening is geregeld. Een belangrijke eis die aan de informatie-uitwisseling wordt gesteld, is dat deze plaatsvindt in een zo vroeg mogelijk stadium van het verwervingstraject, om zo de mogelijkheden voor de inschakeling van de industrie te kunnen onderzoeken. Vastgelegd is dat de betrokkenheid van Economische Zaken en de NIID (Stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten) bij het verwervingsproject start in de B-fase van het DMP.

Om een zo goed mogelijke inschakeling te bewerkstelligen wordt gedurende het verdere verloop van het aanschaffingsproces samengewerkt tussen de aanschaffende partijen van Defensie en het CMP. De daadwerkelijke onderhandelingen in het kader van de materieelaanschaf worden gevoerd door Defensie. Wanneer de potentiële leveranciers een offerteaanvraag ontvangen, treedt het CMP in contact met deze leveranciers zodat deze kenbaar kunnen maken op welke wijze zij de compensatieverplichting kunnen invullen. In deze fase worden de compensatieorders gedeeltelijk geïdentificeerd. Het CMP maakt ten slotte aan Defensie kenbaar wanneer er overeenkomst is over de invulling van de compensatie. Pas wanneer het CMP en de leverancier een compensatieovereenkomst hebben afgesloten, gaat Defensie over tot de tekening van het

¹² Hoewel directe compensatie niet per definitie gelijk is aan militaire compensatie is indirecte compensatie niet aan civiele compensatie, wordt in dit hoofdstuk voornamelijk het eerste onderscheid gehanteerd. De analyse wordt hierdoor niet beïnvloed.

aanschafcontract.

In sommige gevallen maakt het CMP een voorkeur kenbaar aan Defensie voor een overeenkomst met een bepaalde leverancier. Een van de uitgangspunten van het compensatiebeleid is dat de militaire, functionele en commerciële eisen bij de aanschaf voorop staan. De compensatieverplichting is daaraan ondergeschikt. Defensie beslist uiteindelijk over de keuze voor een bepaalde leverancier.

Slechts politieke besluitvorming kan hierop een uitzondering maken.

In de jaren nadat het contract is afgesloten plaatsen de compensatieplichtige bedrijven transacties bij Nederlandse ondernemingen en stellen het CMP hiervan op de hoogte (claimindiening). Het CMP beoordeelt vervolgens of de orders voldoen aan de afspraken uit de compensatieovereenkomst. Het CMP vermeldt in de jaarrapportage uiteindelijk de daadwerkelijke invulling van de compensatieorders.

3.2.3 Vormgeving van het compensatie beleid¹³

Hoewel de meeste landen met een defensie-industrie het compensatiebeleid kennen, verschilt de specifieke vormgeving van dit beleid per land. Zo is de toepassing van het compensatiebeleid niet altijd een automatisme. In België beslist de Ministerraad over compensatie op basis van advies van het ministerie van Economische Zaken en in Spanje worden de voorwaarden voor compensatie (bijvoorbeeld het compensatiebedrag en de boetepercentage) flexibel gehanteerd. Bij elke onderhandeling wordt bezien wat een gewenste vorm van compensatie is.

Daarnaast kan per land de doelstelling en daarmee de doelgroep van het compensatiebeleid verschillen. Is de defensie-industrie de voornaamste doelgroep dan ligt het voor de hand dat directe compensatie bij bedrijven uit deze sector wordt nagestreefd. In andere gevallen is het mogelijk dat de voorkeur voor directe compensatie minder expliciet is en dat de civiele industrie evenzeer in aanmerking komt voor compensatieorders.

Ook het drempelbedrag waarboven een buitenlandse leverancier wordt verplicht tot compensatie verschilt per land. Nederland hanteert een bedrag van 5 mln. gulden, Denemarken bijvoorbeeld 1,5 mln. gulden en Zweden – een land met een aanmerkelijke defensie-industrie – 35 mln. gulden, terwijl Canada geen vast drempelbedrag kent.

De wijze waarop de waarde van compensatieorders wordt berekend - en daarmee de flexibiliteit waarmee met het compensatie-instrument wordt omgegaan - verschilt eveneens per land. Het erkennen van een zogenaamde "foreign content" bijvoorbeeld, betekent feitelijk een versoepeling van de compensatie-eis, omdat het streven naar 100% compensatie wordt losgelaten¹⁴. Anderzijds zijn er ook landen die meer dan 100% compensatie eisen, bijvoorbeeld Kuwayt (200%) en landen die geen vooraf vastgesteld compensatiepercentage hanteren¹⁵. Tenslotte maakt ook de hantering van vermenigvuldigingsfactoren (multiplicatoren) bij de waardering van claims variatie mogelijk in de berekeningen.

13 Vergelijkend onderzoek EZ, 1996 / PWC 1998.

14 Nederland hanteert een standaard percentage van 15% toegestane foreign content.

15 Spanje, België, Canada. Vergelijkend onderzoek EZ, 1996.

3.2.4 Defensieaanschaffingen en compensatie

Per jaar besteedt het ministerie van Defensie gemiddeld een kleine 5 miljard gulden aan materiaalaanschaffingen. Hiervan wordt het grootste deel direct in Nederland besteed (circa 66%), de rest komt uit het buitenland. Voor de militaire aanschaffingen in het buitenland geldt boven een drempel van 5 mln. gulden – mits niet besteed in het kader van een internationaal samenwerkingsverband en wanneer is afgezien van Europese aanbesteding – in beginsel de compensatieplicht. Gemiddeld over de afgelopen 5 jaar viel een bedrag van 452 mln. gulden onder de compensatieplicht. Dit is circa 10% van de totale aanschaffingen; het is 30% van de opdrachten die in het buitenland zijn besteed.

Tabel 3.1. Defensieopdrachten 1996-2000, enkele kengetallen in mln. gulden

Jaar	Defensieorders totaal materieel	W.v. onder DMP	W.v. compensatieplichtig	Compensatie Afgesloten	Compensatie Gerealiseerd ¹⁶
1996	4700	2500	440	440	462
1997	4500	2580	430	430	1.215
1998	4400	2050	589	614	836
1999	4600	1510	243	243	490
2000	6600	n.n.b	559	559	919
Gemiddeld	4960	2160	452	457	784

Bron: Jaaroverzichten materieelbeleid (ministerie van Defensie) en Jaarrapportages compensatiebeleid (ministerie van Economische Zaken)

De omvang van de defensieorders loopt sterk uiteen (zie tabel 3.2). Alle orders boven 5 mln. gulden vallen onder het DMP; in waarde vertegenwoordigen de orders boven 5 mln. gulden bijna de helft (46%) van de totale opdrachten. De meeste projecten zijn relatief klein, dit geldt ook voor de projecten die onder het DMP vallen. De 14 grootste DMP-projecten, van de gemiddeld 113 DMP-projecten per jaar, vertegenwoordigen een waarde van niet minder dan 50% van het totaal van de DMP-projecten.

Tabel 3.2. Grootteverdeling van defensieopdrachten (gemiddeld per jaar 1997-1999)

Opdrachtgrootte (mln. gld.)	Aantal	Waarde	Aandeel
< 0,25	67960	903	20%
0,25 – 1	1335	627	14%
1 – 5	548	925	21%
5 – 25 (onder DMP)	99	1021	23%
25 – 100 (onder DMP)	12	588	13%
> 100 (onder DMP)	2	436	10%

Bron: Jaaroverzichten materieelbeleid (ministerie van Defensie)

De grens van 5 mln. gulden is zoals gezegd ook de ondergrens voor de compensatieverplichting. Per jaar worden gemiddeld tussen de 10 en 15 compensatieovereenkomsten afgesloten. Binnen de orders zijn er relatief veel kleine en weinig grote orders: 60% van de orders heeft een omvang van minder dan 30 mln. gulden.

¹⁶ Het verschil in de kolom 'gerealiseerd' ten opzichte van de kolom 'afgesloten' wordt verklaard door het feit dat in de realisatiekolom ook gerealiseerde orders meetellen die voortvloeien uit eerder afgesloten contracten.

Tabel 3.3. Verdeling uitstaande compensatieopdrachten naar grootte (mln. guldens)

Odergrootte	Aantal orders	Aantal als percentage	Opdrachtwaarde (mln.)	Opdrachtwaarde in %
< 20 mln.	40	45	461	6,6
20 – 30 mln.	14	15	321	4,6
30 – 40 mln.	4	5	133	1,9
40 – 50 mln.	4	5	174	2,5
50 – 100 mln.	13	14	954	13,7
100 – 300 mln.	10	11	1352	19,4
> 300 mln.	5	5	3757	51,3
Totaal	90	100	6968	100

Bron: Overzicht lopende overeenkomsten op 31-12-2000 (ministerie van Economische Zaken). Dit overzicht bevat overeenkomsten die zijn afgesloten in de periode van 1992 tot en met 2000.

3.3 Doelstellingen van het compensatiebeleid

In voorgaande paragrafen zijn de achtergrond van het compensatiebeleid, de vormgeving van het beleidsinstrument en de wijze waarop het compensatiebeleid wordt uitgevoerd, beschreven.

Gecomplieerder is het om op basis van actuele beleidsdocumenten de precieze - achterliggende - doelstelling van het Nederlandse compensatiebeleid onder woorden te brengen. Ter illustratie hiervan een aantal passages uit enkele relevante stukken:

"Het primaire doel van het compensatiebeleid is het versterken van de industriële basis van kansrijke industrietakken in Nederland." (*rapport Algemene Rekenkamer: Tweede Kamer, 1998-1999, 26231*)

"De belangrijkste doelstelling is een concurrerende inschakeling van de Nederlandse industrie- en dienstensector te bevorderen bij de ontwikkeling, productie en aanschaf van defensiematerieel en diensten." (*Jaarrapportage compensatiebeleid 1999, pg.3*)

"In de jaren zestig, begin zeventig is compensatie vooral gericht op het instandhouden van werkgelegenheid, later is het accent verschoven naar versterking van de industriële basis. In het verlengde hiervan zijn thans de speerpunten: technologische innovatie en het openen van nieuwe markten/niches voor de Nederlandse (defensiegerelateerde) industrie. Doel is vooral het in stand houden van de bescheiden defensie-industriële basis die Nederland nog rest". (*Jaarrapportage compensatiebeleid 1999, ministerie van Economische Zaken, pg.5*)

"Doordat de algemene doelstelling weinig concreet omschreven is, biedt deze weinig houvast om tot een optimale invulling van de compensatie te komen" (*rapport Algemene Rekenkamer: Tweede Kamer, 1998-1999, 26231, pg.13*)

"...is compensatie een belangrijk instrument om het eigen bedrijfsleven te positioneren op de internationale defensiemarkt. Naast het werkgelegenheidseffect dat compensatieorders met zich brengt is het streven om deze orders zoveel mogelijk te benutten voor het bereikbaar maken van nieuwe technologische en marktmogelijkheden (spinn off)" (*Jaarrapportage compensatiebeleid 1999, ministerie van Economische Zaken, pg.6*)

"The objective of offset is to contribute to the industrial base of the Netherlands through technological advancement, thereby broadening its technological capabilities, improving its level of quality, expanding its markets and enhancing employment

within the Netherlands." (*Doelstelling compensatiebeleid zoals geformuleerd in compensatieovereenkomsten van ministerie van Economische Zaken, PWC rapport.*)

Het Nederlandse compensatiebeleid heeft zijn plaats binnen het beleid van het ministerie van Economische Zaken om op zoveel mogelijk markten een level playing field te bereiken voor Nederlandse ondernemingen. Het streven van het ministerie van Economische Zaken is er op gericht om op de defensiemarkt internationaal gelijke concurrentieverhoudingen (level playing field) te bewerkstelligen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Zolang er nog geen sprake is van een defensiemarkt met volledige concurrentie, voert het ministerie van Economische Zaken het compensatiebeleid, om zo de uitgangspositie van Nederlandse bedrijven op deze markt te versterken. (*Op basis van ontwerpbegroting 2002, ministerie van Economische Zaken.*)

Duidelijk is dat het compensatiebeleid in Nederland geen (militair) strategische doelen dient; Nederland streeft geen hoge zelfvoorzieningsgraad na op militair-industrieel vlak.

Tegenwoordig wordt bij de uitvoering van het compensatiebeleid gestuurd op een aantal elementen. In de eerste plaats wordt er gestreefd naar 100% compensatie, waarbij alle orders die uit de overeenkomst voortkomen herleidbaar moeten zijn tot de gestelde compensatie-eis (additionaliteit). Ten tweede dienen de compensatieopdrachten zoveel mogelijk terecht te komen bij ondernemingen uit de defensiegerelateerde industrie, waarbij er speciale aandacht is voor het aandeel van het midden- en kleinbedrijf (MKB). Daarnaast moet compensatie worden bedongen tegen zo laag mogelijke kosten. Ten slotte wordt gestreefd naar technologisch zo hoogwaardig mogelijke opdrachten.

In de uitvoering van het compensatiebeleid worden, afhankelijk van de mogelijkheden voor compensatie, bovengenoemde elementen niet altijd in gelijke mate verwezenlijkt. Daarbij is het mogelijk dat ze elkaar onderling beconcurreren en tegen elkaar moeten worden afgewogen. Zo gezien is de uitvoeringsdoelstelling niet homogeen. Omdat de afzonderlijke elementen van de uitvoeringsdoelstelling daarbij moeilijk meetbaar zijn (technologische hoogwaardigheid, additionaliteit, kostenaspect), is het compensatiebeleid een moeilijk te operationaliseren beleidsinstrument; het is lastig om verantwoordingscriteria te formuleren¹⁷.

De Kamer heeft herhaaldelijk kenbaar gemaakt dat het compensatiebeleid langs deze weg, gestuurd op bovengenoemde elementen, dient te worden uitgevoerd. Voor het ministerie van Economische zaken, in casu het CMP, is dit een politiek gegeven dat de leidraad vormt voor de uitvoering van het compensatiebeleid. De Kamer plaatst het compensatiebeleid overigens binnen een scala van aanverwante instrumenten (zie paragraaf 3.2.1) die tezamen het doel hebben de Nederlandse defensiegulden in het buitenland zoveel mogelijk te verzilveren.

Het compensatiebeleid is binnen het beleid van het ministerie van Economische Zaken te scharen onder het streven naar level playing fields voor Nederlandse bedrijven die actief zijn op de defensiemarkt.

17 PWC 1999, pg. 29: "...Met name kwalificering van baten in de vorm van knowhow en marktontwikkeling is in het kader van dit type onderzoek moeilijk. Dat is onder meer een gevolg van het feit dat de baten van knowhow, R&D faciliteiten, getrainde arbeid, productiefaciliteiten en marketing/exportsteun van meer factoren afhankelijk zijn dan alleen compensatie. Verder ontbreekt in het huidige compensatiebeleid een gericht toetsingskader waarop de baten worden beoordeeld."

Naast een uiteenzetting van de doelstelling van het compensatiebeleid vanuit de politieke opdracht en vanuit het breder beleid level playing fields na te streven, kan de vraag worden gesteld naar het uiteindelijke doel van compensatiebeleid, namelijk of het bijdraagt aan vergroting van de nationale welvaart. De tweede invalshoek bij de analyse in dit hoofdstuk, de welvaartseconomische benadering, probeert deze vraag vanuit een welvaartseconomisch perspectief te beantwoorden (hierover meer in de volgende paragraaf).

3.4 Uiteenzetting van de analyse

- Inleiding

In de analyse van het compensatiebeleid worden zoals aangekondigd twee niveaus (invalshoeken) onderscheiden van waaruit de vragen uit de taakopdracht worden behandeld. In de analyse is er met name aandacht voor de doelstellingen van het compensatiebeleid, de realisatie van deze doelen en de vraag of er reden is voor heroriëntatie van het beleid.

Op het eerste niveau ('micro') richt de analyse zich op de effectiviteit en efficiëntie van het compensatiebeleid. Het instrument en de taakstelling worden hierbij als gegeven beschouwd. Op het tweede niveau ('macro') worden het instrument en de taakopdracht niet meer als politiek gegeven beschouwd, maar zijn zelf onderwerp van analyse. Daarbij wordt het compensatiebeleid in een breder, welvaartseconomisch kader wordt geplaatst.

Kortgezegd wordt op het eerste niveau ingegaan op de vraag of het beleid goed wordt uitgevoerd. Op het tweede niveau is de vraag of het 'goede' beleid wordt gevoerd. Voor zover in de oordeelsvorming over het compensatiebeleid nog factoren een rol spelen die niet in eerste instantie kunnen worden ondergebracht bij de analyses op deze niveaus, worden deze apart behandeld. Een voorbeeld hiervan is de waarde van het compensatiebeleid voor Nederland in de onderhandelingen over de liberalisering van de defensiemarkt.

- Niveau I: effectiviteit van het compensatiebeleid

Zoals gezegd gaat het bij de micro benadering van het compensatiebeleid om de effectiviteit en efficiëntie van het beleid. De effectiviteit van het beleid wordt bepaald door de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd. De effectiviteit kan beter worden gemeten naarmate de doelstellingen helderder en eenduidiger zijn geformuleerd en in kwantificeerbare prestatiegegevens zijn uit te drukken. Deze eis wordt ook aan het beleid gesteld in het kader van de VBTB¹⁸. Uit de beschrijving van de doelstellingen in paragraaf 3.3 blijkt dat er meerdere doelstellingen zijn, waarvan de onderlinge weging niet is bepaald. De doelstellingen zijn niet uitgedrukt in gekwantificeerde prestatiegegevens, hetgeen de beoordeling van de effectiviteit moeilijker maakt. Gegeven de doelstellingen kan de effectiviteit van het beleid worden getoetst aan de hand van de volgende criteria:

- bijdrage aan de omzet en werkgelegenheid voor de defensiegerelateerde industrie, waaronder de bestending van ontstane commerciële relaties.;
- stimulering van de technologische innovatie.

18 Van Beleidsbegroting tot BeleidsVerantwoording

Naast deze doelstellingen geldt er een aantal randvoorwaarden waaraan het beleid moet voldoen. Uitgangspunt hierbij is de taakopdracht zoals die door het ministerie van Economische Zaken (CMP) wordt opgevat. Uit deze taakopdracht volgt dat de uitvoering van het beleid aan de volgende randvoorwaarden moet voldoen:

- a. compensatie moet, waar van toepassing, 100% zijn (en additioneel);
- b. compensatie moet bij voorkeur neerslaan bij de defensiegerelateerde industrie, waarbij er speciale aandacht is voor het aandeel van het midden- en kleinbedrijf;
- c. compensatie mag niet leiden tot belangrijke prijsverhogingen;
- d. compensatie moet technologisch gezien zo hoogwaardig mogelijk zijn.

Het derde punt is in wezen de eis dat het beleid efficiënt moet zijn; de kosten van het compensatiebeleid moeten zo laag mogelijk zijn. De eis dat compensatie technologisch zo hoogwaardig mogelijk moet zijn sluit aan bij de doelstelling dat compensatie de technologische innovatie stimuleert.

Globaal kan worden gezegd dat de onderzoeken van PricewaterhouseCoopers (PWC)¹⁹ ingaan op de effectiviteit en de efficiëntie van het compensatiebeleid. Onderzocht is in hoeverre de compensatieorders bijdragen aan omzet, werkgelegenheid en technologische hoogwaardigheid. Daarnaast is geprobeerd om de kosten die gepaard gaan met het compensatiebeleid voor de overheid en het bedrijfsleven in beeld te brengen. Opgemerkt moet worden dat het PWC-rapport uit 1999 slechts een pilot-studie is waarin drie casus worden beschreven.

- Niveau II: welvaartseconomische beoordeling van het compensatiebeleid

Los van de vraag of het instrument correct wordt uitgevoerd en effectief en efficiënt is, moet ook de taakopdracht zelf worden geanalyseerd. Bij een welvaartseconomische invalshoek wordt beoordeeld of het beleid op lange termijn per saldo een bijdrage levert aan de maatschappelijke welvaart. De benadering vertoont overeenkomsten met de OEEI (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur) systematiek van de maatschappelijke kosten-batenanalyse.

Aan de defensiegerelateerde industrie wordt in deze benadering geen bijzondere betekenis gehecht, anders dan dat het een bijdrage levert aan de nationale welvaart. Omzet en werkgelegenheid in een bepaalde sector zijn van ondergeschikt belang. Kernbegrip zijn de alternatieve kosten: door de werking van markten gaat werkgelegenheid in de ene sector in beginsel ten koste van werkgelegenheid elders.

Vanuit deze invalshoek moet steunverlening aan een bepaalde sector worden gemotiveerd op basis van de bijzondere economische waarde van de sector; bijzonder in de zin dat steunverlening maatschappelijk baten genereert, bovenop de baten die de betrokken bedrijven zelf kunnen realiseren via de markt. Het gaat dan met name om externaliteiten (zoals kennisspillovers naar andere sectoren van de economie). Daarnaast kunnen marktimperfecties een reden zijn voor overheidsingrijpen. Het gaat hierbij om de structurele kenmerken van markten.

¹⁹ PWC 1998, PWC 1999.

Afhankelijk van de waardering van deze sector kan ten slotte, evenals bij de micro benadering, worden onderzocht of andere beleidsinstrumenten mogelijk effectiever zijn dan het compensatiebeleid. Kunnen eventuele baten met andere woorden ook niet langs andere wegen, tegen lagere kosten, worden gerealiseerd?

- Overige beoordelingsaspecten

Hoewel de effectiviteit en efficiëntie van het beleid (niveau I) en de afweging van maatschappelijke kosten en baten (niveau II) belangrijke elementen zijn in de onderbouwing van beleid, spelen er buiten sectorale of welvaartseconomische overwegingen mogelijk nog andere factoren een rol in de oordeelsvorming over het compensatiebeleid. Zo kan het belang van een geloofwaardige overheid meewegen. Het gegeven dat de politiek de afgelopen jaren toezeggingen heeft gedaan over het compensatiebeleid richting bepaalde industrieën kan aanleiding zijn om het beleid ongewijzigd voort te zetten. Daarnaast kunnen bondgenootschappelijke verhoudingen worden aangehaald, bijvoorbeeld als het belangrijk wordt geacht dat Nederland een bijdrage levert aan de internationale defensie-industriële basis (DIB). Tenslotte kan de positie van Nederland in internationale onderhandelingen over liberalisering van de defensiemarkt een factor zijn bij het oordeel over - handhaving van - het compensatie-instrument.

In paragraaf 3.5 wordt eerst een beschrijving gegeven van de Nederlandse defensiegerelateerde industrie. Vervolgens wordt in 3.6 het beleid geanalyseerd op micro-niveau (niveau I) en in paragraaf 3.7 op macro-niveau (niveau II). Overige beoordelingsaspecten komen aan de orde in paragraaf 3.8.

3.5 De Nederlandse defensiegerelateerde industrie

De Nederlandse defensiegerelateerde industrie – gedefinieerd als de ondernemingen die hun omzet gedeeltelijk realiseren uit militaire orders – is een kleine sector die wordt gevormd door circa 150 bedrijven. Hieronder enkele kengetallen.

Tabel 3.4 Kengetallen defensiegerelateerde industrie op basis van gegevens 1997

Totale omzet van defensiegerelateerde bedrijven	53 miljard gulden
Totale militaire omzet	3,4 miljard gulden
Militaire omzet als percentage van de totale omzet	6,4%
Directe compensatie (ca. 1/3 totale compensatie)	261 mln. gulden
Directe compensatie als percentage totale omzet	0,5%
Militaire compensatie als percentage van militaire omzet	10% (opgave EZ)
Militaire export	1,9 miljard gulden
Werkgelegenheid (defensiegerelateerd)	10.000 arbeidsplaatsen

Bron: PWC rapport 1998 en Jaarrapportage compensatiebeleid 1999, ministerie van Economische Zaken. De omvang van de compensatie is de gemiddeld gerealiseerde compensatie over 1996-2000.

- omvang betrokken bedrijven

Het grootste deel (circa 80%) van de compensatieopdrachten slaat neer bij een beperkt aantal grotere ondernemingen (zie paragraaf 3.6). Rekening houdend met de uitbesteding van compensatieorders door grote ondernemingen (geschat op circa 15%) aan kleinere bedrijven, kan worden gesteld dat de afgelopen jaren gemiddeld bijna een kwart van de waarde van de compensatieorders terecht is gekomen bij het midden- en kleinbedrijf (MKB).

- militaire productie vaak afgeleide van civiele productie

Kenmerkend voor ondernemingen uit de defensiegerelateerde industrie is dat deze maar in zeer beperkte mate specifieke militaire apparatuur ontwerpen en produceren en de afhankelijkheid van de militaire productie gering is²⁰. In het algemeen kan de defensiegerelateerde sector dan ook het best worden getypeerd als een afgeleide van civiele industriële activiteiten.

Door de inkrimping van de defensiemarkt, probeert de Nederlandse defensiegerelateerde industrie haar afhankelijkheid van militaire opdrachten te verminderen. Men probeert de militaire omzet in stand te houden en de civiele productie uit te breiden. Deze trend wordt nog versterkt doordat de industrie meent dat de overheid een kostenbewuster en zakelijker aanschaffingsbeleid is gaan voeren en doordat civiele componenten steeds vaker een toepassing vinden in militaire producten²¹.

- hoogwaardige toeleveranciers

Een ander kenmerk van de Nederlandse defensiegerelateerde industrie is dat deze hoofdzakelijk bestaat uit toeleverende bedrijven. Gespecialiseerd in bepaalde technologisch hoogwaardige niches van de markt, leveren Nederlandse ondernemingen voornamelijk componenten en subsystemen aan grote buitenlandse bedrijven ('systems integrators' and 'platform builders') in de VS en enkele grote Europese landen. De internationale markt voor toeleveranciers kenmerkt zich door een groot aantal aanbieders en een groot (en stijgend) aantal afnemers. De 'system integrators' in de grote landen concentreren zich namelijk steeds meer op hun overkoepelende (integrerende) taken, terwijl de productie van subsystemen en componenten uitwaaiert over 'subcontractors', waaronder ook die in de kleine Europese landen²².

- belangrijkste spelers

De hieronder genoemde ondernemingen zijn exportgeoriënteerd en zijn verantwoordelijk voor 60% van de totale omzet van de Nederlandse defensiegerelateerde industrie. Als productontwerpers zijn het voornamelijk co-ontwikkelaars en stemmen ze hun ontwerpen veelal af op de defensie-innovatoren van volledige geavanceerde militaire systemen. Dit zijn enkele grote concerns uit de Verenigde Staten en enkele Europese landen, die defensiesystemen integreren en hun toeleveranciers coördineren.

20 Zo worden veel bedrijven uit de metalekro-industrie gerekend tot de defensiegerelateerde industrie (en zijn lid van de NIID). De reden hiervoor is dat defensieapparatuur vaak is opgebouwd uit componenten uit de metalekro-industrie (b.v. voertuigonderdelen, computerhardware, meet- en regelinstrumenten). Deze ondernemingen produceren in hoofdzaak voor civiele afnemers, maar met kleine aanpassing kunnen de componenten ook worden ingebouwd in militaire systemen.

21 PWC, De Nederlandse defensiegerelateerde industrie, 1998.

22 AIV rapport, pg. 58.

Tabel 3.5

Speler	Specialiteit
Thales Nederland	radar, elektronische componenten, wapenbeheersing, surveillance
RDM Holding	artillerie, helikopters, 'special products', onderzeeboten, voertuigen
Stork (Aerospace Group)	lijmen, raketten, componenten, onderdelen straaljagers, mobiele schutplaatsen
Damen Shipyards (de Schelde)	Fregatten
Rheinmetall (Eurometaal)	munitie

Bron: Jaarverslagen en websites van de ondernemingen.

De winstgevendheid van de defensieactiviteiten van bovengenoemde vijf ondernemingen is de afgelopen jaren laag geweest. Lage rendementen op defensiewerk in het algemeen hebben geleid tot saneringen, grotere diversificatie in de richting van civiele producten en overnames. Deze ontwikkeling is niet typisch geweest voor de Nederlandse defensiegerelateerde industrie, maar gold internationaal en hing samen met de bezuinigingen op defensie na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie.

- cluster

De Nederlandse defensiegerelateerde industrie kan niet worden gezien als een defensiecluster in de zin van Porter, namelijk als een groep onderling nauw verwante ondernemingen en instituties op het gebied van defensiematerieel, die veel met elkaar gemeen hebben en elkaar aanvullen²³. Doordat de specialisaties van de ondernemingen sterk uiteenlopen – waardoor ze gebruik maken van gescheiden kennis- en technologiegebieden – hebben ze onderling weinig gemeen en vullen ze elkaar slechts in geringe mate aan. Daarnaast leveren de ondernemingen binnen Nederland weinig aan elkaar toe, waardoor hechte relaties tussen toeleveranciers en afnemers ontbreken.

Wel zijn er kernen te onderscheiden die zich kenmerken door hoogwaardige technologische productie. Kenmerkend voor de defensiegerelateerde industrie is bovendien dat bedrijven opereren in internationale netwerken van toeleveranciers, met de daarbij passende internationale kennisoverdracht.

3.6 Analyse van het compensatiebeleid op micro-niveau (niveau I)

3.6.1 Effectiviteit van het compensatiebeleid

Zoals hiervoor aangegeven kan de effectiviteit van het compensatiebeleid worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- bijdrage aan de omzet en werkgelegenheid voor de defensiegerelateerde industrie;
- stimulering van de technologische innovatie.

Het onderzoek van PWC naar de Nederlandse defensiegerelateerde industrie geeft een beeld van de bijdrage aan omzet en werkgelegenheid in deze sector en een benadering voor de stimulering van de technologische innovatie. Dit is samengevat in onderstaande tabel voor een aantal onderscheiden sectoren binnen de Nederlandse defensiegerelateerde industrie.

²³ Directe interpretatie van Porter, 1998, pp. 199.

Tabel 3.6 Kengetallen Nederlandse defensiegerelateerde industrie, in 1997

	Bijdrage compensatieorders		Stimulering innovatie		Opmerkingen
	Als % van militaire omzet	Als % totale omzet	Verhouding militaire/ civiele R&D	Synergie militair naar civiel	
Chemie, plastics en fibers	0	0	0	Ja	
Metaal (producten)	50	2,5	+	Zeer beperkt	
Scheepsbouw	1	0,2	+	Andersom	
Transportmiddelen	25	0,1	+	Andersom	Compensatie-orders zijn nauwelijks kennisintensief
Vliegtuigbouw	80	21	0/-	Wederzijds	
Electronica, ICT en CCB	8	0,3			
Componenten	10	1	-	Andersom	
ICT	1	0	-	Andersom	
CCB	10	2,5	+	Zeer beperkt	
Munitie	5	2	-	Zeer beperkt	
Optiek / fijn mechanica	18	10	+	Sterk	
R&D services	5	2	+	Niet	

Bron: PWC 1998

De eerste doelstelling van het compensatiebeleid, bijdragen aan omzet en werkgelegenheid voor de defensiegerelateerde industrie, kan worden beoordeeld aan de hand van het aandeel van compensatieorders in de militaire en de totale omzet van een sector. Uit de tabel blijkt dat het compensatiebeleid met name bijdraagt aan de militaire omzet in de sectoren Metaal, Transportmiddelen, Vliegtuigbouw en Optiek/fijnmechanica. Voor de vliegtuigbouw en de Optiek/fijnmechanica geldt bovendien dat de compensatieorders 21 respectievelijk 10 procent van de totale omzet uitmaken. Voor de andere sectoren is de bijdrage van de compensatieorders beperkt. Deze bevindingen worden ondersteund door de gegevens in tabel 3.4 die gebaseerd zijn op de periode 1996-2000.

Een kanttekening hierbij is de vraag of de bedrijven die compensatieorders uitvoeren deze orders hebben verkregen vanwege het compensatiebeleid; of met andere woorden compensatieverplichtingen tot additionele opdrachten hebben geleid²⁴.

Compensatieorders kunnen wel een bijdrage leveren aan de omzet en werkgelegenheid, doordat ze toegang verschaffen voor bedrijven tot nieuwe markten (de bedrijven waar orders zijn geplaatst) waar ze zonder de compensatieorders geen toegang tot hadden gekregen, mede vanwege de geslotenheid van de defensiemarkten. Over de omvang van dit effect valt weinig te zeggen.

Een andere doelstelling is dat compensatieorders technologische innovatie stimuleren. In zijn algemeenheid moet worden opgemerkt dat compensatieorders niet per definitie hoog technologisch

24 Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat een 130% compensatieorder die het V.K. had afgesloten bij de aanschaf van Boeing AWACS vliegtuigen in de praktijk slechts voor 25-50% van de totale offset aan additioneel werk heeft opgeleverd. (Hartley 1995, p.482) Ook in de PWC studie over de defensiegerelateerde sector klinken soortgelijke geluiden. (PWC 1998, pg. 38: "De verkregen compensatieopdrachten zijn niet additioneel. De sector (Chemie, plastics en Fibers) stelt dat door specifieke technologische expertise of prijsstelling deze opdrachten ook zonder compensatiebeleid verkregen zouden zijn.")

werk oplevert, omdat "... offsets are for the purchase of existing defense equipment where all the major development work has been completed. Moreover, the original manufacturer will wish to maintain its property rights in valuable technologies."²⁵.

Afgezien van deze algemene constatering kan de technologische stimulans van compensatieorders worden bekeken aan de hand van de R&D intensiteit van de militaire omzet van een sector en de synergie tussen militaire R&D en civiele productie. Wel moet worden bedacht dat deze kengetallen slechts een benadering zijn van het effect dat compensatieorders kunnen hebben op de technologische innovatie. De feitelijke innovatie is niet of nauwelijks meetbaar, bovendien is het causale verband tussen stimulering en de uiteindelijke innovatie moeilijk aantoonbaar²⁶. Daarnaast zijn compensatieorders in de meeste sectoren een beperkt deel van de militaire omzet, zodat het "aandeel" van de compensatieorders in de militaire R&D eveneens beperkt is. Hiermee rekening houdend kan op basis van de tabel worden gesteld dat compensatieorders alleen wezenlijk bijdragen aan een hogere R&D intensiteit in de sector Optiek/fijnmechanica. Dit is de enige sector waar spin-off te verwachten is van de militaire R&D richting de civiele productie. Voor de overige sectoren is het belang van de compensatieorders beperkt, danwel is er geen sprake van een duidelijke meerwaarde voor de R&D in het bedrijf van militaire productie.

Naast de doelstellingen zijn er nog enkele randvoorwaarden waaraan het compensatiebeleid moet voldoen: deze randvoorwaarden zijn (a) dat compensatie 100% bedraagt en (b) dat compensatieorders bij voorkeur neerslaan bij de defensiegerelateerde industrie, waarbij er speciale aandacht is voor het aandeel van het midden- en kleinbedrijf.

In de overeenkomsten wordt vastgelegd dat er voor 100% compensatie plaats zal vinden, dus is in principe aan deze randvoorwaarde voldaan. Bij de uitvoering van overeenkomsten worden er echter zogenaamde multiplicatoren toegepast. Het ministerie van Economische Zaken kan op grond van het karakter van compensatieorders een vermenigvuldigingsfactor toekennen voor de waardering van de transacties, zogenaamde multiplicatoren. Zo kan een technologisch hoogstaande compensatieorder voor een hogere geldwaarde in het totaal aan compensatieorders worden meegerekend dan de feitelijke geldwaarde van de order. Bij de interpretatie van de waarde van de compensatieorders moet hiermee rekening worden gehouden. Waarderingskwesties spelen ook bij andere prestaties, zoals bij specifieke kennisoverdracht²⁷. Door het gebruik van multiplicatoren en andere waarderingsmethoden is niet gezegd dat het bedrag dat in de jaarrapportage wordt genoteerd als waarde van de compensatieverplichtingen, ook daadwerkelijk tot realisatie komt in de vorm van concrete omzet²⁸. Het gebruik van multiplicatoren vertekent licht het realisatiebedrag ten opzichte van het verplichtingenbedrag. Deze vertekening wordt geschat op enkele procenten (minder dan 5%). Het

25 Hartley 1995, p.483

26 OECD (1995), Impacts of national technology programmes, OECD, Paris.

27 PWC 1999, pg. 33: "In de drie uitgevoerde pilots blijkt dat de baten van directe compensatie eenduidiger zijn vast te stellen en beter gekwantificeerd kunnen worden in economische kentallen dan dat voor indirecte compensatie het geval is. Oorzaak ligt in het feit dat, in termen van toegekende compensatiewaarde, omvangrijke claims betrekking hadden op andere zaken dan commerciële levering van goederen en/of diensten door Nederlandse ondernemingen."

28 Zie ook PWC 1999, pg. 21: (m.b.t. pilotstudie 1) "De compensatieverplichting – die momenteel voor ca. 55% is voldaan - is voor ongeveer 45% ingevuld met directe compensatie en 55% met indirecte compensatie. De toekenning van de claims geschiedt zonder dat daar vooraf eenduidige regels voor overeengekomen zijn door het ministerie van Economische zaken. (Dezelfde constatering wordt gedaan voor de tweede en derde pilot uit dit rapport.)

effect op de omvang van het totale pakket aan compensatieorders van bijvoorbeeld de waarderingmethodieken voor indirecte compensatieorders, is niet bekend.

De tweede randvoorwaarde die hier wordt geëvalueerd is de voorwaarde dat compensatieorders bij voorkeur neerslaan in de defensieindustrie, waarbij er speciale aandacht is voor het aandeel van het midden- en kleinbedrijf. Deze voorwaarde wordt slechts in beperkte mate gerealiseerd. Indirecte compensatie-opdrachten (60% van de totale compensatie opdrachten) komen voor het grootste deel terecht buiten de defensiegerelateerde industrie²⁹. Van het deel van de compensatieorders dat wel neerslaat in de defensiegerelateerde industrie komt het grootste deel terecht bij grote ondernemingen, zie onderstaande tabel.

Tabel 3.7 Over de plaatsing van de orders bij de Nederlandse bedrijven is het volgende bekend³⁰:

Werkzamen personen	1996	1997	1998	1999	2000	1996-2000
< 100	12,9%	11,8%	29,6%	32,9%	25,6%	22,6%
100-500	50,8%	44,2%	42,2%	37,6%	44,5%	43,9%
>500	36,3%	44,0%	28,2%	29,5%	29,9%	33,5%

Het is bekend dat ongeveer 15% van de opdrachten die in eerste instantie aan de grootste bedrijven wordt toegekend uiteindelijk nog ten goede komt aan kleinere bedrijven. Het reële percentage van de compensatie voor het MKB over de periode 1996-2000 is dus $22,6 + (15\% \text{ van } 33,5) = 27,6\%$

Uitgaande van uitbesteding van circa 15% van de opdrachten van grote ondernemingen wordt geconcludeerd dat 27% van de compensatie-opdrachten neerslaat in het MKB. Dat een groot deel van de compensatieorders terecht komt bij grote ondernemingen en slechts een beperkt deel bij het midden- en kleinbedrijf (MKB), is niet geheel onlogisch. Dit wordt onder andere verklaard doordat de buitenlandse ondernemingen bij grotere bedrijven doorgaans eerder kansen zien om meerdere orders te plaatsen onder één dak. Bovendien zullen de kosten voor het sluiten van overeenkomsten door compensatieplichtige bedrijven aanzienlijk toenemen als ze met veel kleine in plaats van enkele grote bedrijven moeten onderhandelen³¹. Daarnaast beschikken grote bedrijven over een langere adem (compensatietrajecten duren soms jaren), en hebben zij doorgaans meer capaciteit, engineeringmogelijkheden, R&D-faciliteiten etc. Bovendien hebben grote bedrijven de organisatie om (via dochterondernemingen, toeleveranciers, etc.) orders soepel aan te laten sluiten op de wensen van de compensatieplichtige.

Geconcludeerd kan worden dat, gezien deze transactiekosten, compensatie in principe minder geschikt is als instrument voor het MKB.

29 PWC 1998, pg. 29.

30 Tabel samengesteld op basis van gegevens uit de Jaarrapportages compensatiebeleid 1999 en 2000, ministerie vna Economische Zaken.

31 Zie ook PWC 1998, pg. 79: (sector Communicatie-, commando- en besturingssystemen) "Onderaannemers zijn veelal niet interessant voor buitenlandse bedrijven die in Nederland moeten compenseren vanwege de geringe bedragen waar het in deze gevallen om gaat, de verstoring van de relaties met de vaste onderaannemers en de tijd en moeite die het kost om met al deze partijen rond te tafel te gaan zitten. Vaak zijn compensatieopdrachten commercieel oninteressant, waardoor het in praktijk moeilijk is de compensatieverplichting werkelijk doorgevoerd te krijgen. Een uitzondering zijn die opdrachten waar sprake is van assemblage of montage in Nederland."

3.6.2 Efficiëntie van het compensatiebeleid

Compensatiebeleid levert niet alleen mogelijke voordelen op, zoals hierboven beschreven, daar staan ook kosten tegenover in de vorm van een (gemiddeld) prijsopdrijvend effect op materieelaankopen. Prijsverhogingen kunnen worden veroorzaakt door de noodzakelijke verlegging van contracten door het compensatieplichtige bedrijf naar andere toeleveranciers. Het verleggen van productiestromen naar nieuwe toeleveranciers vergt een additionele inspanning die met kosten gepaard gaat. Naast het aanpassen of het opstarten van nieuwe productielijnen kunnen bijvoorbeeld schaalvoordelen en 'economies of scope' verloren gaan. Bovendien moet er kennis worden prijsgegeven.

Tegenover het voordeel voor het ontvangende land staat meestal een nadeel voor het andere, compensatieplichtige, land. De omvang van de extra kosten hangt af van de relatieve efficiëntie van de Nederlandse toeleveranciers³². De mate waarin het prijsopdrijvend effect plaatsvindt, hangt ook af van de marktform waarin wordt geopereerd.

Tenslotte brengt het compensatiebeleid administratieve kosten met zich mee voor overheid en bedrijfsleven.

Dat er kosten bestaan wordt breed onderkend, over de omvang ervan lopen de schattingen zeer uiteen. De Algemene Rekenkamer rapporteert dat schattingen van dit effect uiteenlopen van één tot tien procent³³. Voor het Verenigde Koninkrijk bestaat een schatting van het effect op de kosten en prijzen van 14,4%³⁴. De verdeling is overigens scheef. De mediaan van het effect is bij 5%, dat wil zeggen dat de helft van de projecten lagere kosten heeft, en de andere helft - flink - hogere kosten. De omvang van het prijsverhogende effect kan van land tot land verschillende, afhankelijk van de uitvoering. Bij een "lichte" uitvoering zoals in Nederland - zonder boeteclausule, zonder zware eisen aan de tegenorders, zonder strenge formele controle - zijn de kosten naar verwachting lager. Het prijsverhogend effect zal overigens vaak niet zichtbaar zijn daar deze kosten doorgaans in de winststopslag of in de algemene kosten worden verwerkt³⁵. De leden van de werkgroep afkomstig van het ministerie van Economische Zaken betwijfelen of eenzijdige afschaffing van het compensatiebeleid zal leiden tot prijsverlagingen voor het ministerie van Defensie.

3.6.3 Conclusies

Per jaar wordt gemiddeld voor circa 750 mln. gulden aan compensatieorders gerealiseerd. Het kwantitatieve belang van compensatieorders voor de Nederlandse defensiegerelateerde industrie is beperkt. Voor de sectoren Metaal, Transportmiddelen, Vliegtuigbouw en Optiek/fijnmechanica zijn de compensatieorders een significant aandeel van de militaire productie, maar alleen voor de vliegtuigbouw en de Optiek/fijnmechanica zijn de compensatieorders een significant deel van de totale omzet. Bovendien is het de vraag in hoeverre de compensatieorders additioneel zijn.

32 In sommige gevallen is er zelfs per saldo efficiencywinst mogelijk, wanneer de Nederlandse bedrijven veel efficiënter werken dan de 'eigen' toeleveranciers van de buitenlandse onderneming.

33 AR rapport, pg.18: "Toch bleek uit gesprekken dat veel betrokkenen, zowel bij het ministerie van Defensie, als bij de bedrijven van mening zijn dat compensatie uiteindelijk een kostprijsverhogend effect heeft. Bedrijven moeten nu eenmaal moeite doen om in Nederland leveranciers te vinden ... De schattingen van deze kosten door de betrokken departementen en vertegenwoordigers van de Nederlandse defensie-industrie lopen uiteen, van 1 tot 10%."

34 'RUSI rapport', A 'counter-expertise' study on the Netherlands' F-16 replacement programme, Royal United Services Institute for Defence Studies, London, maart 2001.

35 Ook van de kant van het bedrijfsleven, zo is tijdens een discussiebijeenkomst gebleken, wordt het prijsopdrijvend effect onderkend. Tegelijk werd aangegeven dat deze opslag doorgaans in de overheadkosten wordt versleuteld, waardoor deze niet goed zichtbaar is. (expertmeeting d.d. 26 maart 2001)

De vraag kan worden gesteld of, gegeven het karakter van compensatieorders, compensatiebeleid wezenlijk bij zal dragen aan technologische innovatie. Op basis van het relatieve aandeel van compensatieorders in de totale omzet en de verschillen in kennisintensiteit tussen civiel en militaire productie draagt compensatiebeleid alleen in de Optiek/fijnmechanica wezenlijk bij aan de hogere kennis intensiteit van deze sector.

Compensatieovereenkomsten gaan uit van 100% compensatie. Het gebruik van multiplicatoren vertekent weliswaar de gerapporteerde realisaties, maar slechts met ten hoogste 5%. Daarnaast spelen er nog andere waarderingskwesties (bijvoorbeeld kennisoverdracht), maar in het algemeen kan worden gesteld dat deze doelstelling wordt gerealiseerd.

Indirecte compensatie, ongeveer 60% van het totaal, valt grotendeels buiten de defensiegerelateerde industrie. De doelstelling dat compensatie terecht komt in de defensiegerelateerde industrie wordt hiermee in beperkte mate gerealiseerd. Het streven naar betrokkenheid van het MKB wordt bemoeilijkt door de hoge transactiekosten die dit met zich meebrengt. Geconcludeerd kan worden dat het compensatiebeleid minder geschikt is als instrument voor het MKB. (Dit geldt in mindere mate voor indirecte compensatie dan voor directe compensatie.)

Compensatiebeleid leidt gemiddeld tot extra kosten voor de leverancier en heeft zodoende een gemiddeld prijsopdrijvend effect op de aanschaffingen. Per geval is de hoogte van dit effect afhankelijk van de mate waarin de extra kosten worden doorberekend. Daarnaast brengt het compensatiebeleid administratieve kosten met zich mee voor overheid en bedrijfsleven. Het politieke verbod op meerkosten leidt ertoe dat deze niet expliciet zichtbaar worden gemaakt in offertes.

Het streven naar een zo efficiënt mogelijk uitvoering van het compensatiebeleid (met een minimale bureaucratie en tegen zo laag mogelijke administratieve kosten) heeft gevolgen voor de transparantie en controle op de uitvoering van het beleid. Zo is het gebruik van waarderingsregels voor compensatieclaims niet in alle gevallen inzichtelijk en vindt controle op de additionaliteit en uiteindelijke realisatie van compensatieopdrachten niet plaats aan de hand van accountantscontrole, maar op basis van verklaringen van de industrie.

3.7 Welvaartseconomische benadering (niveau II)

3.7.1 Inleiding

In deze paragraaf worden zoals aangegeven in paragraaf 3.4. de economische kosten en baten van het compensatiebeleid geanalyseerd vanuit een welvaartstheoretisch perspectief. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de verschillende maatschappelijke kosten en baten die, mede op basis van de literatuur, kunnen worden geïdentificeerd bij het compensatiebeleid. Vervolgens zal in een indicatieve kosten-batenanalyse een zoveel als mogelijke kwantitatieve inschatting worden gemaakt van de kosten en baten van het Nederlandse compensatiebeleid. Voor een deel zijn de kosten en baten al

beschreven in de micro-analyse (paragraaf 3.6). De welvaartsanalyse is een bredere benadering waarin ernaar wordt gestreefd een zo compleet mogelijk beeld te geven van de kosten en baten voor de economie, dit in tegenstelling tot de analyse in paragraaf 3.6.

3.7.2 Kosten en baten van compensatiebeleid

3.7.2.1 Economische kosten

De kosten van het compensatiebeleid bestaan uit directe en indirecte kosten. De directe kosten zijn beschreven in paragraaf 3.6.2. Kort samengevat zijn dit de meerkosten van een order als gevolg van de compensatie-eis.

Naast de directe kosten zijn er ook indirecte kosten. Zo betekent de inzet van arbeid en kapitaal in de defensiegerelateerde industrie dat deze niet aangewend kan worden in andere bedrijfstakken, waar ze ook een bijdrage, zij het niet per definitie een hogere, zouden hebben geleverd aan de nationale welvaart. De gemiste alternatieve bijdrage aan de nationale welvaart, wordt weerspiegeld in de zogenaamde alternatieve kosten (opportunity costs).

Indirecte kosten kunnen ook ontstaan wanneer bedrijven zich te veel richten op de steunfaciliteiten van de overheid en daardoor afgeleid worden van het uitbaten van eigen kansen op de markt. Dit wordt wel aangeduid als "rentseeking".

Tenslotte kan compensatiebeleid tot maatschappelijke kosten leiden wanneer daardoor een minder efficiënte sectorstructuur (of bedrijf) in stand wordt gehouden. Wanneer de steun zich richt op sectoren die per saldo geen positieve bijdrage leveren aan de maatschappelijk welvaart, kan het compensatiebeleid een noodzakelijke aanpassing van de structuur van de economie in de weg staan.

3.7.2.2 Economische baten

In de literatuur worden verschillende economische argumenten genoemd voor de bescherming van een specifieke nationale industrie. Hieronder volgen enkele argumenten die relevant kunnen zijn voor toepassing van het compensatiebeleid, maar niets steeds in dezelfde mate van toepassing zijn op de Nederlandse situatie.

a. Technologieoverdracht en kennis-spillovers

Compensatieorders kunnen een middel zijn om nieuwe technologieën te verwerven, waardoor de betrokken bedrijven beter in staat zijn om te concurreren met andere bedrijven. Bovendien is het mogelijk dat de verworven technologie kan worden gebruikt op andere terreinen dan van de compensatieorders (de zogenaamde spillovers).

b. Verlagen toetredingsbarrières (level playing field)

Gegeven de beperkte mededinging op de markten voor defensiematerieel kan het moeilijk zijn voor toeleverende bedrijven om toegang te krijgen tot de inkoopmarkt van "system integrators", met name wanneer die zich in andere en bovendien grote landen bevinden zoals de USA. Compensatiebeleid kan dan een middel zijn om de bestaande toetredingsbarrières te verlagen.

c. Bevorderen werkgelegenheid

In het verleden werd in periodes van hoge werkloosheid het compensatiebeleid gezien als instrument ter bevordering van de werkgelegenheid.

d. "Infant industry"

Zonder overheidsbescherming kan het moeilijk zijn voor een nieuwe bedrijfstak om zich te ontwikkelen wanneer deze volledig is blootgesteld aan buitenlandse competitie. Compensatiebeleid kan een methode zijn om een dergelijke nieuwe bedrijfstak in de defensie-industrie een duwtje in de rug te geven. Dit argument heeft in principe alleen waarde in de beginjaren van een nieuwe bedrijfstak. Bescherming van de bedrijfstak kan bijvoorbeeld helpen voldoende schaal te bereiken voor de vorming van een "defensie-industriële basis" .

e. Afkomen van 'rents' in oligopolistische markten

De markt voor defensiematerieel, met name de markt voor grote geïntegreerde systemen (platforms), kent slechts een beperkt aantal aanbieders. Er is met andere woorden sprake van een oligopolie. Dit betekent dat de producenten hogere prijzen kunnen berekenen en daardoor hogere winsten kunnen realiseren dan in een situatie met volledige mededinging. Compensatiebeleid kan theoretisch gezien soms een middel zijn om deze overwinsten voor een deel af te romen. Dit hangt samen met het feit dat afspraken over compensatie minder doorzichtig zijn. Gezien de huidige situatie van overcapaciteit op de defensiemarkt, waardoor de winstgevendheid onder druk staat, is het overigens de vraag in hoeverre er 'rents' bestaan die kunnen worden afgeroomd.

3.7.3 Indicatieve kosten-batenanalyse

In deze paragraaf wordt een indicatie gegeven van de maatschappelijke kosten en baten van compensatiebeleid. De analyse is deels kwalitatief van aard en gebaseerd op "expert opinion" die gedurende het IBO traject – mede dankzij de bijdragen van nationale en internationale experts – is verworven. De analyse is met aanzienlijke onzekerheden omgeven en kan daarom slechts indicatief zijn. De onzekerheden hangen samen met het ondoorzichtige karakter van compensatie-instrument en het gebrek aan cijfermateriaal over de uitwerking op de economie. Zo is er weinig bekend over de meerprijs die bedrijven in rekening brengen als gevolg van het stellen van de compensatie-eis. Daarnaast zijn er onzekerheden rond de gehanteerde waardering van de compensatie-orders³⁶. Ook is er in het algemeen weinig bekend over de effecten van de activiteiten van de defensiegerelateerde industrie op de nationale economie. Dit geldt ook voor de economische betekenis van indirecte compensatieorders die in andere economische sectoren belanden.

Bij de analyse dient ook bedacht te worden dat in praktijk de kosten en baten van project tot project sterk uiteenlopen. Het gemiddelde beeld mag daarom niet op individuele projecten worden geprojecteerd. Voor een – ex-ante – beoordeling van een project dienen steeds de kosten en baten van dat specifieke project in beschouwing te worden genomen.

³⁶ Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de invloed van het gebruik van multipliers op de waarde van de gerealiseerde compensatie en om de waardering van kennisoverdracht.

Niettemin kan het nuttig zijn om een indicatie te hebben van de economische waarde van compensatieorders op basis van gemiddelden. Dit geeft een indicatie van de orde van grootte van de te verwachten effecten, en kan helpen bij het formuleren van een efficiënt beleid voor inschakeling van de Nederlandse industrie bij defensieorders. De onderstaande becijferingen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op gemiddelde realisaties van de afgelopen 5 jaar.

A. Compensatie en productie

De gerealiseerde compensatieorders bedroegen in de afgelopen 5 jaar gemiddeld 784 mln. gulden per jaar (zie paragraaf 3.2.4). Vanwege waarderingskwesties en de toepassing van multiplicatoren komt dit bedrag niet geheel tot uitdrukking in extra productie. Het effect van de multiplicatoren wordt geschat op 3%, waarderingsverschillen op enkele procenten (samen als indicatie op 5% gesteld). De productiewaarde omvat ook het gebruik van intermediaire leveranties, die voor een belangrijk deel uit het buitenland komen. Tenslotte is van belang in hoeverre compensatie werkelijk tot additionele productie leidt (zie par. 3.6.1). Hoewel deze factor kwantitatief zeker van belang kan zijn, is het helaas niet mogelijk om hiervan enige indicatie te geven.

Tabel 3.8 Kengetallen compensatie en productie

Kengetallen	Nominaal	bruto productie (-5% multiplicatoren en waarderingsverschillen.)
Compensatieorders	784 mln.	745 mln.
Direct (1/3)	261 mln.	248 mln.
Indirect (2/3)	523 mln.	497 mln.

B. Kosten

De kosten bestaan uit directe kosten (administratieve kosten en hogere aanschafprijs) en indirecte kosten (inefficiencies in de uitvoering e.d.). Deze laatste zijn moeilijk te bepalen en worden buiten beschouwing gelaten (pm.). De directe kosten hangen samen met het beslag op personeel bij de overheid (bij Economische Zaken en andere ministeries) en de kosten die het bedrijfsleven maakt voor de verwerving van compensatieorders. De eerste kosten kunnen direct worden geschat (nl. personeel bij CMP: circa 7 fte) Bij Defensie en andere overheidsorganen leidt compensatie tot weinig extra administratieve kosten. Het totale bedrag is geschat op 2 mln. (inclusief overhead e.d.). Schatting van de kosten voor het Nederlandse bedrijfsleven zijn niet bekend. Van subsidieregelingen zoals de WBSO is bekend dat zij kosten met zich meebrengen van circa 5% van de subsidie. Bij compensatieorders stelt de procedure weinig formele eisen en is de controle zeer licht (geen accountantscontrole e.d.). Bovendien richt de compensatie zich vooral op enkele grote ondernemingen. De kosten zullen daarom naar verwachting gering zijn. Wanneer de kosten zich beperken tot het invullen van een eenvoudig formulier per order (circa ½ uur) dan zijn de kosten niet meer dan 0,1 à 0,2 mln. gulden (Bron Economische Zaken, CMP). Indien ook de kosten van functionarissen in het bedrijfsleven die zich bezig houden met overheidssteun wordt meegerekend kunnen de kosten iets hoger uitvallen, maar naar schatting van het ministerie van Economische Zaken zal het niet meer dan 1 mln. gulden bedragen.

De omvang van het kostenverhogende effect op de materieelaanschaffingen is onzeker. Een deel van de kosten kan wellicht worden afgewenteld op de leverancier. Veel hangt af van de marktsituatie en dus het onderhandelingsproces. Niet alle kosten komen daardoor noodzakelijk tot uitdrukking in de prijs. Van de precieze omvang van het prijsverhogende effect is voor Nederland geen schatting te geven. In de onderstaande tabel is 4% als indicatie opgenomen. Dit is binnen de marge van de in het rapport van de Algemene Rekenkamer genoemde indicaties (1-10%) en aanmerkelijk lager dan de geschatte gemiddelde kosten in het V.K. (14,4%)³⁷. Dit laatste kan worden gemotiveerd door de lichte procedure en de geringe eisen die aan de compensatie-orders worden gesteld. Ook is sinds enkele jaren de boeteclausule voor compensatieorders afgeschaft.

Naast de directe kosten moet ook rekening worden gehouden met de meerkosten van de last voor de overheidsbegroting in verband met de versturende werking van belastingen. Dit effect wordt op 15 à 35 procent geschat van het beslag op de overheidsbegroting³⁸. In de tabel is dit effect op 25% gesteld.

Tabel 3.9 Kosten (mln. gulden)

Administratieve lasten overheid (o.a. CMP)	2
Administratieve lasten bedrijfsleven	1
Hogere kosten materieel door compensatie (4% van 784 mln. gulden)	30
'Excess Burden' van belastingen (25% van 33 mln. gulden)	8
Totaal	41

C. Baten

De kernvraag bij steunmaatregelen voor bedrijven (zoals subsidies en compensatieorders) is waarom het gewenst is om in de markt in te grijpen. Wat is het marktfalen dat de overheid wil corrigeren? Op basis van het overzicht in de hoofdttekst (paragraaf 3.7.2.2) kan een aantal mogelijke argumenten worden onderscheiden. Deze worden hieronder afzonderlijk beschouwd. Het resultaat is samengevat in de volgende tabel. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte compensatie.

Tabel 3.10 Maatschappelijke baten

	Directe compensatie	Indirecte compensatie
1. Werkgelegenheid	n.v.t	n.v.t
2. Technologie-spillovers		
a. R&D-spillovers	9 mln.	0
b. linkages	Gering	Nihil
3. Schaal- en clustervoordelen	Gering	n.v.t.
4. Imperfecte concurrentie / verdelingseffecten	0 – 31 mln.*	

*directe en indirecte compensatie samen; binnen deze marge is een lage waarde (dicht bij nul) waarschijnlijker dan een hoge.

37 'RUSI rapport', A 'counter-expertise' study on the Netherlands' F-16 replacement programme, Royal United Services Institute for Defence Studies, London, maart 2001.

38 De maatschappelijke kosten en baten van technologiesubsidies zoals de WBSO, CPB, 2001 ISBN: 90-5833-077-X.

1. Meer omzet en werkgelegenheid

De werkgelegenheid en omzet vormen als zodanig geen maatschappelijke baten. Er moet rekening worden gehouden met de alternatieve kosten ('opportunity costs'). Extra werkgelegenheid en omzet in bedrijven die van compensatie profiteren gaat ten koste van werkgelegenheid en omzet in andere sectoren. Door de werking van de arbeidsmarkt gaat extra werkgelegenheid in één sector ten koste van werkgelegenheid in de rest van de economie. De kernvraag is derhalve of de gecreëerde werkgelegenheid in de defensiegerelateerde industrie waardevoller is dan werkgelegenheid elders. Daarvoor moet specifiekere worden gekeken naar factoren die van belang zijn voor de maatschappelijke meerwaarde van deze sector.

2a. Technologie overdracht (spillovers)

Technologie-spillovers kunnen een argument vormen voor overheidsingrijpen. Van R&D is bekend dat het gemiddeld een hoog maatschappelijk rendement heeft dat uitgaat boven het private rendement. Uit onderzoek blijkt dat grofweg 1 gulden R&D 4 gulden welvaart oplevert³⁹. Bij de berekening van deze effecten kan onderscheid worden gemaakt tussen directe en indirecte compensatie.

- directe compensatie

Omdat de defensiesector een hoge R&D intensiteit heeft kan een verschuiving van de productie naar deze sector een gunstig effect hebben via R&D-spillovers. Cruciaal zijn ook hier de alternatieve kosten. De kenniswerkers worden weggezogen uit andere sectoren, waar desgevolgs een adling van R&D kan optreden. Het gaat dus om de R&D intensiteit in vergelijking met andere sectoren. De defensiegerelateerde industrie besteedt naar schatting 140 mln. gulden aan R&D; dit is circa 4% van de omzet (3,4 mrd. gulden).

Voor de alternatieve kosten is van belang in hoeverre de militaire productie R&D intensiever is dan de productie in bedrijven waar haar (kennis)werknemers anders hadden gewerkt. In de eerste plaats is het mogelijk dat de compensatieorders andere projecten binnen de militaire productie verdringen.

Voor zover orders niet additioneel zijn, geldt zowiezo dat zij niet bijdragen aan hogere R&D.

Voorzover wél uitbreiding van de militaire productie plaatsvindt, is het de vraag in hoeverre extra R&D in deze sector tot verdringing van R&D elders leidt. Kenniswerkers zijn immers schaars. De R&D-medewerkers bij Thales zijn niet bij voorbaat rendabeler dan bij Philips of Lucent, zeker wanneer men het specifieke (soms geheime) karakter van kennis in de militaire industrie in ogenschouw neemt. De defensie R&D-medewerkers van Stork kunnen ook elders in de metal-electro industrie (waaronder Stork) en bij ingenieursbureaus, waarschijnlijk even rendabel aan de slag⁴⁰.

39 De maatschappelijke kosten en baten van technologiesubsidies zoals de WBSO, CPB, 2001 ISBN: 90-5833-077-X.

40 Om co-ontwikkelaar van geavanceerd defensiematerieel te zijn, investeren deze ondernemingen in R&D. De bedragen zijn echter niet hoog, en dat komt omdat co-makers minder R&D-intensief zijn dan de grote ontwikkelaars van defensiesystemen. Naar raming, besteden deze ondernemingen in totaal ongeveer EUR 70 mln. aan R&D, wat overeenkomt met ongeveer 1½% van de R&D-uitgaven door het Nederlandse bedrijfsleven. Thales Nederland besteedt veruit het meest met minstens EUR 30 mln. self-funded en 100 mln. totaal (1999). Stork besteedt EUR 65 mln. aan R&D, waarvan naar raming ongeveer EUR 20 mln. door de Aerospace Groep. De Schelde besteedt slechts EUR 3 mln. (1998) aan R&D. (De reden voor dat lage bedrag is dat de technische geavanceerdheid van een oorlogsschip vooral zit in de ingebouwde apparatuur en minder in de vorm.) Volgens sommige analisten is er sprake van slechts één Nederlandse 'zelfscheppende' defensiefirma: Hollandse Signaal Apparaten (HSA/Thales Nederland). Dit bedrijf is echter niet zelfstandig, het maakt deel uit van de divisie 'naval systems' van de Franse onderneming Thales. Buiten dit bedrijf zouden er geen Nederlandse bedrijven zijn die zelf een substantieel deel van hun inkomsten aan de ontwikkeling van militaire technologie besteden.

Ter indicatie van de orde van grootte van het mogelijke maatschappelijke effect kan men de R&D intensiteit vergelijken met de gemiddelde R&D in een vergelijkbare sector, bijvoorbeeld de metal-electro industrie. In vergelijking met de gemiddelde R&D intensiteit voor de metal-electro (te weten 2,4%) is de militaire productie duidelijk kennisintensiever en kan wellicht winst in R&D intensiteit worden geboekt wanneer kenniswerkers vanuit de metal-electro bij de militaire productie worden ingezet. In het meest optimistische geval zal de R&D intensiteit toenemen van 2,4% (gemiddeld voor de metal-electro) tot circa 4% (het gemiddelde in de defensiegerelateerde industrie) toenemen. Bij een - maximale - omvang van directe compensatie van 261 mln. gulden (geen rekening houdend met onvolledige additionaliteit) levert dit 4,5 mln. gulden extra aan R&D op, namelijk van 6,5 mln. (2,4 % van 261 mln.) naar 11 mln. gulden (4% van 261 mln.). Onder het motto "1 euro R&D levert 4 euro welvaart op" komt dit uit op een maximale welvaartswinst van 18 mln. gulden.

Deze schatting is te optimistisch omdat geen rekening wordt gehouden met de toepassing van multiplicatoren en onvolledige additionaliteit. Bovendien wordt verondersteld dat alle extra kenniswerkers daarvoor niet een specifieke "kennis" baan hadden. Tenslotte is afgezien van het feit dat R&D ook al wordt bevorderd via de WBSO, waardoor er gevaar voor dubbele ondersteuning bestaat. Al met al kunnen we voor de waarde van extra R&D-spillovers een marge hanteren 0 tot 18 mln. gulden. Het is niet waarschijnlijk dat de bovengrens van deze marge wordt bereikt, vandaar dat in bovenstaande tabel het midden van deze marge (9 mln. gulden) is vermeld.

- indirecte compensatie

Voor de indirecte compensatie is het effect op technologie-spillovers via R&D nog moeilijker vast te stellen dan voor directe compensatie. De projecten zijn zeer uiteenlopend van aard. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de indirecte compensatie gemiddeld tot een belangrijke verhoging leidt van de R&D intensiteit binnen de betreffende sectoren. Het effect wordt daarom op nul gesteld.

Aangetekend moet worden dat ook indirecte compensatie voor een deel militair van aard kan zijn (volgens opgave van de industrie circa 20% van de indirecte compensatie (bron ministerie van Economische Zaken)).

2b. Linkages

Technologie spillovers kunnen zich ook voordoen binnen kennisnetwerken. Door internationale user-producer relaties komt er extra buitenlandse technische kennis naar Nederland. Gezien het gesloten karakter van de defensiemarkt mag een zeker positief netto effect van compensatie-opdrachten op de kennis binnen de defensiegerelateerde industrie worden verwacht. Voor het beleid zijn vooral de kennisnetwerken met andere binnenlandse sectoren van belang. De cruciale vraag is dan of militaire productie meer dan productie in andere sectoren, interessant is voor spillovers door 'linkages'. Er zijn geen indicaties dat juist de militaire productie van bijzonder belang is. Veel van de verworven kennis kan binnen de betrokken bedrijven zelf worden geïnternaliseerd. Bovendien is de bruikbaarheid van de kennis voor andere sectoren nog wel eens beperkt door geheimhouding en het bijzondere karakter van de kennis. Voor de indirecte compensatie geldt opnieuw het opportunity cost argument; het effect is daarom in de tabel op nihil gesteld.

3. Schaalvoordelen en defensiecluster

Overheidsingrijpen kan ook gerechtvaardigd zijn wanneer er sprake is van bijzondere, ondernemings-overstijgende schaalvoordelen en synergie-effecten (economies of scope). Deze effecten kunnen aanleiding zijn om te spreken van een "cluster". In de hoofdtekst is al aangegeven dat de defensiegerelateerde industrie geen cluster vormt. Wel bestaan er interessante kernen (scheepsbouw, luchtvaart), maar ook hier is het de vraag of zich bijzondere clustereffecten voordoen⁴¹. Veel defensie-R&D-spillovers kunnen door ondernemingen als Stork en RDM worden geïnternaliseerd aangezien veel ondernemingen die zich als onafhankelijke producent presenteren, deel uitmaken van het Stork en RDM-concern. Spillovers tussen die dochters zijn concern-intern. Bij een goede R&D-organisatie kunnen RDM en Stork daarmee op concernniveau hun groeipotentie versterken en daarmee is er minder reden voor specifiek overheidsbeleid. Voor de indirecte compensatie is dit argument niet aan de orde, daar het niet gericht is op een specifieke groep van bedrijven.

4. Imperfecte markten en verdelingseffecten

Het feit dat bedrijven op internationaal imperfecte markten opereren is op zich geen reden voor overheidsingrijpen. Het is de vraag of Nederland zich extra moet inspannen om zich op deze imperfecte markten te willen bewegen. Het kan ook een reden zijn om zich juist niet op deze markten te willen profileren. Wanneer het buitenland bijvoorbeeld uit militair strategische motieven een bepaalde industrie (luchtvaart, ruimtevaart) met overheidsgeld steunt, kan het verstandig zijn om niet tegen de stroom op te roeien en te profiteren van de kennis en goederen die in het buitenland worden geproduceerd. De consument en belastingbetaler hebben baat bij een lage prijs.

Dat kan anders liggen voorzover de imperfectie te maken heeft met een oligopolistische markt, waar boven-normale winsten ("rents") kunnen worden gemaakt. Handhaving of vergroting van het marktaandeel op een dergelijke markt kan aantrekkelijk zijn. Op dit moment is de defensiegerelateerde industrie echter gemiddeld genomen geen bijzonder lucratieve sector; er bestaat aanzienlijke overcapaciteit die de marges onder druk zet. Bovendien wordt de sector uit nationale belangen veelal direct en indirect gesubsidieerd. Militaire productie in Nederland was in de afgelopen jaren weinig lucratief.

Een derde overweging kan zijn dat door tijdelijke bescherming van de nationale industrie wellicht op langere termijn een strategische positie op de defensiemarkt kan worden verworven. Een dergelijk beleid vereist een heldere lange termijn visie voor de betreffende sector, waarbij ook dan de maatschappelijke meerwaarde van de sector een *conditio sine qua non* is.

Bij imperfecte markten is ook de verdeling tussen binnenlandse en buitenlandse kosten en baten van belang. Wanneer bedrijven marktmacht hebben kunnen zij een deel van de kosten afwentelen op andere bedrijven en consumenten. In een dergelijke markt kan compensatie helpen om de binnenlandse winst te vergroten (ten koste van buitenlandse leveranciers). De compensatieverplichting werkt in zekere zin als een subsidie op export, waardoor de betrokken

⁴¹ Bovendien profiteert de scheepsbouw slechts zeer beperkt van het compensatiebeleid. PWC 1998, pg. 50: "Binnen de scheepsbouw krijgt men niet of nauwelijks compensatieopdrachten uit het buitenland. Oorzaak is dat landen met compensatieplichten veelal beschikken over een eigen scheepsbouwsector waar men mogelijke binnenlandse opdrachten direct kan neerleggen."

bedrijven - bij imperfecte concurrentie - enigszins hogere marges kunnen realiseren. Hoe belangrijk dit effect is hangt van een aantal omstandigheden af, waaronder de marktmacht van de binnenlandse producenten en - opnieuw - de alternatieve kosten.

Het effect kan als volgt worden beredeneerd: Financieel gezien zouden de meerkosten van compensatie kunnen worden opgevat als een vorm van exportsubsidie. De subsidie gaat echter wel ten koste van een verstoring, namelijk de verlegging van de productiestromen. Door deze verstoring neemt de welvaart (de "koek") op wereldschaal af. De cruciale vraag is dan of Nederland er in slaagt een groter deel van de koek naar zich toe te halen, ten koste van de buitenlandse leveranciers. Op nationaal niveau gaat het hier om een ruilvoetwinst.

Normaliter komt een exportsubsidie voor een deel terecht bij buitenlandse afnemers, voor een deel treedt verlies op door verminderde efficiency en het restant valt toe aan de binnenlandse leveranciers. Hoeveel aan de binnenlandse producenten toevalt hangt af van hun marktmacht (de vraagelasticiteit) en de specificiteit van de productiefactoren (en daardoor de substitueerbaarheid met andere activiteiten). Op een flexibele en competitieve markt zal de extra winst van binnenlandse bedrijven nihil zijn. In het extreem dat alle baten binnenslands blijven, is het maximale profijt voor de sector gelijk aan de subsidie minus het efficiencyverlies. Bij een subsidie van 31 mln. gulden (de kosten van compensatie) is het profijt voor de binnenlandse industrie begrensd tussen nul en een bedrag van 31 mln. gulden minus het efficiencyverlies. Deze marge is erg ruim.

Gegeven de situatie op de defensiemarkt die wordt gekenmerkt door heftige concurrentie en lage marges (en steun door nationale overheden), en gegeven de goede substitutiemogelijkheden tussen militaire en civiele productie in Nederland is de potentiële winst voor de binnenlandse industrie naar verwachting gering. Daar staat tegenover dat de compensatieverplichting naar verwachting "goedkoper" is dan een exportsubsidie, omdat een deel van de kosten kan worden afgewenteld op buitenlandse leveranciers.

Gezien deze onzekerheden omtrent deze effecten wordt een ruime marge gehanteerd van 0 - 31 mln. gulden, waarbij moet worden aangetekend dat een lage waarde (dicht bij nul) waarschijnlijker is dan een hoge.

D. Conclusie

In omvang is zijn compensatiebeleid beperkt. Het betreft maar een klein deel van de defensieopdrachten. Ook voor het Nederlandse defensiegerelateerde industrie hebben compensatieorders een zeer beperkte impact (0,5% van de totale omzet, ze vertegenwoordigen een waarde van circa 7,7% van de militaire omzet).

Deze analyse geeft een beoordeling van de mogelijke kosten en baten van het compensatiebeleid. De analyse is overwegend kwalitatief. Om toch een indruk van de orde van grootte van de baten en kosten van het compensatiebeleid zijn ook kwantitatieve indicaties van de effecten opgenomen. Vanwege de grote onzekerheidsmarges moeten deze cijfers met grote voorzichtigheid worden gehanteerd.

De onzekerheidsmarges in bovenstaande analyse zijn zeer groot. Op grond van de analyse is het niet mogelijk een batig saldo van het compensatiebeleid voor de maatschappelijke welvaart aan te tonen.

Hierbij is de volgende kanttekening op z'n plaats: de baten en kosten zijn van project tot project zeer heterogeen⁴². Sommige projecten kunnen zeker een batig saldo hebben. Dit kan een argument zijn voor een selectieve toepassing van het compensatie-instrument .

3.8 Overige beoordelingsaspecten

Bij de beoordeling van het compensatiebeleid kunnen nog andere elementen dan de hierboven genoemde effectiviteit en efficiëntie een rol spelen. Een van de argumenten voor compensatiebeleid is het in stand houden van een defensie-industriële basis (DIB). Voor landen met een aanzienlijke DIB kan het een defensiebelang zijn (bijvoorbeeld leveringszekerheid of productie van reserveonderdelen in eigen land) om deze in stand te houden. Compensatieorders kunnen hier aan bijdragen.

Uitgezonderd enkele kleine gebieden, is er in Nederland geen defensiebelang bij de instandhouding van een nationale defensiegerelateerde sector. Bovendien heeft Nederland geen noemenswaardige internationale (bondgenootschappelijke) verplichtingen om bij te dragen aan een DIB.

Een van de redenen voor het compensatiebeleid is het streven naar een level playing field voor de Nederlandse defensiegerelateerde industrie. Een andere optie is de door Nederland nagestreefde, liberalisering van de internationale defensiemarkt. Bij veranderingen in het compensatiebeleid dient rekening te worden gehouden met de koers die Nederland vaart bij het streven naar een liberale defensiemarkt. Wat betekenen wijzigingen in het beleid voor de kansen op succes in dit streven? Gaat van afschaffing van het beleid een voorbeeldwerking uit, of is het beleid juist nuttig als stok achter de deur in internationale onderhandelingen?

Van de overheid wordt verlangd dat deze betrouwbaar is. Dit houdt o.a. in dat beleidstoezeggingen die in het verleden zijn gedaan worden nagekomen. Zo zijn er bijvoorbeeld toezeggingen gedaan de scheepvaart- en luchtvaartindustrie. Voor zover hierbij ook het compensatiebeleid aan de orde was, dient bij wijziging van dit beleid rekening te worden gehouden met de geloofwaardigheid van de overheid.

Los bovengenoemde punten kan de vraag worden gesteld of het compensatiebeleid het meest adequate instrument is om de doelstellingen die worden beoogt te realiseren. Er zijn ook andere instrumenten die dezelfde doelstellingen nastreven en mogelijk effectiever zijn. Kennisontwikkeling en technologieoverdracht bijvoorbeeld, kunnen ook worden gerealiseerd door technologiebeleid in de vorm van subsidieverstrekking. Ook zijn er mogelijkheden om langs andere wegen de export te stimuleren. Om specifieke alternatieven voor het compensatiebeleid te kunnen aandragen, is het vereist dat de doelstellingen van het compensatiebeleid expliciet zijn geformuleerd. Alleen dan kan worden gezien wat het meest geschikte middel is om het beleidsdoel te bereiken. Het compensatiebeleid moet daarom worden gezien in samenhang met andere beleidsinstrumenten en het bredere beleid van het ministerie van Economische Zaken.

42 PWC, 1999.

Een nadeel van compensatiebeleid in vergelijking met andere instrumenten is dat de meeste beoogde doelstellingen met andere instrumenten direct kunnen worden geadresseerd, waar het compensatiebeleid de voordelen indirect realiseert door het genereren van compensatieorders. Zo kunnen Research en Development activiteiten bijvoorbeeld directer worden ondersteund via het instrumentarium van de WBSO.

Ten slotte dient de vraag te worden gesteld in hoeverre het compensatiebeleid, dat zich in eerste instantie richt op bedrijven in een bepaalde bedrijfstak, geplaatst kan worden in de algemene trend om juist meer generieke instrumenten in te zetten ter ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven. Het idee van 'picking winners' verschuift in het huidige industriebeleid naar de achtergrond.

3.9 Bevindingen en aanbevelingen

3.9.1 Bevindingen

1. Transparantie en verantwoording

De werkgroep stelt vast dat het proces van waardering van compensatieclaims nog niet op alle punten voldoende transparant is. Meer inzicht is gewenst in het effect van multiplicatoren op omvang van de jaarlijks gerealiseerde compensatie en in de gehanteerde normen voor de waardering bijvoorbeeld kennisoverdracht.

Tevens is meer inzicht gewenst in de selectiewijze (ranking) van compensatieovereenkomsten, indien het CMP na gesprekken met potentiële leveranciers een voorkeur aangeeft voor een bepaalde overeenkomst. Met name wanneer industriepolitieke argumenten een rol kunnen spelen in de keuze van de leverancier, is het van belang een duidelijk en zichtbaar afwegingskader te hanteren.

Een algemene bevinding is dat het streven naar een zo efficiënt mogelijk uitvoering van het compensatiebeleid (met een minimale bureaucratie en tegen zo laag mogelijke administratieve kosten) zijn gevolgen heeft voor de transparantie en controle op de uitvoering van het beleid. Controle van de realisatie van compensatieopdrachten vindt nu plaats op basis van verklaringen van de industrie en bijvoorbeeld niet aan de hand van accountantscontrole.

2. Politiek verbod op het specificeren van meerkosten van compensatie

Het huidige beleid van het ministerie van Economische Zaken om het bedrijfsleven zo veel mogelijk te betrekken bij defensieopdrachten, wordt geacht geen meerkosten met zich mee te brengen; de Nederlandse overheid wenst deze niet te betalen. Dit uitgangspunt is vastgelegd in het samenwerkingsprotocol tussen de ministeries van Defensie en Economische Zaken. Slechts in uitzonderingsgevallen kan de overheid besluiten extra kosten te accepteren, en dat pas na interdepartementaal overleg hierover.

Dit verbod op meerkosten werkt in de hand dat buitenlandse ondernemingen kosten die gepaard gaan met compensatie onzichtbaar in de offertes verweken. Zo wordt het zicht ontnomen op de mate waarin het ministerie van Defensie bij de aanschaf van materieel betaalt voor de gevraagde compensatie.

Een belangrijke vraag is hier overigens wat 'extra kosten' zijn. Daarover verschillen de interpretaties van de ministeries van Defensie en Economische Zaken. Gaat het enkel om in de offerte zichtbaar in rekening gebrachte kosten voor compensatie (Economische Zaken), of zijn ook versleutelde kosten niet acceptabel (Defensie)? Gaat het om additionele kosten bovenop normaal geachte kosten van compensatie of mag compensatie in het geheel geen extra kosten met zich meebrengen?

Bevindingen niveau I: beredeneerd vanuit de effectiviteit van het instrument

3. Waarde voor de (defensiegerelateerde) industrie

Per jaar wordt gemiddeld voor circa 750 mln. gulden aan compensatieorders gerealiseerd. De kwantitatieve betekenis van compensatieorders is gering en daarbij zijn de orders zeer heterogeen. Deze heterogeniteit heeft betrekking op de omvang van de overeenkomsten, het directe of indirecte karakter, de technologische hoogwaardigheid ervan, de additionaliteit en de spreiding van de orders binnen de industrie.

In de eerste plaats is er een grote variatie in de omvang van de orders. Er zijn met andere woorden relatief veel kleine orders en een klein aantal grote⁴³. Het relatief lage drempelbedrag dat Nederland hanteert voor compensatie is hierop van invloed.

Een beeld over meerdere jaren laat zien dat van alle compensatieorders gemiddeld circa veertig procent directe compensatie betreft en zestig procent indirecte compensatie. De werkgroep heeft geconstateerd dat vooral directe compensatieorders toegang kunnen scheppen tot nieuwe markten en een technologisch toegevoegde waarde kunnen hebben. De defensiegerelateerde industrie heeft dan ook een voorkeur voor directe compensatie. Desalniettemin is de technologische meerwaarde van deze orders niet in alle gevallen onomstreden.

Indirecte compensatieorders worden voornamelijk van belang geacht in geval van kennisoverdracht. Ook de additionaliteit en technologische meerwaarde van de indirecte compensatieorders staan niet altijd vast.

De werkgroep heeft ten slotte geconstateerd dat de compensatieopdrachten grotendeels neerslaan bij enkele grote ondernemingen. Bovendien slepen voornamelijk zij de directe compensatieorders in de wacht. De kleinere toeleveranciers richten zich met name op de indirecte compensatie.

Goede scores op bovenstaande aspecten zijn voorwaarden voor een economische meerwaarde van compensatieorders voor de defensiegerelateerde industrie. Gegeven bovenstaande heterogeniteit van de orders concludeert de werkgroep dat niet van elke compensatieorder als vanzelfsprekend een meerwaarde voor de (defensiegerelateerde) industrie mag worden verondersteld.

Bevinding niveau II: beredeneerd vanuit een welvaartseconomisch kader

4. Welvaartseconomisch belang van compensatie

Vanuit de welvaartseconomische benadering gezien is de centrale vraag is of de ondersteuning van de defensiegerelateerde industrie gemotiveerd kan worden op basis van een economisch belang en of

⁴³ Van de lopende compensatieovereenkomsten beslaat circa 80% van de orders 15% van de totale waarde van alle orders. De 4% grootsten van de orders beslaan 52% van de totale waarde van de lopende overeenkomsten.

steun aan een sector gemotiveerd kan worden vanuit marktfalen (hier kan een parallel worden getrokken met de OEEI systematiek). In deze motivatie spelen de volgende elementen een rol:

- a. de kennisintensiteit van de sector en in het verlengde daarvan te verwachten spillovers;
- b. het mogelijk realiseren van schaalvoordelen en clustereffecten;
- c. het ondersteunen van een sector die te maken heeft met imperfecte markten.

Ad a.

Er vindt de nodige R&D plaats in de defensiegerelateerde industrie. Spillovers naar andere sectoren zijn naar verwachting positief. Wel dient men rekening te houden met verdringingseffecten. Kort gezegd komt dit erop neer dat bij de waardering van deze R&D activiteiten niet uit het oog mag worden verloren dat – op lange termijn geredeneerd – de capaciteit die nu in deze sector voor R&D wordt aangewend, elders binnen de economie R&D activiteiten verdringt.

Ad b.

Overheidsingrijpen kan gerechtvaardigd zijn wanneer er sprake is van bijzondere, ondernemings-overstijgende schaalvoordelen en synergie-effecten (economies of scope). Deze effecten kunnen aanleiding zijn om te spreken van een "cluster". De defensiegerelateerde industrie kan niet worden aangemerkt als een cluster in de zin van een groep onderling nauw verwante ondernemingen en instituties op het gebied van defensiematerieel, die veel met elkaar gemeen hebben en elkaar aanvullen (directe interpretatie volgens Porter, zie paragraaf 3.5). Wel bestaan er mogelijk interessante kernen (scheepsbouw, luchtvaart), maar ook hier is het de vraag of zich bijzondere clustereffecten voordoen. Veel defensie-R&D-spillovers kunnen door RDM en Stork worden geïnternaliseerd aangezien veel ondernemingen die zich als onafhankelijke producent presenteren, deel uitmaken van het Stork en RDM-concern. Bij een goede R&D-organisatie kunnen RDM en Stork daarmee op concernniveau hun groeipotentie versterken en daarmee is er minder reden voor specifiek beleid.

Ad c.

Het bewerkstelligen van een level playing field voor Nederlandse bedrijven op de internationale defensiemarkt, kan een interessant argument zijn voor het compensatiebeleid als door toegang op deze markt op termijn een winstgevende positie wordt gerealiseerd. De werkgroep heeft geconstateerd dat vooral directe compensatie toegang kan scheppen. Dit vereist echter wel een inbedding van het beleid in een strategische visie op de levensvatbaarheid en winstgevendheid van de sector op lange termijn. Deze visie is niet geformuleerd.

- Afweging van de kosten en baten

De werkgroep acht het op grond van de indicatieve kosten-batenanalyse naar de bijdrage van het compensatiebeleid aan de nationale welvaart niet aantoonbaar dat gemiddeld genomen de baten van het beleid opwegen tegen de kosten. Wat opvalt is de grote heterogeniteit binnen de compensatieorders, waarbij in het algemeen grote, directe compensatieorders – die doorgaans bij grote ondernemingen belanden – een beter kosten-batensaldo laten zien dan de kleinere orders bij kleine bedrijven. Daarbij tellen administratieve lasten voor kleinere bedrijven zwaarder mee.

- *Wat als het compensatiebeleid wordt afgeschaft?*

Bij afschaffing van het compensatiebeleid mogen de gevolgen voor de sector beperkt worden verondersteld; voor de economie verwaarloosbaar. In de eerste plaats geldt dit voor de afschaffing van indirecte compensatie. Maar ook voor de defensiegerelateerde industrie lijken de gevolgen beperkt. Voor hun omzet zijn bedrijven uit deze sector slechts zeer beperkt afhankelijk van de compensatieorders (minder dan 1%). Voor sommige sectoren is de afhankelijkheid duidelijk groter. Daarnaast mag worden verondersteld dat door het vaak specifieke karakter van de orders (niet core-business) het niet voor alle bedrijven mogelijk is om te 'bouwen' op compensatieorders.

5. *Samenhang met andere instrumenten*

Voor zover stimulering van technologie een doel is, dient het compensatiebeleid te worden afgewogen tegen andere beleidsinstrumenten als gerichte subsidies (voor bijvoorbeeld kennisinstituten) en meer generieke subsidies (bijvoorbeeld WBSO). Dit laatste past in de algemene trend van meer generiek beleid in plaats van gericht beleid ('picking winners').

Ook voor andere doelstellingen, bijvoorbeeld het ondersteunen van een sector of groep bedrijven, zou gelden dat het instrument in samenhang met overig departementsbeleid moeten worden gezien.

Overige bevindingen

6. *Overige beoordelingsaspecten*

Bij de beoordeling van het compensatiebeleid kunnen uiteindelijk nog andere dan de hierboven genoemde elementen een rol spelen, te weten politieke aspecten. In het kader van dit onderzoek is het van belang deze aspecten te expliciteren.

- Uitgezonderd enkele kleine gebieden (marine/scheepsbouw), is er in Nederland geen defensiebelang bij de instandhouding van een nationale defensiegerelateerde sector.
- Nederland heeft geen noemenswaardige internationale (bondgenootschappelijke) verplichtingen om bij te dragen aan een defensie industriële basis.
- In het verleden heeft de regering beleidstoezeggingen gedaan aan bijvoorbeeld de scheepvaart- en luchtvaartindustrie. Voor zover hierbij ook het compensatiebeleid aan de orde was, dient bij wijziging van dit beleid rekening te worden gehouden met de geloofwaardigheid van de overheid.
- Bij veranderingen in het compensatiebeleid dient rekening te worden gehouden met de koers die Nederland vaart bij het streven naar een liberalisering van de internationale defensiemarkt. Wat betekenen wijzigingen in het beleid voor de kansen op succes in dit streven? Gaat van afschaffing van het beleid een voorbeeldwerking uit, of is het beleid juist nuttig als stok achter de deur in internationale onderhandelingen?

3.9.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1, 2, 3: algemene aanbevelingen

1. Operationalisering

Een betere operationalisering van de doelstellingen is nodig teneinde een betere beleidsverantwoording mogelijk te maken. De werkgroep beveelt daarom aan dat meer dan nu het geval is, wordt geëxpliciteerd wat de doelstellingen zijn van het compensatiebeleid. Daarbij moet worden ingegaan op de specifieke doelgroep en de veronderstelde werking van het beleid. Hierbij dient tevens aandacht te worden besteed aan de inbedding van het compensatiebeleid in het bredere beleid van het ministerie van Economische Zaken en het beleid ten aanzien van de defensiegerelateerde industrie.

2. Transparantie

De transparantie van het compensatiebeleid dient volgens de werkgroep verder te worden vergroot. Zo dient in de jaarrapportages helder te worden vastgelegd hoe multipliers en overige waarderingsregels worden toegepast en wat de invloed daarvan is op het daadwerkelijke door het Nederlandse bedrijfsleven verwerkte pakket compensatieorders.

Tevens dient meer inzicht te worden gegeven in de wijze waarop het CMP compensatie-overeenkomsten waardeert, indien na gesprekken met potentiële leveranciers een voorkeur wordt aangegeven voor een bepaalde overeenkomst. Met name wanneer industriepolitieke argumenten een rol kunnen spelen in de keuze van de leverancier, is het van belang een duidelijk en zichtbaar afwegingskader te hanteren. In elk geval is een expliciete argumentatie gewenst wanneer in het kader van het DMP een maatschappelijke kosten-batenanalyse aan de orde is.

De werkgroep beveelt aan om te streven naar een betere verificatie van de realisatie van de compensatieverplichtingen, onder andere door accountantscontrole.

3. Opheffing van het verbod op de specificatie van kosten

In de afwegingen rond de uitvoering van het compensatiebeleid dient een meer expliciete afweging van kosten en baten te worden gemaakt. Dit gebeurt nu nog onvoldoende omdat compensatie wordt gezien als een gratis 'side-effect' van aanschaffingen. Deze afweging dient te worden voorafgegaan door een duidelijke erkenning dat compensatieorders (gemiddeld genomen) meerkosten veroorzaken in de vorm van een prijsopdrijvend effect op de aanschaffingen. Het directe prijsopdrijvende effect van compensatieorders staat (gemiddeld genomen) niet ter discussie.

Vervolgens beveelt de werkgroep aan het politieke verbod op specificatie van de meerkosten – zoals geformuleerd in het samenwerkingsprotocol – op te heffen. Deze bepaling zet leveranciers ertoe aan meerkosten onzichtbaar te verwerken in de offertes. Overigens dient eenduidig te worden geformuleerd wat onder 'meerkosten' wordt verstaan.

Ten slotte wordt aanbevolen om aan de hand van het vragen van dubbele offertes te trachten meer inzicht te krijgen in de meerkosten van compensatie.

Aanbeveling 4: beredeneerd vanuit de effectiviteit van het instrument, niveau I

4. *Verbetering van de verhouding tussen kosten en baten*

- Aangenomen wordt dat de kosten-batenverhouding van grotere overeenkomsten beter is dan die van kleinere. Het ligt voor de hand het drempelbedrag te verhogen. Onderzocht moet worden tot hoever.
- Door flexibele toepassing van het beleid – bijvoorbeeld in de toekenning van multiplicatoren of het kwijtschelden van de restverplichting na het realiseren van een vooraf (case-by-case) bepaald percentage militaire compensatie –, kan het compensatiebeleid met name worden gericht op militaire compensatie en de verhouding van kosten en baten gunstig worden beïnvloed. De defensiegerelateerde industrie is overigens ook de eerste doelgroep van het compensatiebeleid. Specifieke voorwaarden die aan compensatie worden gesteld kunnen in de onderhandelingen over compensatie worden betrokken.

Aanbeveling 5, 6: beredeneerd vanuit een welvaartseconomisch kader, niveau II

5. *Verbetering van de verhouding tussen kosten en baten*

Voor het verbeteren van de verhouding tussen kosten en baten van het compensatiebeleid, mede tegen de achtergrond van de grote heterogeniteit van de compensatieorders, heeft de werkgroep de volgende opties voor veranderingen in de uitvoering geïnventariseerd.

- a. Op basis van de welvaartseconomische analyse zijn per saldo geen aantoonbaar positieve effecten (economische baten) van het compensatiebeleid op de nationale economie te verwachten, op grond waarvan de defensiegerelateerde industrie van overheidswege extra ondersteuning verdient. Afschaffing van het compensatiebeleid ligt vanuit dit oogpunt in de rede.
- b. Afschaffing van indirecte compensatie-eis is een tweede optie. De baten van deze orders voor de economie zijn naar verwachting geringer dan die van directe compensatie.
- c. Flexibiliseren van het compensatiebeleid:
Civiele compensatieorders leveren uit welvaartstheoretisch oogpunt geen baten op en behoren niet tot de kerndoelstelling van het beleid. Welvaartseconomische baten kunnen gerealiseerd worden door beter aan te sluiten bij de overige doelstellingen van het ministerie van Economische Zaken. Dit kan bijvoorbeeld door te trachten bij civiele compensatie het aandeel kennisoverdracht of investeringen te vergroten. Hiervoor moet dan wel een objectiveerbare waarderingmethode worden ontwikkeld.

6. *Andere instrumenten*

Bij continuering van een compensatiebeleid zou het beleid beter ingebed moeten worden in breder beleid van het ministerie van Economische Zaken en het beleid ten aanzien van de defensiegerelateerde industrie (zie ook aanbeveling 1.)

Voor zover stimulering van technologie een doel is, dient het compensatiebeleid te worden afgewogen tegen andere beleidsinstrumenten als gerichte subsidies (voor bijvoorbeeld kennisinstellingen) en meer generieke subsidies (bijvoorbeeld WBSO). Dit laatste past beter in de algemene trend van meer generiek beleid in plaats van gericht beleid ('picking winners'). Ook voor andere doelstellingen,

bijvoorbeeld het ondersteunen van een sector of groep bedrijven ('cluster'), zou gelden dat het instrument in samenhang met overig departementsbeleid moeten worden gezien.

Aanbeveling 7: overige overwegingen

7. Politieke aspecten

Bij wijzigingen van het compensatiebeleid dient rekening te worden gehouden met in het verleden gedane beleidstoezeggingen. Ook moet bij beslissingen over het compensatiebeleid in ogenschouw worden genomen wat de gevolgen zijn voor de internationale onderhandelingspositie van Nederland bij het streven naar liberalisering van de defensiemarkt.

In het algemeen wordt aanbevolen nieuwe initiatieven te initiëren (Economische Zaken, Buitenlandse Zaken, Defensie) om in de aangewezen multilaterale fora afschaffing van het compensatiebeleid te bewerkstelligen.

Aanbevelingsopties samengevat

Aanbeveling 1, 2, 3: algemene aanbevelingen

1. Operationalisering

Een betere operationalisering van de doelstellingen is nodig teneinde een betere beleidsverantwoording mogelijk te maken. De werkgroep beveelt daarom aan dat meer dan nu het geval is, wordt geëxpliciteerd wat de doelstellingen zijn van het compensatiebeleid. Daarbij moet worden ingegaan op de specifieke doelgroep en de veronderstelde werking van het beleid. Hierbij dient tevens aandacht te worden besteed aan de inbedding van het compensatiebeleid in het bredere beleid van het ministerie van Economische Zaken en het beleid ten aanzien van de defensiegerelateerde industrie.

2. Transparantie

De transparantie van het compensatiebeleid dient volgens de werkgroep verder te worden vergroot. Zo dient in de jaarrapportages helder te worden vastgelegd hoe multipliers en overige waarderingsregels worden toegepast en wat de invloed daarvan is op het daadwerkelijke door het Nederlandse bedrijfsleven verwerkte pakket compensatieorders.

Tevens dient meer inzicht te worden gegeven in de wijze waarop het CMP compensatie-overeenkomsten waardeert, indien na gesprekken met potentiële leveranciers een voorkeur wordt aangegeven voor een bepaalde overeenkomst. Met name wanneer industriepolitieke argumenten een rol kunnen spelen in de keuze van de leverancier, is het van belang een duidelijk en zichtbaar afwegingskader te hanteren. In elk geval is een expliciete argumentatie gewenst wanneer in het kader van het DMP een maatschappelijke kosten-batenanalyse aan de orde is.

De werkgroep beveelt aan om te streven naar een betere verificatie van de realisatie van de compensatieverplichtingen, onder andere door accountantscontrole.

3. Opheffing van het verbod op de specificatie van kosten

In de afwegingen rond de uitvoering van het compensatiebeleid dient een meer expliciete afweging van kosten en baten te worden gemaakt. Dit gebeurt nu nog onvoldoende omdat compensatie wordt gezien als een gratis 'side-effect' van aanschaffingen. Deze afweging dient te worden voorafgegaan door een duidelijke erkenning dat compensatieorders (gemiddeld genomen) meerkosten veroorzaken in de vorm van een prijsopdrijvend effect op de aanschaffingen. Het directe prijsopdrijvende effect van compensatieorders staat (gemiddeld genomen) niet ter discussie.

Vervolgens beveelt de werkgroep aan het politieke verbod op specificatie van de meerkosten – zoals geformuleerd in het samenwerkingsprotocol – op te heffen. Deze bepaling zet leveranciers ertoe aan meerkosten onzichtbaar te verwerken in de offertes. Overigens dient eenduidig te worden geformuleerd wat onder 'meerkosten' wordt verstaan.

Ten slotte wordt aanbevolen om aan de hand van het vragen van dubbele offertes te trachten meer inzicht te krijgen in de meerkosten van compensatie.

Aanbeveling 4: beredeneerd vanuit de effectiviteit van het instrument, niveau I

4. Verbetering van de verhouding tussen kosten en baten

- Aangenomen wordt dat de kosten-batenverhouding van grotere overeenkomsten beter is dan die van kleinere. Het ligt voor de hand het drempelbedrag te verhogen. Onderzocht moet worden tot hoever.*
- Door flexibele toepassing van het beleid – bijvoorbeeld in de toekenning van multiplicatoren of het kwijtschelden van de restverplichting na het realiseren van een vooraf (case-by-case) bepaald percentage*

militaire compensatie – , kan het compensatiebeleid met name worden gericht op militaire compensatie en de verhouding van kosten en baten gunstig worden beïnvloed.

De defensiegerelateerde industrie is overigens ook de eerste doelgroep van het compensatiebeleid.

Specifieke voorwaarden die aan compensatie worden gesteld kunnen in de onderhandelingen over compensatie worden betrokken.

Aanbeveling 5, 6: beredeneerd vanuit een welvaartseconomisch kader, niveau II

5. Verbetering van de verhouding tussen kosten en baten

Voor het verbeteren van de verhouding tussen kosten en baten van het compensatiebeleid, mede tegen de achtergrond van de grote heterogeniteit van de compensatieorders, heeft de werkgroep de volgende opties voor veranderingen in de uitvoering geïnventariseerd.

- a. Op basis van de welvaartseconomische analyse zijn per saldo geen aantoonbaar positieve effecten (economische baten) van het compensatiebeleid op de nationale economie te verwachten, op grond waarvan de defensiegerelateerde industrie van overheidswege extra ondersteuning verdient. Afschaffing van het compensatiebeleid ligt vanuit dit oogpunt in de rede.*
- b. Afschaffing van indirecte compensatie-eis is een tweede optie. De baten van deze orders voor de economie zijn naar verwachting geringer dan die van directe compensatie.*
- c. Flexibiliseren van het compensatiebeleid: Civiele compensatieorders leveren uit welvaartstheoretisch oogpunt geen baten op en behoren niet tot de kerndoelstelling van het beleid. Welvaartseconomische baten kunnen gerealiseerd worden door beter aan te sluiten bij de overige doelstellingen van EZ. Dit kan bijvoorbeeld door te trachten bij civiele compensatie het aandeel kennisoverdracht of investeringen te vergroten. Hiervoor moet dan wel een objectiveerbare waarderingsmethode worden ontwikkeld.*

6. Andere instrumenten

Bij continuering van een compensatiebeleid zou het beleid beter ingebed moeten worden in breder beleid van het ministerie van Economische Zaken en het beleid ten aanzien van de defensiegerelateerde industrie (zie ook aanbeveling 1.)

Voor zover stimulering van technologie een doel is, dient het compensatiebeleid te worden afgewogen tegen andere beleidsinstrumenten als gerichte subsidies (voor bijvoorbeeld kennisinstututen) en meer generieke subsidies (bijvoorbeeld WBSO). Dit laatste past beter in de algemene trend van meer generiek beleid in plaats van gericht beleid ('picking winners'). Ook voor andere doelstellingen, bijvoorbeeld het ondersteunen van een sector of groep bedrijven ('cluster'), zou gelden dat het instrument in samenhang met overig departementsbeleid moeten worden bezien.

Aanbeveling 7: overige overwegingen

7. Politieke aspecten

Bij wijzigingen van het compensatiebeleid dient rekening te worden gehouden met in het verleden gedane beleidstoezeggingen. Ook moet bij beslissingen over het compensatiebeleid in ogenschouw worden genomen wat de gevolgen zijn voor de internationale onderhandelingspositie van Nederland bij het streven naar liberalisering van de defensiemarkt.

In het algemeen wordt aanbevolen nieuwe initiatieven te initiëren (Economische Zaken, Buitenlandse Zaken, Defensie) om in de aangewezen multilaterale fora afschaffing van het compensatiebeleid te bewerkstelligen.

Hoofdstuk 4. Kopen van de plank en ontwikkelen

4.1	Inleiding	p. 71
4.2	Ontwikkeling als alternatief	
4.2.1	Besluitvorming	p. 71
4.2.2	Kopen en ontwikkelen: afwegingscriteria	p. 72
4.2.3	Internationale ontwikkelingen	p. 76
4.3	Bevindingen en aanbevelingen	
4.3.1	Inleiding	p. 76
4.3.2	Projectenoverzicht	p. 77
4.3.3	Afwegingskader	p. 79

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vragen uit de taakopdracht die betrekking hebben op de beslissing materieel te verwerven door (de deelname aan) ontwikkeling en niet door het kopen van de plank. De werkgroep heeft getracht zicht te krijgen op de wijze waarop het DMP-proces tot deze verwervingsoptie kan leiden en op de overwegingen die daarbij een rol spelen. Het gaat hierbij om de afwegingen die tijdens het DMP-proces worden gemaakt, wanneer blijkt dat het op de markt verkrijgbare materieel niet voldoende aansluit op de behoeftestelling en kopen van de plank - ook na aanpassing van de behoeftestelling - niet tot de mogelijkheden behoort.

In de Defensienota 2000 is het beleid, met name voor wat betreft de afweging tussen het kopen van de plank versus het ontwikkelen van materieel als volgt weergegeven: "Bij grote, complexe aanschaffingen kan in de behoefte worden voorzien door verwerving van een al ontwikkeld systeem of door deelneming aan een ontwikkeling. Als een systeem op de markt verkrijgbaar is, heeft de aanschaf daarvan, onder concurrentiestelling, in beginsel de voorkeur. Bij bestaande systemen zijn namelijk de technische- en kwaliteitsrisico's beperkt, en is de levertijd in het algemeen korter en de prijs bekend. Van geval tot geval zal een besluit worden genomen, waarbij ook de samenwerking op operationeel gebied, de positie van de Nederlandse defensiegerelateerde industrie en de mogelijkheden van internationale industriële samenwerking worden meegewogen." Zo is in de Defensienota 2000 aangegeven dat ondanks de toenemende samenwerking in de meeste landen, ook in Nederland, vooral de marinebouw nog steeds een voornamelijk nationale aangelegenheid is. De overheid streeft naar het behoud van technologische kennis en deskundigheid op het gebied van marinebouw.

Het is van belang op te merken dat het begrip 'kopen van de plank' niet te letterlijk moet worden opgevat. Ook bij de aanschaf van een reeds uitontwikkeld product moeten productielijnen soms opnieuw worden opgestart. Daarnaast zullen als gevolg van specifieke eisen en voortschrijdende technologie soms modificaties in het ontwerp worden doorgevoerd zodat er feitelijk toch in bepaalde mate ontwikkeling plaats vindt. Zo bezien is er een grijs gebied tussen enerzijds het kopen van de plank en anderzijds het ontwikkelen van materieel.

In paragraaf 4.2 wordt kort beschreven hoe het DMP-proces kan uitwijzen dat ontwikkeling de meest wenselijke verwervingsoptie is. Vervolgens komt een aantal afwegingscriteria aan bod dat een rol kan spelen in de overwegingen die tot deze uitkomst leiden. In paragraaf 4.3 worden de bevindingen en aanbevelingen van de werkgroep gepresenteerd.

4.2 Ontwikkeling als alternatief

4.2.1 Besluitvormingstraject

In de behoeftestellingsfase worden de eisen van het te verwerven materieel vastgelegd in de vorm van operationele capaciteiten ("capabilities"). In de voorstudiefase (B-fase) worden deze capaciteiten vertaald naar globale functionele eisen, op grond waarvan een eerste marktverkenning wordt

uitgevoerd. Mocht hieruit blijken dat er in beginsel voldoende potentiële aanbieders van uitontwikkelde producten op de markt zijn, dan wordt op dit spoor verder gegaan in de C- en D-fase, waarbij de functionele eisen worden verfijnd en door het proces van “shortlisting” de uiteindelijke keuze wordt bepaald. In de behoeftestellingsfase (A-fase) wordt dus nog niet besloten over ontwikkelen van materieel dan wel het kopen van de plank.

Blijkt uit de eerste marktverkenning dat er geen of onvoldoende aanbod op de markt is om in de behoeftestelling te voorzien, dan wordt in de studiefase (C-fase) op basis van nader gedefinieerde functionele eisen onderzocht of door bijstelling van de operationele eisen alsnog in de behoefte kan worden voorzien middels het kopen van de plank danwel door aangepaste (“customized”) producten van de plank te kopen, of dat tot ontwikkeling moet worden overgegaan.

Mocht uiteindelijk blijken dat de ontwikkeling van nieuw materieel de beste optie is, dan wordt voor grote, complexe projecten bezien of internationaal kan worden geparticipeerd in een ontwikkelingsprogramma. Met een Memorandum of Understanding wordt overeengekomen dat Nederlandse industrie en instituten deelnemen aan de ontwikkeling en productie. Nationale ontwikkeling van grote projecten is doorgaans inefficiënt voor een klein land met een geringe nationale defensie-industrie en komt dan ook niet, of slechts bij hoge uitzondering, voor. Een andere mogelijkheid is af te wachten tot het project is uitontwikkeld en dan te besluiten een product van de plank te kopen. In dat geval worden ontwikkelingsrisico's uitgesloten (als het product is uitontwikkeld, is er meer bekend over prijs, kwaliteit en levertijd).

4.2.2 Kopen van de plank en ontwikkelen: afwegingscriteria

Zoals beschreven kent het DMP-proces niet één vast moment waarop een expliciete keuze wordt gemaakt voor het kopen van een bestaand product dan wel het participeren in de ontwikkeling van een nieuw product. Veeleer komt deze keuze tot stand in een proces waarbij de resultaten van marktverkenning en (aangepaste) behoeftestelling constant met elkaar worden vergeleken.

Gaandeweg het DMP-proces wordt zo duidelijk of van de plank gekocht kan worden - het voorkeursbeleid - of dat participatie in de ontwikkeling van nieuw materieel noodzakelijk is.

Tijdens dit proces spelen uiteenlopende motieven een rol in de afwegingen. Deze motieven kunnen grofweg worden onderverdeeld in vier categorieën: militair operationele motieven (kwalitatieve motieven), bedrijfseconomische motieven, nationaal economische motieven en politieke motieven. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste motieven zoals de werkgroep die heeft geïdentificeerd. Verderop in deze paragraaf wordt kort stilgestaan bij politieke invloeden.

1. *Inbreng van nationale eisen*

Door bij de start van de ontwikkeling specifieke functionele eisen in te brengen, kunnen ontwikkelingspartners bevorderen dat het eindproduct in zo hoog mogelijke mate aansluit op de nationale behoeftestelling. Wanneer een bestaand product van de plank wordt gekocht, zijn de mogelijkheden voor maatwerk uiteraard kleiner, zij het dat het maar zelden voor komt dat er van de plank wordt gekocht zonder dat er modificaties worden doorgevoerd.

Eén van de voordelen van het inbrengen van specifieke functionele eisen, dat met name van

toepassing is bij ontwikkelprojecten, is dat de deelnemende landen kunnen bewerkstelligen dat het eindproduct zo goed mogelijk past binnen reeds bestaande operationele en logistieke concepten. Dit heeft een gunstig effect op de life-cyclecosts.

2. *Standaardisatie en interoperabiliteit*

Wanneer landen gezamenlijk besluiten tot de ontwikkeling van een product, kan dit de internationale standaardisatie en interoperabiliteit - een streven van Defensie - ten goede komen en leiden tot samenwerkingsrelaties op operationeel en logistiek gebied.

Bepalend daarvoor is het aantal landen dat deelneemt aan de ontwikkeling, en het product uiteindelijk afneemt, en de operationele relatie ten opzichte van die landen.

Standaardisatie en interoperabiliteit zouden ook kunnen worden bereikt wanneer meerdere landen hetzelfde reeds bestaande product kopen. Nationale industriebelangen kunnen dit echter dikwijls in de weg staan.

3. *Participanten*

Ontwikkeling in internationaal verband is voor een klein land als Nederland meestal de enige mogelijkheid om te voorzien in de behoefte aan (wapen)systemen die nog moeten worden ontwikkeld. De ontwikkelings- en productiekosten worden immers opgebracht door meerdere landen. Bovendien worden de risico's die samenhangen met de ontwikkeling verspreid.

Het risico bestaat echter dat deelnemers het project verlaten. Ontwikkelingspartners hebben de mogelijkheid uit samenwerkingsverbanden te stappen, met alle gevolgen van dien voor de ontwikkel- en productiefase. Uiteindelijk kan dit leiden tot prijsverhogingen of het afblazen van het project.

4. *Levertijd*

Landen die hebben deelgenomen aan de ontwikkeling van een product hebben doorgaans een voorrangspositie bij de bestelling van dit product ten opzichte van andere landen. De deelnemende landen beschikken daardoor eerder over het product. Dit heeft als voordeel dat Defensie over een 'state of the art' product kan beschikken, wat het groeipotentieel (de mogelijkheden voor langdurig toekomstig gebruik) van het materieel ten goede komt.

5. *Technologische (operationele) risico's*

Elke ontwikkeling van materieel gaat gepaard met technologische risico's. Bij ontwikkeling door meerdere landen kan dit risico groter worden wanneer er optelling van eisen plaatsvindt. De kans is aanwezig dat daardoor het uiteindelijke product niet meer voldoet aan de gestelde eisen. De technologische risico's die kleven aan modificaties van reeds bestaande producten zijn minder groot, maar zeker niet uit te sluiten.

6. *Vertragingsrisico's, commerciële risico's en kostenrisico's*

Door mogelijke technologische tegenslagen of samenwerkingsproblemen wordt de kans op

vertraging van ontwikkelprojecten vergroot. Het kopen van de plank kent deze risico's normaliter niet.

Aan de ontwikkeling van een nieuw product liggen bepaalde commerciële aannames ten grondslag, bijvoorbeeld over de toekomstige verkoop van het product. Deze aannames gaan gepaard met onzekerheden en kunnen wanneer ze niet gerechtvaardigd blijken financiële gevolgen hebben. Het kopen van de plank kent dergelijke risico's niet.

Door opeenstapeling van producteisen van de deelnemende landen, technologische tegenslagen, commerciële risico's en valutarisico's (met name schommelingen in de koers van de dollar), gaat participatie in ontwikkeling gepaard met reële kostenrisico's. Het risico van onvoorziene kosten is er niet of nauwelijks wanneer producten van de plank worden gekocht.

7. *Besluitvormingsproces*

Deelname aan de ontwikkeling van materieel noodzaakt tot het nemen van belangrijke beslissingen in een vroeg stadium. Op het moment waarop over de deelname aan ontwikkeling moet worden besloten, is nog niet altijd een definitieve keuze gemaakt uit de verschillende productalternatieven.

Daarnaast is een land dat deelneemt aan de ontwikkeling van een product in meer of mindere mate gebonden aan de afname van dit product wanneer het is uitontwikkeld. Deze 'verplichting' kan ontstaan doordat een land al grote bedragen heeft geïnvesteerd in de ontwikkeling. Bij het kopen van een bestaand product spelen dergelijke factoren geen rol in het aanschaffingsproces.

8. *Optiewaarde*

Aan het besluit om deel te nemen aan een meerjarig ontwikkeltraject en het daaraan gekoppelde voornemen het eindproduct af te nemen, liggen veronderstellingen over de toekomstige veiligheidssituatie ten grondslag. Ook op andere punten, bijvoorbeeld de beschikbaarheid van goede alternatieven op de markt, wordt geanticipeerd. Tijdens het ontwikkeltraject kan blijken dat deze veronderstellingen niet juist waren. Vanuit deze optiek verdient het de voorkeur de handen zo lang mogelijk vrij te houden en niet te vroeg over de aanschaf van materieel te beslissen.

9. *Betekenis voor de Nederlandse economie*

Deelname aan de ontwikkeling van nieuw materieel door Nederlandse bedrijven, kan de stand van de technologische kennis in Nederland - en daarmee de nationale economie - ten goede komen. Cruciaal voor dergelijke effecten is de hoogwaardigheid van de technologie en eventuele clustereffecten. Bij het kopen van de plank spelen soortgelijke overwegingen zodra compensatieopdrachten aan de orde komen (zie hoofdstuk 3). Over de verhouding van (directe) compensatie ten opzichte van participatie wordt verderop in deze paragraaf nader ingegaan.

Deelname aan de ontwikkeling van materieel creëert mogelijk extra werkgelegenheid en omzet en kan deuren openen voor Nederlandse bedrijven (costshare = workshare), wat weer ten goede kan komen aan de nationale economie. De potentiële positieve effecten hiervan op de nationale economie dienen in hetzelfde licht te worden geplaatst als de potentiële positieve effecten van compensatie en participatie op de economie (zie hoofdstuk 3).

10. *Politieke motieven*

Politieke motieven kunnen een rol spelen bij de afweging of deelname aan ontwikkelingsprojecten opportuun is. Politieke argumenten geven zo nu en dan een doorslaggevende wending aan het verwervingsproces. Motivaties daarvoor kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in de Europese samenwerkingsgedachte. Ook kunnen motieven gelegen zijn in de beoogde verbetering van de Europese defensie technologische industriële basis, het wapenexportbeleid en politieke ontwikkelingen als het Europees Veiligheids en Defensie Beleid (EVDB).

Afwegingscriteria samengevat

<p>Kwalitatieve motieven</p> <ol style="list-style-type: none">1. Mogelijkheden tot inbreng van nationale eisen2. Mogelijkheden voor standaardisatie en interoperabiliteit3. Aantal en gedrag van participanten <p>Bedrijfseconomische motieven</p> <ol style="list-style-type: none">4. Levertijd5. Technologische risico's6. Vertragingsrisico's en economische risico's7. Besluitvormingsproces8. Optiewaarde ('handen vrij houden') <p>Nationale economische motieven</p> <ol style="list-style-type: none">9. Betekenis voor de Nederlandse economie <p>Politieke motieven</p> <ol style="list-style-type: none">10. Bijvoorbeeld Europees samenwerkingsbeleid, wapenexportbeleid
--

- directe compensatie en participatie in ontwikkeling

De genoemde nationaal economische motieven spelen een rol in de besluitvorming zodra compensatieorders in beeld komen of wanneer costshare=workshare afspraken worden gemaakt als wordt deelgenomen aan ontwikkeling. In beide gevallen is het mogelijk dat er positieve effecten worden bereikt voor de nationale economie.

Wanneer directe compensatie kan worden bedongen bij de aanschaf van materieel of geparticipeerd kan worden in de ontwikkeling van nieuw materieel, doet de vraag zich voor hoe economische argumenten (werkgelegenheid, omzet en technologische kennis) de keuze tussen de deelname aan ontwikkeling en het kopen van bestaand materieel mogen beïnvloeden. Over het algemeen zullen de

economische effecten van participatie en directe compensatie niet veel van elkaar verschillen, zij het dat participatie doorgaans een hoger technologischer gehalte kent dan directe compensatie. Ook zijn er aan beide alternatieven kosten verbonden. In hoofdstuk 3 is ingegaan op de kosten van compensatie. Ook aan participatie zijn kosten verbonden. Zo is het bij de verdeling van de productie over de landen niet uit te sluiten dat er inefficiënties optreden en vindt de aanbesteding niet altijd plaats onder volledige concurrentie.

Naast deze overeenkomsten zijn er nog enkele verschillen. Bij costshare=workshare afspraken is het risico dat een klein land als Nederland met een bescheiden defensie-industrie meer costshare dan workshare binnen haalt reëel. Ten tweede wordt aangenomen dat compensatie gemiddeld een prijsopdrijvend effect heeft. Daarnaast is het zo dat participatie al aanvangt in het ontwikkelproces en compensatie in het productieproces. Een ander aandachtspunt is dat het beleid van het ministerie van Defensie gericht is op het kopen van de plank, en dus aanstuurt op compensatie, terwijl het bedrijfsleven participatie doorgaans interessanter vindt. Een laatste verschilpunt heeft betrekking op de onderhandelingsprocedure. Bij compensatie heeft het ministerie van Economische Zaken het voortouw en onderhandelt het over de invulling van de compensatieplicht. De costshare=workshare afspraken worden in geval van participatie gevoerd door het ministerie van Defensie, in nauw overleg met het ministerie van Economische Zaken.

4.2.3 Internationale ontwikkelingen

Het is gebruikelijk dat materieelprojecten worden getoetst op realisatie in een internationaal samenwerkingsverband. Dit kan binationaal zijn, maar ook multinationaal. Ook zouden materieelagentschappen als OCCAR, waar Nederland overigens momenteel geen lid van is (de conventie ligt bij het parlement), de uitvoering van projecten op zich kunnen nemen. Ten slotte zou in de toekomst de ontwikkeling van het EVDB een rol van betekenis kunnen gaan spelen in de besluitvorming over materieelprojecten.

4.3 Bevindingen en aanbevelingen

4.3.1 Inleiding

De taakopdracht van dit onderzoek vraagt de werkgroep in kaart te brengen hoe beslissingen tot participatie in ontwikkeling tot stand komt en welke overwegingen daarbij een rol spelen. Ook wordt gevraagd naar de ervaringen met ontwikkeltrajecten in het verleden en of er een beleidslijn kan worden geformuleerd aan de hand waarvan beslissingen over het kopen van de plank dan wel het participeren in ontwikkeling kunnen worden genomen.

De werkgroep heeft in de eerste plaats geconstateerd dat er in het materieelvoorzieningsproces niet één vast moment is waarop deze keuze zich aandient. Indien tot ontwikkeling wordt besloten, is dit steeds het gevolg van een proces waarvan de uitkomst zich geleidelijk uitkristalliseert. Dit begint met de formulering van een behoeftestelling in termen van capabilities. Pas wanneer tijdens het DMP blijkt dat kopen van de plank geen optie is, komt ontwikkeling aan de orde.

Om zicht te krijgen op de wijze waarop uiteindelijk wordt besloten tot de ontwikkeling van materieel, en de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen, heeft de werkgroep een aantal afwegingscriteria geïnventariseerd. Deze criteria zijn globaal onder te verdelen in defensieargumenten, nationale en bedrijfseconomische argumenten en politieke argumenten, en komen in verschillende stadia van het verwervingsproces naar voren (zie paragraaf 4.2.2).

Om de vraag uit de taakopdracht naar ervaringen met ontwikkelprojecten in het verleden te kunnen beantwoorden, is een historisch overzicht nodig dat in kaart brengt hoe grote materieelprojecten zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. Zo een overzicht, een ex-post toetsing, moet ingaan op de ontwikkeling van de budgettaire en planningsaspecten van projecten en tevens aandacht besteden aan de achterliggende oorzaken van veranderingen.

De werkgroep heeft getracht een dergelijk overzicht op te stellen, maar heeft slechts een beperkt overzicht kunnen samenstellen (zie bijlage 5). De werkgroep is er niet in geslaagd het gewenste, meer uitgebreide en gedetailleerde overzicht samen te stellen, omdat er binnen Defensie geen database aanwezig is die historisch gestructureerde informatie bevat.

Het opstellen van een algemene beleidslijn waarvan de taakopdracht spreekt, aan de hand waarvan over participatie dan wel kopen van de plank kan worden besloten, acht de werkgroep op dit moment niet haalbaar. Bij grote projecten is de besluitvorming daarvoor te complex en spelen er te veel onzekerheden omtrent afwegingscriteria. Wel acht de werkgroep het haalbaar en belangrijk dat elk besluit over ontwikkelprojecten wordt getoetst aan een aantal relevante criteria, een ex-ante toetsing. Voor een deel zijn dit de afwegingscriteria zoals genoemd in paragraaf 4.2.2. Zoals gezegd is voor de formulering van een beleidslijn, en ook voor een toetsingskader, echter meer historische kennis nodig van de ontwikkeling van projecten.

4.3.2 Projectenoverzicht

Om de ervaringen met grote materieelprojecten uit het verleden in kaart te kunnen brengen is een historisch overzicht nodig dat het verloop van deze projecten schetst door de jaren heen. Uit zo een overzicht dient naar voren te komen hoe grote projecten zich op bepaalde vlakken ontwikkelen en welke factoren medebepalend zijn voor het falen of slagen van grote projecten. In de eerste plaats gaat het hierbij om budgettaire en planningsaspecten. Het overzicht dient niet te volstaan met het weergeven van deze ontwikkelingen, maar zal ook moeten ingaan op de achterliggende oorzaken. De werkgroep heeft gepoogd aan de hand van projecten uit het verleden een dergelijk overzicht op te stellen, maar is hier slechts ten dele in geslaagd. De beschikbare informatie sloot niet aan op het door de werkgroep gewenste overzicht⁴⁴. Omdat de werkgroep de opstelling van een overzicht zoals bedoeld belangrijk acht om op termijn lering te trekken uit het verloop van grote materieelprojecten, wordt aanbevolen in de toekomst te werken aan de jaarlijkse opstelling van een voortgangsrapportage voor grote materieelprojecten. Voor de rapportage kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij het reeds bestaande Materieelprojecten Overzicht⁴⁵.

44 Een reden hiervoor is dat door de opeenstapeling van budgettaire aanpassingen als gevolg van regeringsnota's en regeerakkoorden, het zicht op beleidsaanpassingen en de financiële effecten daarvan op ieder individueel project, is vertroebeld.

45 Jaarlijks overzicht van materieelprojecten en afstotingen van het ministerie van Defensie.

Bij de vormgeving van de rapportage kan de Engelse praktijk als voorbeeld dienen. Sinds begin jaren tachtig verschijnt in Engeland elk jaar een overzicht waarin de grote materieelprojecten van het Engelse ministry of Defence de revue passeren (Major Projects Report). Per project worden prijs- en planningsmutaties vermeld en toegelicht. Per project wordt op basis van deze informatie ook een tussenstand opgemaakt en over langere periodes worden lessen getrokken. Hieronder volgt een overzicht van rapportagepunten uit het Engelse overzicht:

Rapportagepunten Engels overzicht

1. Doelstelling van het project / te vervullen behoefte
2. Oorspronkelijk geraamd meerjarig budget
3. Oorspronkelijke tijdsplanning
4. Budgetaanpassingen sinds start van het project
5. Verklaring budgetaanpassingen
6. Planningaanpassingen sinds start van het project
7. Verklaring planningaanpassingen

Met betrekking tot budgetaanpassingen wordt op de volgende punten nader ingegaan:

- Veranderingen specificaties van het project
- Prijsaanpassing als gevolg van inflatie
- Aanpassing specificaties
- Aanpassing kwantiteiten
- Valuta-oorzaken
- Ramingsonzekerheden
- Contractprijzen
- Internationale samenwerking
- Overige oorzaken

Met betrekking tot planningaanpassingen wordt op de volgende punten nader ingegaan:

- Technische complicaties
- Budgettaire beperkingen
- Internationale samenwerking
- Veranderingen in het project
- Onderhandelingen
- Oorzaken gelegen in gerelateerde projecten
- Overige oorzaken

Het Major Projects Report in Engeland bestaat al twintig jaar en is destijds in het leven geroepen om de informatievoorziening aan het parlement te verbeteren. In Engeland wordt het overzicht opgesteld door het ministerie van Defensie en becommentarieerd door de Engelse Algemene Rekenkamer. Wanneer over een langere periode ook in Nederland dergelijke overzichten worden opgesteld, vergroot dit de kennis omtrent de algemene risico's die aan grote projecten kleven. Meer specifieke

kennis van deze risico's kan volgens de werkgroep het bestaande materieelbeleid ondersteunen en behulpzaam zijn bij beleidsformulering in de toekomst. In de praktijk zal het rapport volgens de werkgroep in ieder geval ten dienste staan van de ministeries van Defensie en Financiën en het Parlement. Hieronder een eerste aanzet op basis van het overzicht dat tijdens het onderzoek is samengesteld.

Een aanzet...

Van een aantal ontwikkelingsprojecten met een D-brief in de periode 1995-2000 of in die periode gestopte projecten is het verloop van de budgetten en ontwikkelingsduur in kaart gebracht. Daarnaast zijn de gegevens in dezelfde periode van "van de plank" projecten verzameld (zie bijlage 5).

Uit deze overzichten kunnen enkele voorzichtige conclusies worden getrokken:

- Ontwikkelingsprojecten overschrijden in het algemeen de factoren tijd en geld vaker dan "van de plank" projecten;
- Hoe meer landen deelnemen aan een ontwikkelingsproject, hoe groter het risico op tijd- en/of kostenoverschrijding, of op tussentijds stoppen van het project.
- "Van de plank" projecten worden in het algemeen ruim tot zeer ruim binnen het budget gerealiseerd en gemiddeld ook binnen het tijdsplan.

Bij deze conclusies moet in beschouwing worden genomen dat het om een gering aantal projecten gaat en de conclusies derhalve niet statistisch zijn onderbouwd. Bij de opstelling van het overzicht is bovendien gebleken dat het van groot belang is de informatie over het verloop van projecten zorgvuldig te interpreteren. In menig geval liggen aan kostenoverschrijdingen bijvoorbeeld acceptabele oorzaken ten grondslag. Zo kan een noodzakelijke aanpassing van de operationele/technische specificaties tot extra kosten leiden.

4.3.3 Afwegingskader

Zoals in de inleiding van deze paragraaf vermeld, acht de werkgroep het in het kader van dit onderzoek niet haalbaar om voor grote materieelprojecten een beleidslijn te ontwikkelen aan de hand waarvan besluiten over ontwikkeling kunnen worden genomen. Wel concludeert de werkgroep dat wanneer uit het DMP-proces ontwikkeling als een reële verwervingsoptie naar voren komt er een toets dient plaats te vinden op een aantal relevante punten. Deze punten komen deels overeen met de genoemde besluitvormingsmotieven in paragraaf 4.2.2. Het is echter van belang dat de punten waarop wordt getoetst en de oordeelsvorming per punt in de toekomst wordt gebaseerd op systematisch vergaarde kennis. De lessen uit het verleden daarom dienen in de toetsing te worden verwerkt.

De toetsing dient volgens de werkgroep de vorm te krijgen van een kosten-batenanalyse, waarbij ook dient de optie om te wachten tot het product is uitontwikkeld en het dan alsnog van de plank te kopen, in de analyse te worden betrokken. De opstelling van de kosten-batenanalyse en de weging van de uitkomsten dient, zoals ook in hoofdstuk twee beschreven, in het DMP-proces te worden vastgelegd (aan het eind van de studiefase). Voor de bepaling van de gevallen waarin een kosten-batenanalyse dient te worden gemaakt, onderscheidt de werkgroep twee opties: (zie ook hoofdstuk 2)

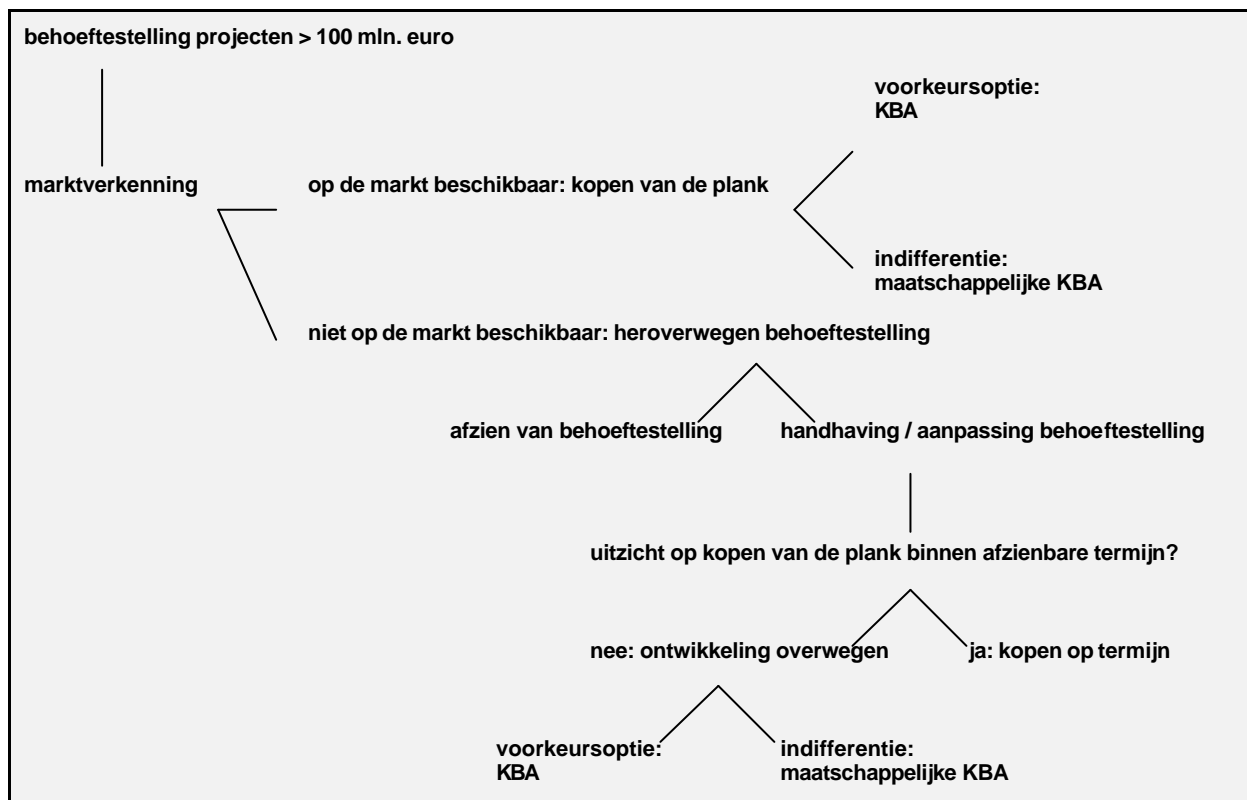
Optie 1: De werkgroep beveelt aan om voor projecten vanaf 100 mln. euro een kosten-batenanalyse uit te voeren. Deze analyse dient aan het eind van de C-fase plaats te vinden en wordt, indien naar het oordeel van het ministerie van Defensie noodzakelijk en mogelijk, extern gevalideerd door een wetenschappelijk instituut.

Wanneer het ministerie van Defensie indifferent is ten aanzien van de voorliggende verwervingsopties zal, door tussenkomst van het ministerie van Economische Zaken, een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden verricht die tenminste door een wetenschappelijk instituut zal worden gevalideerd.

Optie 2: De werkgroep beveelt aan om voor projecten vanaf 100 mln. euro (en voor projecten beneden die grens te bepalen in overleg tussen de ministeries van Defensie en Financiën) een kosten-batenanalyse uit te voeren. Deze analyse dient aan het eind van de C-fase plaats te vinden en wordt extern gevalideerd door een wetenschappelijk instituut.

Wanneer het ministerie van Defensie indifferent is ten aanzien van de voorliggende verwervingsopties zal, door tussenkomst van het ministerie van Economische Zaken, een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden verricht die tenminste door een wetenschappelijk instituut zal worden gevalideerd.

De werkgroepleden afkomstig van de ministeries van Defensie, Economische zaken en Buitenlandse Zaken hebben een voorkeur voor optie 1. De leden van de werkgroep afkomstig van de ministeries van Financiën en Algemene Zaken hebben een voorkeur voor optie 2. Onderstaande beslisboom laat zien hoe de ex-ante toetsing past in het DMP-proces.



Aanbeveling en aanbevelingsopties samengevat

1. *De werkgroep beveelt aan dat gewerkt zal worden aan de jaarlijkse opstelling van een projectenoverzicht (eventueel geïntegreerd in bestaande overzichten) waarbij op een systematische wijze de voortgang van grote materieelprojecten wordt gevolgd. Elke rapportage dient in te gaan op een aantal vaste punten (o.a. prijs, planning, kwaliteit, projectorganisatie) en een toelichting te geven op ontwikkelingen op deze punten.*

2. *Optie 1: De werkgroep beveelt aan om voor projecten vanaf 100 mln. euro een kosten-batenanalyse uit te voeren. Deze analyse dient aan het eind van de C-fase plaats te vinden en wordt, indien naar het oordeel van het ministerie van Defensie noodzakelijk en mogelijk, extern gevalideerd door een wetenschappelijk instituut.*
Wanneer het ministerie van Defensie indifferent is ten aanzien van de voorliggende verwervingsopties zal, door tussenkomst van het ministerie van Economische Zaken, een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden verricht die tenminste door een wetenschappelijk instituut zal worden gevalideerd.
Optie 2: De werkgroep beveelt aan om voor projecten vanaf 100 mln. euro (en voor projecten beneden die grens te bepalen in overleg tussen de ministeries van Defensie en Financiën) een kosten-batenanalyse uit te voeren. Deze analyse dient aan het eind van de C-fase plaats te vinden en wordt extern gevalideerd door een wetenschappelijk instituut.
Wanneer het ministerie van Defensie indifferent is ten aanzien van de voorliggende verwervingsopties zal, door tussenkomst van het ministerie van Economische Zaken, een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden verricht die tenminste door een wetenschappelijk instituut zal worden gevalideerd.

De leden werkgroep afkomstig van de ministeries van Defensie, Economische zaken en Buitenlandse Zaken hebben een voorkeur voor optie 1. De leden van de werkgroep afkomstig van de ministeries van Financiën en Algemene Zaken hebben een voorkeur voor optie 2.

Literatuurlijst

1. 'RUSI rapport', A 'counter-expertise' study on the Netherlands' F-16 replacement programme, Royal United Services Institute for Defence Studies, London, maart 2001.
2. *Adviesaanvraag Motie Zijlstra / Van 't Riet*, aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 21 augustus 2000 (www.mindef.nl/nieuws/parlement/brieven/content/210800_motie.html).
3. *Beoordeling van een onderzoeksmethodologie voor een KBA van het Nederlands compensatiebeleid*, PricewaterhouseCoopers, Den Haag, 1999.
4. Brochure defensie materieelkeuze proces, DGM, ministerie van Defensie CPB, oktober 2001, ISBN 90-5833-082-6.
5. *De maatschappelijke kosten en baten van technologiesubsidies zoals de WBSO*, CPB, 2001 ISBN: 90-5833-077-X.
6. *De Nederlandse defensiegerelateerde industrie*, PricewaterhouseCoopers, Den Haag, 1998.
7. Hartley, K. and T. Sandler (1995), *Handbook of Defense Economics*, chapter 16, Industrial Policies in the Defense Sector.
8. *Het compensatiebeleid in andere landen, Een vergelijkend onderzoek*, CMP, ministerie van Economische Zaken, mei 1996.
9. *Jaaroverzicht Materieelbeleid*, DGM, ministerie van Defensie, juli 2000.
10. *Jaarrapportage 2000 compensatiebeleid*, ministerie van Economische Zaken, aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 3 april 2001.
11. *Jaarrapportage compensatiebeleid*, ministerie van Economische Zaken, aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 23 maart 1999.
12. K 22826, *Het compensatiebeleid 1974-1992 en de inschakeling van de Nederlandse industrie bij het defensieverwervingsproces*, nr 1-2.
13. K 22826, *Het compensatiebeleid 1974-1992 en de inschakeling van de Nederlandse industrie bij het defensieverwervingsproces*, nr 3.
14. K 24752, *Herziening van de procedureregeling grote projecten*, nr.1.
15. K 26231, *Compensatiebeleid aanschaf defensiematerieel in het buitenland*, nr1. (Rapport Algemene Rekenkamer).
16. *Notitie t.b.v. de opdrachtformulering voor een contra-expertise over de vervanging van de F-16*, Tweede Kamer, cj.23/05/00, 23 mei 2000.
17. OECD (1995), *Impacts of national technology programmes*, OECD, Paris.
18. *The Economics of Offsets, Defence Procurement and Countertrade*, Stephen Martin, Harwood academic publishers, 1996, ISBN 3-7186-5782-1.

Bijlagen

- Bijlage 1. Taakopdracht onderzoek
- Bijlage 2. Geïnterviewde personen
- Bijlage 3. DMP-evaluatie
- Bijlage 4. Samenwerkingsprotocol Defensie - Economische Zaken
- Bijlage 5. Projectenoverzicht
- Bijlage 6. Samenstelling van de werkgroep

Bijlage 1 Taakopdracht onderzoek

Verwerving van defensiematerieel voor de Nederlandse Krijgsmacht

Anleiding

Defensie is een departement, waar per jaar miljarden worden besteed aan de aanschaf van nieuw materieel (2000: 2,35 miljard).

Bij grote projecten - voertuigen voor de landmacht, tanks, vliegtuigen, helikopters, vaartuigen - is de procedure als volgt. Eerst wordt de behoefte vastgesteld; wat hebben we nodig en aan welke eisen moet dat voldoen?

Vervolgens wordt de 'markt' verkend; alternatieven worden in kaart gebracht (prijs, kwaliteit, is reeds ontwikkeld/moet nog ontwikkeld worden etc.). De uiteindelijke keuze voor een bepaalde aanschaf is de afrondende fase. Daarna volgt nog een evaluatiefase waarin de gang van zaken in de voorgaande fasen kritisch worden gezien en op basis waarvan herhaling van fouten voorkomen kan worden.

De vraag die in dit onderzoeksvoorstel centraal staat is: hoe komt Defensie op de meest optimale wijze aan materieel? Daarbij doet zich in voorkomende gevallen de vraag voor of Nederland wil participeren in de ontwikkeling van een bepaald project. Voorbeelden hiervan zijn de marinehelikopter NH-90 en het medium range anti-tank wapen van de landmacht. De Nederlandse overheid betaalt in deze gevallen (voor een nader te bepalen deel) mee aan de ontwikkelingskosten van het product. In ruil daarvoor wordt zeggenschap verkregen over de eisen waaraan het product moet voldoen, krijgt de vaderlandse industrie (doorgaans) een aandeel in de productie en is soms sprake van baten doordat bepaalde kosten (royalties, Foreign Military Sales -toeslag voor Amerikaanse producten) niet meer behoeven te worden betaald.

Tegenover het participeren in een project staat het 'van de plank kopen' van materieel. Hierbij wordt, zoals de naam al doet vermoeden, een reeds bestaand product besteld. Specifiek voor de defensie-industrie is dat daarbij doorgaans sprake is van compensatieorders. Dit komt kortgezegd op het volgende neer: indien Nederland voor een bepaald bedrag een militaire order plaatst in het buitenland, dan verplicht het betreffende buitenlandse bedrijf zich tot het plaatsen van tegenorders voor minimaal een zelfde bedrag bij het Nederlandse bedrijfsleven. Achtergrond van het compensatiebeleid is de imperfectie van de defensie markt; Nederland snijdt zich vooral industrieel in de vingers indien dit beleid niet wordt gevolgd.

Probleemstelling

Centraal thema is, zoals aangegeven, de vraag hoe Defensie op de meest optimale wijze aan zijn materieel komt. Een van de vragen daarbij is onder welke voorwaarden het voor Nederland opportuun is deel te nemen aan de ontwikkeling van defensiematerieel en wie dat betaalt. Gepoogd wordt terzake een algemene beleidslijn te ontwikkelen. Voor situaties waarin van de plank kopen gunstiger lijkt, wordt de verwervingsstrategie in kaart gebracht en geëvalueerd (wie beslist bij welke projecten over de verwerving en op grond van welke criteria wordt een shortlist van mogelijke aanbieders vastgesteld?) en wordt het effect van het compensatiebeleid in kaart gebracht. Daarbij wordt nagegaan of de doelstellingen van het compensatiebeleid worden bereikt, wie de kosten van compensatie draagt en waar de baten neerslaan. Deze antwoorden worden gezien in het licht van het centrale thema van het onderzoek.

Onderzoeksvragen

Vragen die met betrekking tot de deelname aan ontwikkeling van defensiematerieel aan de orde kunnen komen zijn:

- Welke motieven hebben in het verleden een rol gespeeld in de beslissing tot deelname aan de ontwikkeling van grote materieelprojecten (werkgelegenheid, omzet, technologische spin-off, BTW-plicht)?
- Wat zijn de resultaten en ervaringen geweest van deze ontwikkelingsprojecten (kwalitatieve en kwantitatieve risico's)?
- Welke huidige en toekomstige omgevingsontwikkelingen zijn relevant voor de weging van deze motieven bij toekomstige beslissingen over al dan niet deelnemen in de ontwikkeling van grote materieelprojecten?
- Wat zijn de kosten en baten van deelname aan ontwikkelingen en voor wiens rekening komen deze?
- Welke actoren zijn betrokken bij de beslissing tot deelname aan ontwikkeling en wat zijn hun belangen?
- Op welke wijze kan inschakeling van onafhankelijke deskundigen bijdragen aan een objectieve afweging?
- Is er een algemene beleidslijn te ontwikkelen aan de hand waarvan beslissingen kunnen worden genomen, zo ja, welke en zo nee, waarom niet?

Vragen met betrekking tot het van de plank kopen zijn onder meer:

- Hoe is het verwervingstraject van Defensie vormgegeven? Wie neemt op welk moment welke beslissingen en welke criteria gelden daarbij?
- Is er reden voor een heroriëntatie van het bestaande besluitvormingstraject en zo ja, van welke aard zou deze zijn?
- Wat zijn de doelstellingen van compensatiebeleid?
- Wie beslist over toepassing van het compensatiebeleid, wat zijn de voor- en nadelen van dit beleid, wat zijn de kosten daarvan en wie betaalt deze?
- Worden de doelstellingen in de praktijk gerealiseerd en hoe wordt dit vastgesteld?
- In welke landen wordt compensatiebeleid, net als in Nederland, toegepast?
- Is er reden voor een heroriëntatie van het bestaande beleid en zo ja, van welke aard zou deze zijn?

Onderzoeksaanpak

Bij dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van literatuurstudie en interviews.

Deelnemende departementen

Voorgesteld wordt een werkgroep te formeren die bestaat uit vertegenwoordigers van: Defensie, Economische Zaken, Algemene Zaken, Financiën

Aanvang onderzoek

Momenteel wordt bij Defensie het Defensie Materieel Proces (DMP) geëvalueerd. Om de aankoop van materieel in goede banen te leiden wordt het zogeheten DMP gevolgd. Het DMP bestaat uit vijf fasen (behoeftestelling, voorstudie, studie, verwervingsvoorbereiding en evaluatie, zie ook onder 'aanleiding') die elk worden afgesloten met een rapport. Daarin staat de informatie die nodig is om te beslissen hoe het aanschaffingsproces moet worden voortgezet.

Deze evaluatie ligt in het verlengde van de hierboven geformuleerde taakopdracht en kan wellicht een nuttige bijdrage leveren aan het onderzoek. Dit, in combinatie met de personele capaciteit die voor beide trajecten noodzakelijk is, leidt tot het voorstel met de IBO-werkgroep eerst een aanvang te maken, als de DMP-evaluatie (goeddeels) is afgerond, doch uiterlijk op 1 december van dit jaar. Voordien kunnen secretaris(sen) en voorzitter wel reeds het nodige voorwerk verrichten, zodat het IBO vanaf 1 december een vliegende start kan maken.

Ook de kosten en baten van compensatiebeleid vormen reeds onderwerp van onderzoek, waarvan de resultaten uitstekend van pas kunnen komen bij onderhavig IBO. Van de zijde van het ministerie van Economische Zaken zal worden bevorderd dat de resultaten van genoemd onderzoek zo spoedig mogelijk beschikbaar komen voor de werkgroep. De datum voor de eindrapportage van dit IBO hangt hier vermoedelijk mee samen.

Voorzitter en secretaris

Wie het voorzitterschap en secretariaat zullen vervullen en op welke wijze dit zal worden ingekleed, zal, zoals gebruikelijk, in goed overleg met Defensie worden bepaald. Bij de voorzitter gaat de voorkeur uit naar een zo onafhankelijk mogelijk persoon.

Bijlage 2 geïnterviewde personen

- Lt-Gen b.d. H.A. Couzy Oud Bevelhebber der Landstrijdkrachten
- Cdre R.S. van Dam Ministerie van Defensie
Defensiestaf/Sous-Chef Nationale Plannen
- Drs. Ir. J.F. Houtman Ministerie van verkeer en Waterstaat
Rijkswaterstaat, afdeling Markt
- Kol J.A.C. de Ruiter Ministerie van Defensie
Defensiestaf/Nationale Plannen
- Drs. S. de Spiegeleire Rand Europe
Senior Policy Analyst
- KTZE A.M. Muller Ministerie van Defensie
Directie Materieel Koninklijke Marine/ Hoofd Plannen Materieel
- Bgen ir. H.J.G.J. Teussink Ministerie van Defensie
Directoraat-Generaal Materieel/ Directeur Plannen en
Internationale Materieelbetrekkingen,
- Drs. E. Kwast Ministerie van Defensie
Directoraat-Generaal Materieel/Hoofd Plannen en Procescoördinatie
- Prof. K. Hartley University of York, department of Economics and Related Studies
Centre for Defense Economics
- Prof. Dr. J. Francois Erasmus Universiteit Rotterdam
Vakgroep Internationale Economie
- Drs. B. Minne Centraal Planbureau
Afdeling Technologie en Industrie
- Drs. S. Smid PricewaterhouseCoopers
- Drs. R.P.M. Overgoor PricewaterhouseCoopers
- Drs. R.W. Terpstra Stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten (NIID)
beleidsmedewerker
- Dhr. Willems Stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten (NIID)
senior adviseur technologie
- Ir. Dijkstra TNO Prins Maurits Laboratorium
Manager Marketing & Communication
- Ing. K. Vis Stork N.V.
Vice-president Defence Marketing
- Drs. Harry J. van den Bergh

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust bij de IBO-werkgroep.

Bijlage 3

Beschrijving uitkomsten DMP-evaluatie door het ministerie van Defensie

Het is van belang een bestuurlijk proces periodiek te bezien op de actualiteit van de daaraan ten grondslag liggende doelstellingen en van de procedures om die doelstellingen doelmatig te verwezenlijken. In 1996 werd daarom in de vorige evaluatie besloten het DMP in 2000 opnieuw te evalueren. In de tussentijd hebben zich ook nieuwe ontwikkelingen voorgedaan, in het bijzonder veranderingen in de "bestuurlijke omgeving" van het DMP, die tot de vraag leidden of het DMP daarmee nog in overeenstemming is. Voorts blijven vertragingen en kostenverhogingen in materieelprojecten vragen oproepen over de beheersing van het materieelvoorzieningsproces. Tegen die achtergrond is in de Defensienota 2000 besloten tot versterking van de centrale regie, ook voor grote materieelprojecten. De evaluatie van het DMP bood de gelegenheid niet alleen het DMP zelf te actualiseren, maar ook de bredere samenhang, onder meer met de regie, te beschouwen. Op grond van de evaluatie van het DMP heeft de staatssecretaris van Defensie tot een aantal verbeteringen en actualiseringen. De belangrijkste inhoudelijke/beleidsmatige aanpassingen zijn onderstaand weergegeven

a. Verbetering behoeftestelling

Een goede behoeftestelling vereist in de eerste plaats een grondige beoordeling van de gewenste capaciteiten, voordat wordt bezien welk materieel daarvoor nodig is. Die volgorde is ook van belang om te kunnen beoordelen of via competitieve dienstverlening (CDV) in een behoefte kan worden voorzien. Die meer abstracte beoordeling moet altijd deel uitmaken van de behoeftestelling, voordat een concrete materieelbehoefte kan worden ingevuld. Voor een tijdige beoordeling van de mogelijkheden tot uitbesteding van diensten moet CDV worden ingebed in alle procedures, te beginnen in de fase van de behoeftestelling.

Een inzichtelijke en goed gefundeerde behoeftestelling is een voorwaarde voor een zorgvuldige herijking van de operationele behoefte in de B- tot en met D-fase. De A-brief mag zich niet beperken tot een beschrijving van de genomen besluiten, maar moet ook inzicht geven in de afwegingen die daaraan ten grondslag hebben gelegen. Op die manier is het parlement in staat te beoordelen of de afwegingen gedegen zijn gemaakt en of ook beleidsalternatieven in beschouwing zijn genomen.

De financiële raming is in deze fase doorgaans nog slechts een planmatige raming. Later in het project ontstaat een beter zicht op de werkelijke kosten van het benodigde materieel, omdat dan pas een formele marktverkenning mogelijk is. Het is van belang dat helder wordt aangegeven op welke gegevens de financiële raming berust en hoe 'hard' die raming is. Naarmate het project vordert, zijn betere ramingen mogelijk en worden de financiële doelpalen vastgezet. Wijzigingen van enig belang in de financiële projectomvang moeten ter goedkeuring aan het kerndepartement worden voorgelegd en aan het parlement gemeld.

b. Combinatie DMP en procedureregeling grote projecten

De Tweede Kamer heeft voor grote projecten een speciale procedureregeling ontworpen, waarin voor de parlementaire informatievoorziening een basisbeschrijving en periodieke voortgangsrapportages zijn voorzien. Voor de informatie aan het parlement over grote materieelprojecten is uiteraard de Procedureregeling Grote Projecten de leidraad. Overigens zijn de richtlijnen voor deze rapportages en DMP-brieven wet de te behandelen onderwerpen betreft nagenoeg gelijk. Voor zover nuttig, zullen de voorschriften voor in DMP-documenten te behandelen onderwerpen worden aangevuld. Nu al worden waar mogelijk DMP-brieven gecombineerd met de jaarrapportage.

De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft in haar jongste Jaarrapportage procedureregeling Grote Projecten enkele aanbevelingen gedaan voor de voortgangsrapportages, onder andere met betrekking tot de actualiteitswaarde, peildata voor de informatie en het accountantsrapport bij de rapportage. Als het parlement hierover besluiten heeft genomen, zal worden bezien waar het DMP moet worden bijgesteld. Overigens is de Algemene Rekenkamer onlangs een onderzoek begonnen naar 'Waarborgen Kwaliteit Beleidsinformatie Grote Projecten'. In dit onderzoek worden ook vier defensieprojecten onder de loep genomen.

c. Competitieve dienstverlening (CDV)

Bij investeringsprojecten is een CDV-toets voorzien. Daarin wordt bezien of een bepaalde capaciteit waaraan behoefte bestaat, door Defensie zelf moet worden geleverd of dat uitbesteding beter en doelmatiger is. De toets valt uiteen in verschillende onderdelen, die passen bij verschillende fasen van een project. Het ligt voor de hand besluiten over CDV vanaf een zo vroeg mogelijk moment te incorporeren in het DMP.

d. Participatie in ontwikkeling versus kopen van de plank

Zoals in de Defensienota 2000 is aangegeven wordt als regel bestaand materieel van de plank gekocht. Alleen wanneer niet tijdig geschikt materieel voorhanden is, kan in een ontwikkeling worden deelgenomen. De regels van het DMP zijn toepasbaar op beide soorten projecten. Deelname in een ontwikkeling is, alleen al vanwege de financiële verplichting die daarmee wordt aangegaan, niet vrijblijvend. Dat onderstreept het belang van een zorgvuldige afweging, vroegtijdig in het project, die in de informatie aan het parlement helder moet worden uiteengezet. Tegelijkertijd moet uit de informatie aan het parlement duidelijk naar voren komen op welk moment in een ontwikkelingsproject niet of moeilijk omkeerbare besluiten worden genomen.

e. Verbetering projectbeheersing

Het DMP heeft ten doel in een ordelijk verlopend keuzeprocess de onzekerheden in een project stap voor stap te verminderen. Maar de ervaring onderstreept dat de beheersbaarheid van materieelprojecten met betrekking tot de factoren product, tijd en geld niet eenvoudig is. Daarom is, in samenhang met de evaluatie van het DMP, ook bezien hoe de planning in product, tijd en geld vanaf het begin van een project zo realis tisch mogelijk kan worden gemaakt en hoe een optimale realisatie is te bevorderen.

Behoeften kunnen zich wijzigen onder invloed van onder meer wijzigingen in de veiligheidssituatie en technologische ontwikkelingen. Vertragingen kunnen uiteenlopende oorzaken hebben, zoals politieke ontwikkelingen, bijvoorbeeld verkiezingen, technische problemen in ontwikkelingsprogramma's, moeizame internationale besluitvorming of een te optimistische planning. Ook budgetoverschrijdingen kunnen op velerlei factoren zijn terug te voeren, waaronder nieuwe prioriteitstelling, prijsstijgingen en valutakoersaanpassingen en onvoldoende inzicht in de markt in de A-fase, wanneer nog geen marktverkenning mag en kan worden uitgevoerd. Veranderingen in de behoefte, vertragingen en budgetoverschrijdingen hangen vaak nauw met elkaar samen en beïnvloeden elkaar.

Voor een betere projectbeheersing is een reële en behoedzame raming, zowel in tijd als in geld, een eerste vereiste. Zodra een behoefte in de planning wordt opgenomen, wordt bepaald wanneer de desbetreffende capaciteit beschikbaar kan en moet zijn (bijv. vervanging van verouderd materieel: in hoeverre is het operationeel en/of financieel verantwoord dit materieel langer aan te houden). Een plan van aanpak moet een haalbare tijdsplanning voor DMP-documenten bevatten, inclusief de benodigde tijd voor politieke besluitvorming. Een reële raming houdt ook in dat projectbudgetten in beginsel jaarlijks worden aangepast aan het geldende prijspeil.

Al eerder is opgemerkt dat de financiële raming in de A-fase vaak niet meer dan planmatig is en kan zijn. Al naar gelang de risico's in (een fase van) een project kan een risicoservering in het budget worden opgenomen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de commerciële positie van Defensie.

Voortaan zal per project, bij de opstelling van de afdoeningsnota aan het einde van een DMP-fase, worden bezien of het mogelijk en wenselijk is het budget taakstellend te maken. Doet zich dan een prijsverhoging voor, dan zal een oplossing moeten worden gezocht in een herziening van de kwantitatieve en/of kwalitatieve behoefte of aanpassing van het budget. Daarmee wordt de druk tot kostenbeheersing zo groot mogelijk gemaakt.

f. DMP en regie

In de Defensienota 2000 werd reeds het besluit vastgelegd de centrale regie over grote materieelprojecten te versterken. In de evaluatie was de relatie tussen de versterking van de centrale regie en het DMP dan ook een belangrijk punt van aandacht. Het DMP is vooral gericht op de vastgestelde besluitvormings- en rapportagemomenten. Tussen die vaste momenten kunnen soms jaren verlopen. In die tijd kan het nodige gebeuren met betrekking tot de factoren product, tijd, geld en projectorganisatie. Dat onderstreept het belang van een heldere formulering van deze factoren in de afdoeningsnota en van de rapportageplicht aan het kerndepartement indien aan een of meer van deze factoren niet kan worden voldaan. In het kader van een versterkte centrale regie overlegt de DGM maandelijks met de krijgsmacht delen over materieelprojecten. Dat overleg heeft een zekere thermometerfunctie: voor een aantal projecten wordt de stand van zaken opgenomen en wordt beoordeeld of daarvoor bijzondere aandacht nodig is. DGM doet waar nodig aanbevelingen en geeft aanwijzingen om te voorkomen dat het project de gestelde voorwaarden te buiten gaat. Geeft een bevelhebber aan dat aan de voorwaarden niet kan worden voldaan, dan kunnen de bewindslieden besluiten tot bijstelling daarvan. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van projecten blijft bij de bevelhebbers.

Maar ook zonder dat een bevelhebber knelpunten of problemen signaleert kan DGM in het kader van de regie pro-actief projecten aan een speciaal onderzoek onderwerpen. Zulke onderzoeken kunnen betrekking hebben op zeer uiteenlopende aspecten, bijvoorbeeld op de vraag of het product voldoet aan de gestelde eisen, op de prijsopbouw van offertes of de mate waarin leveranciers voldoen aan hun verplichtingen.

Mandatering vermindert het aantal besluitvormingsmomenten op centraal niveau. Dat vereist van project tot project een kritisch oordeel bij de mandateringsvraag: politiek gevoelige en/of riskante projecten lenen zich niet

voor mandatering. Maar omdat de politieke verantwoordelijkheid van de bewindslieden ook geldt voor gemandateerde projecten, strekt het centrale toezicht zich ook uit over deze projecten. Instrumenten hiervoor zijn: de jaarlijkse voortgangsrapportage ten behoeve van het Materieelprojectenoverzicht (MPO), rapportage indien niet kan worden voldaan aan de gestelde voorwaarden met betrekking tot product, tijd, geld en organisatie, en specifieke verzoeken om opening van zaken over bepaalde projecten. Ook kan contra-expertise van onafhankelijke deskundigen worden gevraagd.

Uit deze opsomming van elementen van de regierol komt duidelijk naar voren dat er een nauwe samenhang is tussen het DMP en de regie: beide zijn complementair. Ze zijn qua doelstellingen en instrumenten niet van elkaar te scheiden, integendeel: beide hebben een duidelijke functie in het materieelvoorzieningsproces en in beide is de informatievoorziening tussen krijgsmachtdelen en kerndepartement een sleutelbegrip. Het ligt dan ook voor de hand het DMP en de regie als twee herkenbare elementen in de besluitvorming over en de beheersing van materieelprojecten samen te voegen in één proces. Omdat de reikwijdte van dat proces de materieelkeuze overstijgt (de regiefunctie strekt zich ook uit over de realisatiefase van een project) en ook de algehele projectbeheersing aan de orde is, verandert de naam van Defensie Materieelkeuze Proces in Defensie Materieelproces. De afkorting blijft ongewijzigd: DMP.

In dit DMP kunnen de bestaande regels voor de DMP-fasering in tact blijven. De vaste besluitvormings- en rapportagemomenten aan het einde van iedere fase bieden de betrokkenen - krijgsmachtdelen, kerndepartement, bewindslieden, Kamer - optimale duidelijkheid. Het geregelde contact tussen de krijgsmachtdelen en het kerndepartement leent zich goed voor periodieke rapportage over de stand van zaken in projecten. Incidenten of problematische ontwikkelingen dienen onverwijld te worden gemeld. Anderzijds kan het kerndepartement ook op eigen initiatief projecten onder de loep nemen.

Op deze manier worden het Defensie Materieelproces met zijn vaste, in aantal beperkte rapportagemomenten, de regie en het maandelijks overleg met de krijgsmachtdelen in één proces, het Defensie Materieelproces, samengebracht.

g. Checks & balances

In het materieelvoorzieningsproces is een aantal checks & balances aangebracht. Er is een scheiding tussen behoeftesteller en behoeftevervuller om "goldplating" te voorkomen. Voorts is er een scheiding tussen de uitvoering van het beleid en de toetsing daarvan door het beoordelen van elk DMP-document op onder meer wet- en regelgeving (bijv. EU-richtlijnen), milieubeleid en inschakeling van de Nederlandse industrie.

Ook vindt na elke DMP-fase een DMP-beraad plaats. Naast onder meer de selectie van de productalternatieven en verwervingstechnische aspecten wordt in dit beraad ook uitdrukkelijk de validatie van de operationele behoefte aan de orde gesteld. Het DMP-beraad voor de A-fase wordt geleid door CDS, voor de volgende fasen door DGM. In het beraad zijn vertegenwoordigd DGM, CDS, DGEF, DGP, DEFAC en DJZ.

Naast de gedurende het gehele project uitgevoerde regiefunctie vindt toetsing van concept contracten achtereenvolgens plaats in de Contracten Commissie van het betreffende beleidsterrein en de Centrale Contracten Commissie (CCC). De CCC adviseert direct aan de Staatssecretaris omtrent de sluiten overeenkomst.

Tenslotte worden conform de afspraken overige departementen ingeschakeld. Het ministerie van Financiën wordt in het kader van het voorafgaand toezicht op de hoogte gehouden van de voortgang van het project. De afspraken over de informatievoorziening aan het ministerie van Economische Zaken liggen vast in het Protocol over de samenwerking tussen Economische Zaken en Defensie.

h. Informatie aan het parlement

Het DMP kent duidelijke regels voor informatie aan het parlement: aan het eind van iedere fase wordt het parlement geïnformeerd over de resultaten en over de voornemens voor de volgende fase. Ook over tussentijdse belangrijke wijzigingen of problemen wordt het parlement geïnformeerd. Voor grote projecten ontvangt het parlement een jaarrapportage. Zeer grote projecten worden afgesloten met een evaluatie, waarvan de resultaten aan het parlement worden meegedeeld.

Deze vaste rapportages worden van groot belang geacht: daardoor ontstaat helderheid over de momenten in het proces waarop het parlement in de besluitvorming moet worden betrokken. Maar in sommige projecten kan niet met deze vaste rapportages worden volstaan: vooral lang lopende projecten die jaren in eenzelfde DMP-fase blijven, zijn voor lange tijd aan de waarneming van het parlement onttrokken. In die tussentijd kunnen zich tal van veranderingen, bijvoorbeeld in de internationale en militair-operationele verhoudingen, voordoen die van invloed zijn op dat project. In zulke gevallen kan een tussentijdse rapportage aan het parlement nuttig zijn.

Naast de specifiek DMP-gerelateerde brieven ontvangt het parlement periodiek informatie over materieelprojecten in het kader van het begrotingsproces. Jaarlijks krijgt het parlement bij de begroting het MPO, waarin voor de grote projecten wordt aangegeven wat de financiële omvang is, in welk jaar ze de volgende DMP-fase zullen ingaan en wat de beoogde resultaten zijn. Met ingang van 2001 jaar bevat de artikelsgewijze toelichting nadere informatie over alle projecten die in het MPO zijn opgenomen. Die nadere informatie betreft elementen als de behoefte, het te verwerven materieel, aantallen, een tijdschema voor de invoering, een financiële balk en, indien van toepassing, internationale samenwerking. Bovendien is het parlement toegezegd dat voortaan de begroting een investeringsoverzicht van materieelprojecten zal bevatten. Vervolgens worden in de beleidsverantwoording op de derde woensdag in mei de resultaten voor alle projecten weergegeven. Vervolgens zal de eerste suppletore begroting het halfjaarlijkse voortgangsoverzicht bevatten, met in ieder geval de afwijkingen ten opzichte van de in september verschafte informatie.

Het vernieuwde DMP is in werking getreden met de presentatie van de beleidsagenda, op Prinsjesdag 2001. Vanaf die datum, 18 september 2001, staat de Defensie Gegevensbank Materieelprojecten op internet. Deze bevat het laatstverschenen MPO, informatie over het DMP en per project de stand van zaken tot en met de laatste informatie aan het parlement.

Bijlage 4 Samenwerkingsprotocol

Biilage 5

VERLOOP VAN DE BUDGETTEN en TIJDSDUUR D-FASE van "VAN DE PLANK" PROJECTEN met een D-BRIEF in de PERIODE 1995 - 2000

PROJECTNAAM	BUDGET ¹⁾				OPMERKINGEN (bij afwijkingen > 10%)	TIJDSDUUR VERWERVINGS- VOORBEREIDINGSFASE (D-FASE)		
	A-brief	(B/)C-brief	D-brief	Verschil A- en D-brief		Gepland bij afroning C- fase	Gerealisee rd	Overschrijding
CUP Orion	Mf 290,4 (pp '94) Mf 336 (pp '99)	Mf 327,7 (pp '99)	Mf 365 (pp '99)	Mf 29	-	0,5 jr	0,5 jr	0
Duelsimulatoren	Mf 100 (pp '96) Mf 112 (pp '00)	Mf 100 (pp '98)	Mf 92 (pp '00)	- Mf 20	-	1,3 jr	1,5 jr	0,2 jr
Nachtzicht- en laserdoel- aanstralingsapparatuur	-	Mf 255 (pp '95) Mf 270 (pp '97)	Mf 164 (pp '97)	- Mf 106	Markt bleek goedkoper te kunnen leveren dan initieel ingeschat	Geen C-brief		
NAFIN dienstenlaag	Niet gespecificeerd	Mf 78,3 (pp '97)	Mf 57,3 (pp 98)	- Mf 21	Inmiddels Mf 18,7 (pp '00)	1,5 jr	1,3 jr	- 0,2 jr
Zelfbescherming F-16 (ALQ-131)	Mf 67 (pp '93) A/B/C-brief Mf (pp '97)		Mf 38 (pp '97)	- Mf 29	Dollarkoers en enigszins verlaagde behoefte	4,5 jr	3,5 jr	- 1 jr
VN-Voertuig	Mf 145 (pp '93) Mf 154 (pp '95)	Mf 185 (pp '95)	Mf 166 (pp '95)	Mf 12	-	1 jr	1jr	0
RPV (Sperwer)	Mf 120 (pp '92) Mf 131 (pp '95)	Mf 129 (pp '94)	Mf 135 (pp '95)	Mf 4	Inmiddels Mf 182 (pp '00) door extra certificeringskosten	1jr	1,5 jr	0,5 jr
Hoofdbescherming	Mf 33 (pp '89) Mf 39 (pp '95)	Mf 37 (pp '92)	Mf 29 (pp '95)	- Mf 10	-	1,5 jr	3 jr	1,5 jr
Radar geleide lucht- lucht wapens (AMRAAM)	Mf 480 (pp '93) Mf 509 (pp '95)	Mf 480 (pp '94)	Mf 170 (pp '95)	- Mf 339	Ongewijzigde behoefte; Concurrentie ontstaan	0,5 jr	0,5 jr	0
Bewapende helikopters	-	Mf 1590 (pp '93) Mf 1637 (pp '94)	Mf 1472 (pp '94)	- Mf 167	-	1 jr	2,5 jr	1,5 jr

¹⁾ Bij het doorrekenen van bedragen naar hetzelfde prijspeil is een inflatiepercentage van 3% gehanteerd

VERLOOP van de BUDGETTEN en ONTWIKKELINGSDUUR van ONTWIKKELINGSPROJECTEN met een D-BRIEF in de PERIODE 1995 – 2000 of in die periode GESTOPTE ONTWIKKELINGSPROJECTEN

PROJECTNAAM	BUDGET ¹⁾					OPMERKINGEN (bij afwijkingen > 10%)	TIJDSDUUR ONTWIKKELINGSFASE		
	Soort	A-brief	(B/)C-brief	D-brief	Verschil A (c.q. C) en D-brief		gepland	gerealiseerd	overschrijding
NH-90	Totaal (serie & ontw)	-	Mf 1368 (pp '90) Mf 1733 (pp '99)	1737 (pp '99)	0	Stijging ontw.kosten door herschikking werkpak-ketten (kwalitatief beter werkpakket NL-industrie) en hogere tarieven	5 jr	10 jr	5 jr
	Ontwikkeling	-	Mf 217 (pp '90) Mf 275 (pp '98)	Mf 325 (pp '98)	Mf 50				
KWS Leopard 2	Totaal (serie & ontw)	Geen bedrag	Mf 230 (pp '99)	Mf 230 (pp '99)	0	-	1 jr	1 jr	0
	Ontwikkeling	Mf 8,5 (pp '90)	Mf 8,5 (pp '90)	Mf 8,5 (pp '90)	0				
Trigat MR	Totaal (serie & ontw)	Geen A-brief	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Project gestopt na de ontwikkelingsfase; inmiddels betere producten op de markt	5 jr	10 jr	5 jr
	Ontwikkeling	Geen A-brief	Mf 70 (pp '90)	Mf 70 (pp '90)	0				
SCRA	Totaal (serie & ontw)		n.v.t.	n.v.t.		Project gestopt na de ontwikkelingsfase; gewijzigde behoeftestelling	5 jr	7,5 jr	2,5 jr
	Ontwikkeling		Mf 42 (pp '90) Mf 51 pp'98)	Mf 50 (pp '98)	0				
V-kaart	Totaal (serie & ontw)	n.v.t.		n.v.t.		Project gestopt na de ontwikkelingsfase; voldeed niet aan de eisen	2,5 jr	3,5 jr	1 jr
	Ontwikkeling	Mf 17,5 (pp '97)		Mf 17,5 (pp '97)	0				
HOM-2000	Totaal (serie & ontw)	-	-	-		Project gestopt tijdens de ontwikkelingsfase; voldeed niet aan de eisen	3 jr	Gestopt	
	Ontwikkeling		Mf 9,3	Mf 9,3	0				
APAR	Totaal (serie & ontw)		Mf 284 (pp '97) Mf 292 (pp '98)	Mf 322 (pp '98)	Mf 30	-	3 jr	4 jr	1jr
	Ontwikkeling		Mf 70	Mf 80	Mf 10				

Vuist, fase 1	Totaal (serie & ontw)	-	Mf 55 (pp '92) Mf 64 (pp '97)	Mf 87 (pp '97)	Mf 23	Integratie met FM-9000 radio duurder dan voorzien en een duurder opleidingssysteem	3 jr	4,5 jr	1,5 jr
	Ontwikkeling		Mf 11, 9 (pp '92)	Mf 12,2	0				
LCF nr's 3 en 4	Totaal (serie & ontw)	Mf 1271 (pp '96)		Mf 1271 (pp '96)	0	Gebruik gemaakt van er-varingen van LCF 1 & 2	0,5 jr	0,5 jr	0
	Ontwikkeling	-		-					
PRTL GWI	Totaal (serie & ontw)	Mf 395 (pp '89) Mf 471 (pp '95)	Mf 235 (pp '94) Mf 242 (pp '95)	Mf 279 (pp '95)	- Mf 192	Kwantitatieve behoefte is na A-fase verlaagd a.g.v. reorganisatie van operationele eenheden	0,5 jr	0,5 jr	0
	Ontwikkeling	Mf 83 (pp '89) Mf 96 (pp '94)	Mf 83 (pp '89) Mf 96 (pp '94)	Mf 107 (pp '94)	Mf 11				

¹⁾ Bij het doorrekenen van bedragen naar hetzelfde prijspeil is een inflatiepercentage van 3% gehanteerd

Bijlage 6

Samenstelling werkgroep:

prof. dr. C. van Ewijk	Voorzitter
drs. M.H. Keulemans	Secretaris
drs. M.F. Hageman	Co-secretaris
drs. R.F. de Jong	Ministerie van Defensie
ing. H. den Dekker	Ministerie van Defensie
drs. M.J.M. Goos	Ministerie van Economische Zaken
dr. J.A. Schoneveld	Ministerie van Economische Zaken
drs. P. Taal	Ministerie van Economische Zaken
drs. B.W.M. Heijs	Ministerie van Financiën
drs. W.E. Elfrich	Ministerie van Algemene Zaken
mr. P. van den IJssel	Ministerie van Buitenlandse Zaken
drs. S. van Bruggen	Ministerie van Buitenlandse Zaken

Voorts hebben deelgenomen (maar door functiewijziging tussentijds vertrokken):

drs. A. Berg	Ministerie van Financiën
mr. J.H. Wiedeman	Ministerie van Economische Zaken
drs. N.J. van Putten	Ministerie van Economische Zaken
mr. drs. M.C. Wolters	Ministerie van Buitenlandse Zaken
mr. drs. J.W. Coert	Ministerie van Buitenlandse Zaken