

Vergaderjaar 1998–1999

26 231

Compensatiebeleid aanschaf defensiematerieel in het buitenland

Nr. 2

RAPPORT

	Blz.		Blz.
Inhoud	5	Realisatie van de compensatieverplichting	16
Samenvatting	5	Rapportages EZ en Defensie	16
		Gerealiseerd compensatie-percentages	16
		Directe en indirecte compensatie	16
1 Inleiding	7	Conclusies	16
2 Uitvoering compensatiebeleid	9	6 Werking compensatiebeleid in de praktijk	17
2.1 Procedures	9	6.1 De enquête	17
2.2 Beoordeling uitvoering	10	6.1.1 Inleiding	17
		6.1.2 Omzet	17
3 De compensatieovereenkomsten	11	6.1.3 Plaatsing en uitvoering opdrachten	17
3.1 De standaard-overeenkomst	11	6.2 Gesprekken met het Nederlandse bedrijfsleven	18
3.2 Toetsing overeenkomsten aan standaard	11		
3.3 Onderhandelingsruimte voor het CMP	12	7 Conclusies en aanbevelingen	19
3.4 Conclusies	13		
4 Beoordeling van claims	14	8 Reacties ministers en nawoord Rekenkamer	21
4.1 Onderbouwing claimbeoordeling	14	8.1 Minister van Economische Zaken	21
4.2 Toetsing claims aan voorwaarden	14	8.2 Minister van Defensie	21
4.3 Conclusies	15	8.3 Nawoord Rekenkamer	22

SAMENVATTING

De overheid voert bij aanschaffingen van defensiematerieel bij buitenlandse leveranciers een compensatiebeleid voor het Nederlandse bedrijfsleven. Dit houdt in dat aan opdrachten voor de buitenlandse defensie-industrie met een aanschaffingswaarde van meer dan f 5 miljoen de voorwaarde verbonden wordt dat de Nederlandse industrie bij de uitvoering van de opdrachten wordt betrokken (dit heet directe compensatie), dan wel dat tegenorders bij Nederlandse bedrijven worden geplaatst voor goederen en diensten die niet direct in verband staan met het project waarop de compensatie betrekking heeft (indirecte compensatie). De Rekenkamer onderzocht of het compensatiebeleid heeft geleid tot de vereiste 100% compensatie voor het aangeschafte defensiematerieel en of de compensatie aan de voorwaarden voldeed (gelijkwaardig technologisch niveau, nieuwe orders, producten van Nederlands fabrikaat).

De doelstelling van het compensatiebeleid bleek weinig concreet omschreven te zijn. Hierdoor biedt deze te weinig houvast om tot een optimale invulling van compensatie te komen.

De Rekenkamer onderzocht 14 overeenkomsten die na 1984 waren afgesloten en voor of in 1996 waren afgerond. Zij stelde vast dat de 14 door haar onderzochte compensatie-overeenkomsten weliswaar hadden geleid tot vrijwel 100% formele compensatie van het aangeschafte defensiematerieel, maar dat de feitelijke invulling daarbij achterbleef doordat ten minste een kwart van de toegekende compensatie niet aan de eisen voldeed. Met name in de eerste 10 jaar van de door de Rekenkamer onderzochte periode leidde de beoordeling van de geschiktheid van orders als compensatie-orders (de zogenoemde claims) geregeld tot een te ruimhartige toekenning. Het technologisch niveau van orders was nogal eens mager en veel lopende orders werden, in strijd met het beleid, als compensatie toegekend. In de praktijk bleek bovendien dat ongeveer 8% van de goedgekeurde orders uiteindelijk niet was uitgevoerd. Dit zou voorkomen kunnen worden als claims alleen op basis van facturen toegekend worden. Inmiddels is dit in de beoordelingsprocedures ingevoerd. Van de door de Rekenkamer onderzochte 14 overeenkomsten betrof 27% van de met het compensatie gemoeide bedrag directe en 73% indirecte compensatie.

Overigens was zowel de opzet als de werking van de procedures rond de totstandkoming van compensatie-overeenkomsten en de beoordeling van claims de laatste jaren aanzienlijk verbeterd.

De minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het compensatiebeleid, de uitvoering berust bij het Commissariaat voor de Militaire Productie (CMP) van het ministerie van EZ. Voor de uitvoering van het compensatiebeleid is het CMP afhankelijk van de gegevens van het ministerie van Defensie. Deze samenwerking is vastgelegd in een protocol en loopt in het algemeen bevredigend. De informatieverschaffing aan de Tweede Kamer over de werking van het compensatiebeleid laat echter te wensen over. De Kamer krijgt geen inzicht in de relatie tussen defensie-aanschaffingen in een jaar, de daaruit voortvloeiende compensatieplicht en de in dat jaar aangegane compensatieverplichtingen. Hierdoor is het voor de Staten-Generaal onmogelijk zich een oordeel te kunnen vormen over de effectiviteit van het beleid. Daarom beveelt de Rekenkamer aan om jaarlijks een overzicht ten behoeve van de Tweede Kamer te maken waarin bovengenoemde relatie wel zichtbaar wordt aangegeven.

Om zicht te krijgen op de effecten van compensatie in de praktijk werden 163 bedrijven met een enquête benaderd en werd gesproken met vertegenwoordigers van een aantal bedrijven. Het bleek dat bij veruit de meeste ge-enqueterde bedrijven compensatie-orders slechts een (zeer) gering deel van de omzet vormen. Wel leidden de compensatie-orders geregeld tot vervolgoopdrachten.

Uit de gesprekken bleek dat men algemeen van mening was dat er in strijd met de bedoeling van het compensatiebeleid een kostprijsverhoging met compensatie verbonden was. De schattingen van deze kosten door de betrokken departementen en vertegenwoordigers van de Nederlandse defensie-industrie lopen uiteen, van 1 tot 10%.

Ook bleek dat met name de defensie-georiënteerde bedrijven een voorkeur hadden voor directe compensatie omdat dit een grotere toegevoegde waarde voor het bedrijf heeft, zeker wanneer zij bij de ontwikkeling van een product betrokken zijn. De Nederlandse defensie-industrie neigt dan ook steeds meer naar vroegtijdige samenwerking opdat men mee kan doen met de ontwikkeling van een systeem. Voor zover samenwerking binnen Nederland gezocht wordt om als Nederlandse defensie-industrie naar buiten te treden biedt het vigerende clusterbeleid van EZ, waarbij het vormen van clusters binnen Nederland gefaciliteerd wordt, daarvoor in principe de mogelijkheid.

De minister van Economische Zaken zegde in haar reactie toe de mogelijkheden om de Staten-Generaal van de door de Rekenkamer gewenste informatie te voorzien over de relatie tussen defensie-aanschaffingen in een jaar, de daaruit voortvloeiende compensatieplicht en de in dat jaar aangegane compensatieverplichtingen samen met haar collega van Defensie te zullen bekijken. Volgens haar zou het kostprijsverhogend effect van het compensatiebeleid in omvang beperkt zijn door de concurrentiestelling tussen de aanbiedende bedrijven en bovendien ruimschoots worden goedge maakt door de additionele opdrachten waarop het beleid is gericht.

De minister van Defensie was van mening dat de minister van Economische Zaken invulling moest geven aan door de Rekenkamer aanbevolen rapportage aan de Staten-Generaal. Naar hij had begrepen zou de minister van Economische Zaken in samenwerking met hem een procedure ontwikkelen voor deze rapportage. De minister wilde samen met zijn collega van Economische Zaken bezien of de eventuele meerkosten die gepaard gaan met compensatie beter onderbouwd en zichtbaarder gemaakt kunnen worden.

De Rekenkamer zal met belangstelling volgen op welke wijze de ministers de Staten-Generaal zullen informeren en op welke wijze het kostprijsverhogend effect gekwantificeerd gaat worden.

1 INLEIDING

Het Ministerie van Defensie voert bij de aanschaffingen van defensiematerieel een beleid dat gericht is op het inschakelen van de Nederlandse industrie bij defensieopdrachten. Voor alle defensieaanschaffingen wordt bezien of het materieel in Nederland verkrijgbaar is of in het kader van een internationaal samenwerkingsverband ontwikkeld, geproduceerd en aangeschaft kan worden. Wanneer dit niet het geval is, en in de praktijk blijkt dat het Ministerie van Defensie in belangrijke mate is aangewezen op buitenlandse leveranciers, treedt het zogenoemde compensatiebeleid in werking. Dit houdt in dat aan opdrachten voor de buitenlandse defensie-industrie met een aanschaffingswaarde van meer dan f 5 miljoen de voorwaarde verbonden wordt dat de Nederlandse industrie bij de uitvoering van de opdrachten wordt betrokken (dit heet directe compensatie), dan wel dat tegenorders bij Nederlandse bedrijven worden geplaatst voor goederen en diensten die niet direct in verband staan met het project waarop de compensatie betrekking heeft (indirecte compensatie).

Het primaire doel van het compensatiebeleid is het versterken van de industriële basis van kansrijke industrietakken in Nederland (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 826, nrs. 1–2). De tegenorders moeten in beginsel eenzelfde financiële omvang hebben als die van het aangeschafte defensiematerieel (dus een 100% compensatie) en van een vergelijkbaar technologisch niveau zijn (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 793, nr. 1). De tegenorders moeten nieuwe (additionele) orders zijn en het moet om minstens 85% Nederlandse producten gaan. Toepassing van het compensatiebeleid mag in principe niet leiden tot doorberekening van extra kosten in de prijs van het aan te schaffen materieel.

Niet voor alle aanschaffingen van het Ministerie van Defensie (jaarlijks voor enkele miljarden guldens) wordt compensatie geëist. Buiten de compensatieplicht vallen:

- aankopen onder de f 5 miljoen;
- aankopen boven de f 5 miljoen die onder de EG publicatieplicht vallen (civiele goederen);
- aankopen die in Nederland worden gedaan;
- aankopen die plaatsvinden in internationaal samenwerkingsverband, waarbinnen tussen de deelnemende landen afspraken worden gemaakt over de verdeling van de kosten en het werk¹;
- een speciale categorie aankopen via de Amerikaanse overheid (de zgn. Foreign Military Sales), voorzover deze de goederen uit eigen voorraad levert.

De Rekenkamer onderzocht de uitvoering en het effect van het compensatiebeleid aan de hand van de volgende vragen:

- Voldoen de compensatie-overeenkomsten aan de voorwaarden (gelijkwaardig technologisch niveau, nieuwe orders, 100% compensatie, producten van Nederlands fabricaat)?
- Voldoen de goedgekeurde tegenorders aan de voorwaarden van de compensatie-overeenkomst?
- Hebben de uitgevoerde opdrachten en orders in de praktijk geleid tot de vereiste 100% compensatie voor het aangeschafte defensiematerieel?

¹ Hierbij valt te denken aan het F-16 programma. De Rekenkamer publiceerde in april 1998 het rapport Lessons Learned over de samenwerking tussen de bij het F-16 programma betrokken landen.

Hiertoe werden 14 overeenkomsten onderzocht die na 1984 waren afgesloten en voor of in 1996 waren afgerond. Daarnaast werden twee recente overeenkomsten onderzocht die nog niet volledig zijn ingevuld. Om zicht te krijgen op de effecten van compensatie in de praktijk werden

163 bedrijven met een enquête benaderd en werd gesproken met vertegenwoordigers van een aantal bedrijven. De Rekenkamer stuurde haar bevindingen in augustus 1998 naar de ministers van Economische Zaken en van Defensie. Zij reageerden in september 1998. Hun reacties zijn in hoofdlijnen in het rapport weergegeven.

2 UITVOERING COMPENSATIEBELEID

2.1 Procedures

De minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het compensatiebeleid. Bij het ministerie van EZ is het Commissariaat voor de Militaire Productie (CMP), een onderdeel van het Directoraat-Generaal voor Industrie en Diensten, belast met de uitvoering van het compensatiebeleid.

Voor de uitvoering van het compensatiebeleid is het CMP afhankelijk van de gegevens van het Ministerie van Defensie. De samenwerking op het gebied van defensiematerieel tussen de ministeries van Defensie en van Economische Zaken is vastgelegd in een protocol. Dit behelst in het kort dat het Ministerie van Defensie verantwoordelijk is voor tijdige en juiste informatie-voorziening aan het CMP van te verwachten aankopen, opdat het CMP zorg kan dragen voor het tijdig afsluiten van compensatie-overeenkomsten. Het CMP moet Defensie informeren over compensatie-contracten en de daadwerkelijke invulling daarvan.

Defensie informeert potentiële buitenlandse leveranciers over de plicht tot compensatie. Het CMP stuurt deze leveranciers de conceptcompensatie-overeenkomst toe die de leveranciers moeten terugsturen voorzien van compensatievoorstellen. Deze voorstellen vormen de basis voor de onderhandelingen tussen het CMP en de leveranciers over een compensatie-overeenkomst, die in werking treedt als Defensie daadwerkelijk een contract met de betrokken leverancier aangaat.

Eén van de uitgangspunten van het compensatiebeleid is dat de technische, militaire en commerciële eisen bij een aanschaf voorop staan. Het is dan ook Defensie die uiteindelijk beslist over de keuze tussen potentiële leveranciers. Voordat Defensie tot een definitieve keuze overgaat adviseert het CMP Defensie over de kwaliteit en omvang van het compensatiepakket van de verschillende leveranciers.

Defensie brengt EZ op de hoogte van de leverancierkeuze. Na ondertekening van het aanschaffingscontract tussen Defensie en de leverancier bepaalt de definitieve contractwaarde de definitieve omvang van de compensatieverplichting. Defensie geeft de voor de compensatie-overeenkomst relevante gegevens uit het leveringscontract aan het CMP door.

De definitieve compensatie-overeenkomsten worden in een geautomatiseerd systeem, het Compensatie Registratie Systeem(CRS) vastgelegd.

Compensatieplichtige bedrijven plaatsen orders bij Nederlandse bedrijven en geven deze vervolgens door aan het CMP ter beoordeling. Dit heet een claim. Het CMP beoordeelt of de claim valide is, dat wil zeggen: of de order in aanmerking komt als compensatie-order. Het CMP controleert aan de hand van een vragenlijst bij het desbetreffende Nederlandse bedrijf of de order daar inderdaad geplaatst is, of het geclaimde orderbedrag klopt, of het om additionele orders gaat en of het Nederlandse producten betreft.

Deze controle is een administratieve controle aan de hand van door het Nederlandse bedrijf opgegeven informatie.

Een compensatie-overeenkomst is afgedaan, wanneer de leverancier aan de compensatieverplichting heeft voldaan. Het CMP bevestigt dit formeel aan het desbetreffende bedrijf.

2.2 Beoordeling uitvoering

De hier beschreven administratief-organisatorische procedures zijn in 1996 door het CMP ingevoerd en vastgelegd. Vóór 1996 waren de procedures veel minder helder en was achteraf vaak niet vast te stellen hoe een overeenkomst tot stand was gekomen en welke overwegingen bij bepaalde keuzen een rol hadden gespeeld. Volgens de Rekenkamer heeft zich op dit punt een aanmerkelijke verbetering voorgedaan en zijn de huidige procedures toereikend.

De Rekenkamer besteedde apart aandacht aan de waarborgen voor de integriteit van de functionarissen die betrokken zijn bij de totstandkoming van de overeenkomsten en de beoordeling van de claims. Uit het onderzoek bleek dat de integriteit van deze functionarissen voldoende was gewaarborgd door het toepassen van functiescheidingen.

De Rekenkamer plaatst wel een kanttekening bij de procedures voor de afhandeling van claims. Zij merkt op dat het CMP niet toetste of de order uiteindelijk daadwerkelijk uitgevoerd is. Men gaat er van uit dat door de lange tijd die vaak ligt tussen het plaatsen van een order bij het bedrijf en het indienen van een claim bij het CMP inmiddels bij het Nederlandse bedrijf wel duidelijk is of de order wel of niet door gaat. Uit het onderzoek dat de Rekenkamer bij een aantal bedrijven deed (zie ook hoofdstuk 6) bleek echter dat 8% van de goedgekeurde orders uiteindelijk niet was uitgevoerd.

De Rekenkamer is dan ook van mening dat (tijdens het onderzoek) onvoldoende was gegarandeerd dat claims ook werkelijk uitgevoerd waren en vindt dat het CMP alleen op basis van facturen claims zou moeten toekennen. Het CMP heeft aangegeven deze aanbeveling, naar aanleiding van het onderzoek, inmiddels te hebben overgenomen voor zover dit mogelijk is.

3 DE COMPENSATIE-OVEREENKOMSTEN

3.1 De standaardovereenkomst

De doelstelling van het compensatiebeleid is alleen in globale termen weergegeven: het versterken van de industriële basis van kansrijke industrietakken. Een nadere precisering over welke takken van industrie bedoeld worden en welke vormen van compensatie de voorkeur verdienen ontbreekt. Wel is een aantal voorwaarden vastgelegd waaraan de tegenorders moeten voldoen. De standaard-compensatie-overeenkomst bevat bepalingen die parallel lopen aan deze voorwaarden. Deze bepalingen betreffen:

- de soort compensatie; er wordt een onderscheid gemaakt tussen **directe en indirecte compensatie**;
- het **technologisch niveau**; voor indirecte compensatie geldt dat het technologisch niveau van de tegenorders ten minste gelijk moet zijn aan die van het aangeschafte systeem;
- additionaliteit; voor indirecte compensatie geldt dat het om **nieuwe orders** moet gaan;
- de **omvang van de compensatieverplichting** moet gelijk zijn aan de aanschafwaarde van de te compenseren order;
- **tussentijdse prijsaanpassingen**; hieraan moeten compensatieverplichtingen worden aangepast;
- **Nederlands fabrikaat**; producten die voor compensatie in aanmerking komen dienen voor minstens 85% Nederlands fabrikaat te zijn om volledig te worden geaccepteerd.

In de standaardovereenkomst wordt geen maximum looptijd van de overeenkomst aangegeven. De minister van EZ heeft echter in 1996 de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 793 nr. 1) toegezegd dat de maximale looptijd 10 jaar zal bedragen.

De standaardovereenkomst die sinds december 1996 in gebruik is bevat nog twee nieuwe bepalingen, namelijk een inspanningsverplichting om een bepaald percentage van de compensatieverplichting middels technologie-overdracht en inschakeling van het midden- en klein bedrijf in te vullen en een boeteclausule, waarbij over een na een bepaalde datum openstaand verplichtingenbedrag de Nederlandse staat een boete van 5% kan eisen. De door de Rekenkamer onderzochte overeenkomsten dateren alle van vóór december 1996 en zijn dus getoetst aan de «oude» standaard-overeenkomst.

3.2 Toetsing overeenkomsten aan standaard

De Rekenkamer onderzocht aan de hand van 14 reeds geheel afgeronde overeenkomsten en twee recente overeenkomsten die nog niet afgerond zijn of de bepalingen in de standaardovereenkomst waren toegepast. Van de 16 overeenkomsten weken er 7 niet of nauwelijks af van de standaardovereenkomst. De overige 9 weken op één of meer punten beduidend af van de standaard. De afwijkingen betroffen vooral verruimingen van de bepalingen van de standaard.

In iets meer dan de helft van de overeenkomsten (10 van de 16) was het percentage dat (formeel) gecompenseerd diende te worden 100%. In 3 van de 16 gevallen werd er meer compensatie bedongen, te weten 150%. In 3 gevallen lag de compensatieverplichting onder de 100% (rond de 75%). Dit werd onder meer veroorzaakt doordat andere vormen van compensatie (zoals de investering in Nederland voor de productie van bepaalde systemen) voorheen buiten de overeenkomst werden gehouden. Tegenwoordig worden deze vormen van compensatie achteraf als claim

vastgelegd waardoor er altijd een verplichting van 100% wordt vastgelegd.

De looptijd van de overeenkomsten varieerde van 5 tot 15 jaar. Over het algemeen gold dat hoe recenter de overeenkomst, hoe korter de looptijd. De overeenkomsten met een looptijd van 15 jaar dateerden uit 1984 en 1985.

In 11 van de 16 overeenkomsten was overeenkomstig de standaardovereenkomst een bepaling opgenomen waarin werd aangegeven dat het om nieuwe (additionele) orders moest gaan. In de 5 overige gevallen was deze bepaling weggelaten of aangepast.

In twee overeenkomsten waren geen bepalingen opgenomen over de herkomst van de goederen. In 12 overeenkomsten was opgenomen dat de geclaimde orders voor tenminste 85% Nederlandse producten moesten betreffen. Voor twee (oudere) overeenkomsten bedroeg dit percentage 70%.

In 3 overeenkomsten was niets opgenomen over het technologisch niveau van de orders. In de andere 13 overeenkomsten was hierover wel een (standaard)bepaling opgenomen.

In 9 overeenkomsten was vooraf een deel van de compensatie in meer of minder concreet omschreven orders vastgelegd. In 6 van deze overeenkomsten was daarmee een concreet percentage gemoeid dat varieerde van 9 tot 55%.

De Rekenkamer merkte op dat in het algemeen de formulering van de voorwaarden in de compensatie-overeenkomsten in het verloop van de tijd steeds duidelijker en concreter is geworden. Daardoor neemt de kans op discussie achteraf, bij de indiening van claims af.

3.3 Onderhandelingsruimte voor het CMP

Het CMP benadert potentiële leveranciers met de mededeling dat zij een compensatieplicht ter grootte van de aanschafwaarde van het te leveren artikel hebben. Zij geven de bedrijven daarbij een standaardovereenkomst met het verzoek met concrete voorstellen voor invulling van de compensatie te komen. De onderhandelingsruimte voor het CMP wordt voor een groot deel bepaald door de positie van het aanbiedende bedrijf. Met een monopolist is het nu eenmaal moeilijker afspraken te maken dan met een bedrijf dat op een competitieve markt moet opereren. De onderhandelingsruimte voor het CMP beperkt zich dan ook tot de voorstellen tot invulling van compensatie en een aantal bepalingen zoals looptijd en groep van bedrijven die deel kunnen uitmaken van de compensatiekring.

Van de 16 onderzochte overeenkomsten weken er 9 opvallend af van de standaard. Bij de overeenkomsten die in de jaren tachtig waren afgesloten betrof het afwijkingen die in het voordeel van de compensatieplichtige uitvielen. Bij de meer recente overeenkomsten was het duidelijk dat het CMP zijn onderhandelingsruimte actiever benutte om te komen tot ten minste 100% compensatieverplichting en een concreet pakket opdrachten voor Nederlandse bedrijven.

3.4 Conclusies

Doordat de algemene doelstelling weinig concreet omschreven is, biedt deze weinig houvast om tot een optimale invulling van de compensatie te komen. De formulering van de voorwaarden in de standaard-compensatie-overeenkomsten sluit aan op de doelstelling van het compensatiebeleid en geeft wel richting aan de invulling van het compensatiebeleid. De Rekenkamer constateerde dat in de loop van de jaren de formulering van de voorwaarden in de compensatie-overeenkomsten steeds duidelijker en concreter is geworden. Daardoor neemt de kans op discussie achteraf met de bedrijven die de compensatie-orders moeten plaatsen af.

De Rekenkamer stelde vast dat meer dan de helft van de onderzochte overeenkomsten opvallend afweek van de door het CMP opgestelde en gehanteerde standaardovereenkomst. Daarbij viel op dat vooral bij de oudere overeenkomsten bepalingen zo waren verzacht of weggelaten dat dit vooral in het voordeel van de compensatieplichtige bedrijven uitviel. In de meer recente overeenkomsten heeft het CMP zelf meer ruimte gezocht, met name bij de invulling vooraf van de compensatie. Dit resulteerde in overeenkomsten met ten minste 100% compensatieverplichting en een concreet ingevuld opdrachtenpakket voor Nederlandse bedrijven.

4 BEOORDELING VAN CLAIMS

4.1 Onderbouwing claimbeoordeling

De 14 door de Rekenkamer onderzochte afgeronde overeenkomsten bevatten volgens het CRS gezamenlijk een verplichting van f 1,4 miljard. De Rekenkamer heeft getracht aan de hand van de dossiers vast te stellen hoe de beoordeling door het CMP van de ingediende claims was geweest en op grond van welke overwegingen het CMP besloten had een claim toe te kennen of (deels) af te wijzen. Dit bleek voor de afgeronde overeenkomsten niet altijd mogelijk: de dossiervorming voor deze overeenkomsten bleek in bijna de helft van de gevallen matig of onvoldoende en gaf geen inzicht in de onderbouwing van de beslissing tot toekenning of afwijzing. Er was in de tijd wel sprake van een opgaande lijn in dossiervorming en onderbouwing van de oordeelsvorming. Bij de claims van de twee nog lopende overeenkomsten kwam de Rekenkamer tot een veel positiever beeld: de dossiervorming en de onderbouwing van de beslissing was in 90% van de afgeronde claims voldoende.

4.2 Toetsing claims aan voorwaarden

De Rekenkamer onderzocht of en hoe het CMP de ingediende claims van de compensatieplichtige bedrijven toetste aan de voorwaarden in de standaard-compensatie-overeenkomst.

Voorwaarde: ingediende claims dienen ten minste hetzelfde technologisch niveau te hebben als het aangeschafte systeem

Bij de ingediende en toegekende claims bleek in de praktijk slechts zelden op technologisch niveau te worden getoetst. In slechts 25% van de gevallen bleek op de een of andere wijze uit het dossier op te maken dat aandacht was geschonken aan het technologisch niveau.

In de gevallen waar het technologisch niveau voldoende werd geacht werd 89% van de claims toegekend. In die gevallen waar het technologisch niveau onvoldoende werd geacht werd nog 43% van de ingediende claims toegekend. De Rekenkamer is dan ook van mening dat tenmiste 3% van de claims ten onrechte zijn toegekend. De Rekenkamer kon zich vinden in deze beoordelingen van het CMP.

Tabel 1. Overzicht van beoordeling van technologisch niveau van de claims

Technologisch niveau voldoende	% claims	% claims dat is toegekend
ja	18	89
nee	7	43
niet bekend	75	93

Uit het onderzoek bleek dat een aantal van de claims die het CMP niet op technologisch gehalte had beoordeeld niet toegekend had mogen worden, omdat ze op dat punt niet aan de voorwaarde voldeden. Zo werd één overeenkomst voor zeker 33% ingevuld door de levering van rubber en garen aan een buitenlandse bandenfabrikant.

Een positieve tendens signaleerde de Rekenkamer in de twee recentere overeenkomsten. Daarvoor werden vooraf zo concreet mogelijke afspraken gemaakt, waarbij het technologisch niveau wel degelijk een belangrijke rol speelde. Ook bij de beoordeling van de claims van deze overeenkomsten werd veel kritischer gekeken naar het technologisch gehalte van individuele claims. Bij de recente overeenkomsten werden de claims die van een gering technologisch gehalte werden beschouwd alle afgewezen.

Voorwaarde: ingediende claims dienen nieuwe orders of een uitbreiding van bestaande activiteiten te betreffen (additionaliteit).

Het CMP stelde de additionaliteit van een order vast met behulp van een vragenlijst aan de Nederlandse bedrijven. Als het bedrijf aangaf dat er sprake was van een continue relatie en er geen sprake was van omzetverhoging werd de claim afgewezen. Uit het onderzoek bleek dat 25% van de claims volgens de opgave van het Nederlandse bedrijf lopende orders betroffen. Hiervan werd 87% toch toegewezen. Naar de mening van de Rekenkamer is derhalve 22% van de claims (87% van de 25%) ten onrechte toegewezen. In onderstaande tabel staan de additionaliteitsbeoordelingen voor 14 onderzochte overeenkomsten.

Tabel 2. Overzicht percentage additionele claims en deel dat daarvan is toegekend

additioneel	% claims die additioneel zijn	% van claims dat is toegekend
wel	47%	94%
niet	25%	87%
niet bekend	28%	87%

Ook hier constateert de Rekenkamer een verbetering in de tijd. Inmiddels is het begrip «additioneel» veel verder uitgewerkt en vastgelegd in interne instructies en wordt hier ook strikter de hand aan gehouden. Alleen de eventuele omzetverhoging komt voor compensatie in aanmerking, en niet zoals in het verleden de gehele order. Overigens zorgt dit voor de nodige discussie met een aantal compensatieplichtige bedrijven.

Voorwaarde: de orders moeten voor een zeker percentage in Nederland of met Nederlandse producten vervaardigd worden.

Bij de beoordeling van de claims was het percentage Nederlands fabrikaat door de tijd heen het aspect waarop de claims door het CMP het meest kritisch werden beoordeeld. Bijna altijd werd gekort op een claim als het percentage Nederlands fabrikaat lager was dan volgens de overeenkomst was toegestaan. Hierbij speelde een rol dat dit één van de weinige harde criteria was en relatief eenvoudig te toetsen was.

4.3 Conclusies

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat in het verleden claims ten aanzien van de aspecten technologie en additionaliteit ruimhartig werden toegekend. Voor het technologisch niveau van de claims gold dit in ten minste 3% van de gevallen, voor additionaliteit voor ten minste 22%. Naar de mening van de Rekenkamer werd in deze gevallen, samen ten minste 25% van de goedgekeurde claims, in strijd gehandeld met de doelstellingen van het beleid en de bepalingen uit de overeenkomsten.

Bij de recente claimbeoordelingen wordt strikter de hand gehouden aan de criteria van de overeenkomst door het CMP. Dit betreft met name het criterium additionaliteit.

5 REALISATIE VAN DE COMPENSATIEVERPLICHTING

5.1 Rapportages EZ en Defensie

De minister van EZ rapporteert regelmatig aan de Tweede Kamer over de stand van zaken ten aanzien van compensatie. De laatste rapportage aan de Tweede Kamer was gedateerd december 1997 en behandelde de stand van zaken per 1 oktober 1997 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 600, nr. 30). Uit deze rapportage bleek dat in 1996 7 overeenkomsten met een compensatieverplichting van f 330 miljoen waren afgesloten en in 1997 8 overeenkomsten ter waarde van f 378 miljoen.

De minister van Defensie informeert de Tweede Kamer jaarlijks over voorgenomen en gerealiseerde materieelprojecten in het Materieelprojecten Overzicht en het Jaaroverzicht Beleidsinformatie. In geen van deze stukken wordt echter een verband gelegd tussen de aanschaffingen in een bepaald jaar, de daaruit voortvloeiende compensatieplicht en de in dat jaar afgesloten compensatie-overeenkomsten. De Rekenkamer is van mening dat dit wel zou moeten gebeuren, omdat deze gegevens van belang zijn om de effectiviteit van het compensatiebeleid vast te kunnen stellen.

5.2 Gerealiseerd compensatie-percentage

De 14 onderzochte afgeronde overeenkomsten hadden betrekking op aanschaffingen van defensiemateriaal ter waarde van ruim f 1,4 miljard. Ook de compensatie bedroeg ruim f 1,4 miljard. De Rekenkamer stelde aan de hand van de dossiers vast dat voor de 14 onderzochte overeenkomsten in totaal 71% van het totale compensatiebedrag was gerealiseerd door ingediende claims. Daarnaast was 13% gerealiseerd door het overboeken van op andere overeenkomsten gerealiseerde compensatie. Een verschil van 13% kan worden verklaard door sterke waardedalingen van een aantal valuta. Blijft over een verschil van ongeveer 4%, dat als gevolg van de slechte dossiervorming niet te verklaren is. Formeel werd dus aan de compensatieverplichting van 100% zo goed als voldaan. De Rekenkamer stelde echter vast (zie hoofdstuk 4) dat in de onderzochte overeenkomsten ten minste 25% van de claims ten onrechte was goedgekeurd, omdat het geen nieuwe orders betrof en/of het technologisch niveau te laag was.

5.3 Directe en indirecte compensatie

Het totale door de Rekenkamer beoordeelde bedrag dat aan de ingediende en goedgekeurde claims was verbonden bestond voor 27% uit directe en 73% uit indirecte compensatie. Opvallend daarbij was dat deze percentages volgens het CRS respectievelijk 43% en 57% waren.

5.4 Conclusies

De Rekenkamer stelde vast dat er geen aansluiting bestaat tussen de omvang van defensie-aanschaffingen in een jaar, de daaruit voortvloeiende compensatieplicht en de afgesloten compensatieverplichtingen. De Rekenkamer is van mening dat deze informatie voor de Staten-Generaal van belang is om zich een oordeel te kunnen vormen over de effectiviteit van het compensatiebeleid.

De Rekenkamer stelde aan de hand van 14 onderzochte overeenkomsten vast dat formeel aan ongeveer 100% van de compensatieverplichting was voldaan.

6 WERKING COMPENSATIEBELEID IN DE PRAKTIJK

6.1 De enquête

6.1.1 Inleiding

De Rekenkamer stuurde 377 vragenlijsten over evenzoveel claims naar 163 bedrijven. Van de 163 bedrijven reageerden 73%. De overige 27% reageerden in het geheel niet of deelde mede dat zij de gegevens niet meer konden achterhalen.

6.1.2 Omzet

De Rekenkamer vroeg de bedrijven naar het aandeel van compensatie-orders in hun omzet. De reactie staat in onderstaande tabel.

Tabel 3 Overzicht compensatie-orders als % van de omzet

compensatie als % omzet	percentage
< 10%	58%
10% < x < 50%	7%
> 50%	1%
onbekend	7%
geen reactie	27%
totaal	100%

Hieruit blijkt dat bij veruit de meeste bedrijven compensatie-orders slechts een (zeer) gering deel van de omzet vormen. Overigens betrof dit allerlei soorten bedrijven, ook de meer op de defensiemarkt georiënteerde bedrijven.

6.1.3 Plaatsing en uitvoering opdrachten

Iets meer dan de helft (51%) van de vragen over specifieke claims werd beantwoord. Dit betrof vragen of de order bij het bedrijf geplaatst was en ook door het bedrijf was uitgevoerd, de aard en omvang van de order, de reden van het verkrijgen van de order en eventuele vervolgoopdrachten. Vijfentachtig procent van de geclaimde en goedgekeurde orders was daadwerkelijk bij het bedrijf geplaatst. 81% was geheel en 4% gedeeltelijk door het bedrijf uitgevoerd. Eén procent van de orders die wel waren geplaatst waren uiteindelijk niet door het reagerende bedrijf uitgevoerd. Van de overige 15% was 8% niet bij het opgegeven bedrijf geplaatst. Van de resterende 7% kon het bedrijf niet meer achterhalen of de order geplaatst was.

De redenen voor het verkrijgen van een opdracht varieerden. Vaak was de prijs/kwaliteit verhouding doorslaggevend. Maar ook eerdere opdrachten of lopende opdrachten werden vaak genoemd. Bemiddeling (onder andere ten gevolge van compensatie) werd slechts een enkele keer genoemd.

De vraag of de order had geleid tot vervolgoopdrachten werd in 65% van de gevallen positief beantwoord. Daarvan ging het in 60% weer om compensatie en in 40% niet om compensatie. In 35% van de gevallen waren er geen vervolgoopdrachten gekomen.

Opvallend was dat ruim 10% van de bedrijven schreef destijds niet geweten te hebben dat het om compensatie-orders ging. Ook schreef een aantal bedrijven (4) dat het in hun ogen niet om compensatie ging omdat het om gewone, lopende orders ging. Tenslotte was een aantal kleinere

bedrijven (3) teleurgesteld in de mogelijkheid om compensatie-orders te krijgen. Zij gaven de indruk dat deze vaak aan hun neus voorbij gingen.

6.2 Gesprekken met het Nederlandse bedrijfsleven

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van een aantal bedrijven kwam een aantal interessante indicaties naar voren.

De eerste betrof meerkosten. Eén van de uitgangspunten van het compensatiebeleid is dat compensatie niet mag leiden tot een hogere aanschafprijs van het aan te kopen materieel, doordat hierin meerkosten worden verwerkt. Alleen in hoge uitzonderingsgevallen (zoals vergroting van het technologisch draagvlak in Nederland) worden deze toegestaan. 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. Soms hebben ze speciale medewerkers in dienst die belast zijn met de uitvoering van compensatie. Het kostprijsverhogend effect zal vaak niet zichtbaar zijn daar deze kosten in winstopslag of algemene kosten worden verwerkt. De schattingen van deze kosten door de betrokken departementen en vertegenwoordigers van de Nederlandse defensie-industrie lopen uiteen, van 1 tot 10%.

Het tweede opvallende punt betrof de voorkeur die de vertegenwoordigers van bedrijven uitspraken voor directe compensatie. Die bedrijven die bij directe compensatie betrokken zijn (veelal de defensie-geörienteerde bedrijven) gaven zelf aan dat het voor hen het meest interessant is om bij de ontwikkeling van een (deel)product betrokken te zijn. Hier leren zij meer van en de spin-off van dergelijke projecten is vaak veel groter dan van het in opdracht maken van bepaalde onderdelen. Bedrijven spelen hier ook op in door zelf actief te zoeken naar nieuwe mogelijkheden om zo bij mogelijke grote toekomstige projecten vroegtijdig betrokken te zijn.

Daarbij neigt de Nederlandse defensie-industrie steeds meer naar vroegtijdige samenwerking opdat men mee kan doen met de ontwikkeling van een systeem. Voor het defensiebedrijf geeft dat ook de toegevoegde waarde (meer dan in licentie bouwen van onderdelen). De defensie-industrie verwacht dan ook veel van samenwerkingsprojecten en participeert daar zelf actief in. Voor zover samenwerking binnen Nederland gezocht wordt om als Nederlandse defensie-industrie naar buiten te treden biedt het vigerende clusterbeleid van EZ, waarbij het vormen van clusters binnen Nederland gefaciliteerd wordt, daartoe in principe de mogelijkheid.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer is van mening dat de doelstelling van het compensatiebeleid weinig concreet omschreven is. Daarom biedt deze te weinig houvast om tot een optimale invulling van de compensatie te komen. Zij beveelt daarom aan de doelstellingen meer te concretiseren.

De Rekenkamer stelde vast dat door het Ministerie van Economische Zaken noch door het Ministerie van Defensie een verband wordt gelegd tussen de aanschaffingen in een bepaald jaar, de daaruit voortvloeiende compensatieplicht en de in dat jaar afgesloten compensatie-overeenkomst. De Rekenkamer is van mening dat deze informatie van belang is voor de Tweede Kamer om zich een oordeel te kunnen vormen over de effectiviteit van het compensatiebeleid. Zij beveelt de betrokken ministers daarom aan voortaan de Tweede Kamer jaarlijks een overzicht te geven waaruit voornoemd verband helder blijkt.

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat de 14 door haar onderzochte compensatie-overeenkomsten formeel hadden geleid tot 100% compensatie van het aangeschafte defensiematerieel. De gerealiseerde compensatie werd naar het oordeel van de Rekenkamer voor tenminste een kwart ingevuld met orders die niet in de doelstellingen van het compensatiebeleid pasten. Dat betrof vooral orders die niet-additioneel waren of waarvan het technologisch niveau te laag was. Verder bleek dat 8% van de goedgekeurde orders uiteindelijk niet was uitgevoerd. De Rekenkamer beveelt daarom aan om orders pas goed te keuren als compensatie-orders na indiening van een factuur, zodat zeker is dat de order is uitgevoerd. Naar aanleiding van het onderzoek zijn de procedures inmiddels op dit punt aangepast. Van de door de Rekenkamer onderzochte 14 overeenkomsten betrof 27% van de gerealiseerde compensatie directe en 73% indirecte compensatie.

De afdeling van het ministerie van Economische Zaken die het compensatiebeleid uitvoert, het CMP, heeft de laatste jaren aanzienlijke vooruitgang geboekt voor wat betreft de helderheid van de procedures rond de tot standkoming van compensatie-overeenkomsten en voor de behandeling en beoordeling van claims. De integriteit van de medewerkers werd voldoende gewaarborgd door functiescheiding. In het verleden werkte het proces rond de totstandkoming van overeenkomsten veel minder goed dan tegenwoordig. Overigens leidde dit niet tot compensatie-overeenkomsten die ernstig tekort schoten. Wel had in een aantal gevallen de compensatieplichtige veel gebruik gemaakt van de hem gegeven onderhandelingsruimte. Bij recentere overeenkomsten viel echter op dat juist het CMP probeerde haar onderhandelingsruimte zo veel mogelijk te benutten. Bij de beoordeling van de claims door het CMP had de Rekenkamer wel veel opmerkingen. Naast een slechte dossiervorming en vastlegging van besluiten bleek dat het begrip additionaliteit te ruim werd geïnterpreteerd en dat er nauwelijks aandacht werd geschonken aan het technologisch niveau van claims. Hierdoor is de door het CMP gepresenteerde gerealiseerde compensatie naar de mening van de Rekenkamer deels in strijd met de doelstellingen van het beleid.

Tijdens het onderzoek stuitte de Rekenkamer op een aantal neveneffecten van het compensatiebeleid. Zo bleek er in strijd met de bedoeling van het compensatiebeleid een (overigens niet goed kwantificeerbare) kostprijsverhoging met compensatie verbonden te zijn. Ook bleek uit de gesprekken met vertegenwoordigers van (defensie)-bedrijven dat zij een voorkeur hadden voor directe compensatie, omdat dit een grotere toegevoegde waarde voor het bedrijf had. De defensie-

industrie verwacht dan ook veel van samenwerkingsprojecten en participeert daar zelf actief in. Voor zover samenwerking binnen Nederland gezocht wordt om als Nederlandse defensie-industrie naar buiten te treden biedt het vigerende clusterbeleid van EZ, waarbij het vormen van clusters binnen Nederland gefaciliteerd wordt, daartoe in principe de mogelijkheid.

8 REACTIES MINISTERS EN NAWOORD REKENKAMER

8.1 Minister van Economische Zaken

De minister van Economische Zaken was verheugd dat de Rekenkamer sterke verbeteringen in de uitvoering van het compensatiebeleid constateerde die een duidelijk effect sorteren op de mate waarin de gerealiseerde compensatie voldoet aan de criteria.

De algemene doelstelling van het compensatiebeleid is dat voor defensiebestedingen in het buitenland groter dan f 5 miljoen de Nederlandse industrie kwantitatief volledig en kwalitatief volwaardig gecompenseerd moet worden. Hierbij is volgens de minister bewust geen keuze gemaakt voor bepaalde sectoren of technologieën. Dit omdat de mogelijkheden om compensatie te bieden per bedrijf sterk verschillen en de kans op succes, zeker op lange termijn, het grootst is op de terreinen waar buitenlandse en Nederlandse bedrijven complementair zijn. Bovendien haakt het compensatiebeleid aan bij het industriebeleid, dat een generiek karakter heeft. De minister stelde dat het accent overigens wel ligt op de directe compensatie omdat deelname door de defensiegerelateerde industrie aan de productie van het aan te schaffen systeem de mogelijkheid biedt om concrete afspraken te maken voordat een opdracht door defensie wordt geplaatst.

De minister zegde toe de mogelijkheden om de Staten-Generaal van informatie te voorzien om aansluiting te maken tussen enerzijds de opdrachten waarvoor compensatieovereenkomsten zijn afgesloten en anderzijds de totale uitgaven van Defensie aan materieel bij haar collega van Defensie na te gaan.

De minister hechtte er aan op te merken dat het feit dat compensatie een kostprijsverhogend effect heeft niet betekent dat de Nederlandse overheid deze kosten voor haar rekening neemt. De gebruikelijke concurrentiestelling zou het doorberekenen van kosten beperkt houden. Overigens worden volgens de minister dergelijke doorberekende kosten veelal ruimschoots goedge maakt door de additionele opdrachten waar het beleid op gericht is.

Tenslotte merkt de minister op dat ondanks het feit dat bij uitvoering van compensatie de nadruk ligt op directe compensatie de mogelijkheden daarvoor per definitie beperkt zijn omdat het gaat om de aanschaf van een buitenlands systeem. Binnenlandse aanschaffingen en deelname aan internationale samenwerkingsverbanden bieden betere mogelijkheden voor de inschakeling van de Nederlandse industrie. Het onderzoeken van de mogelijkheden hiertoe maakt deel uit van het materieelbeleid van het Ministerie van Defensie.

8.2 Minister van Defensie

De minister van Defensie benadrukte dat het compensatiebeleid een beleidsverantwoordelijkheid is van zijn collega van Economische Zaken. Volgens hem lag het derhalve voor de hand dat de minister van Economische Zaken invulling geeft aan de door de Rekenkamer aanbevolen rapportage aan de Staten-Generaal over de aansluiting tussen de omvang van defensie-aanschaffingen in een jaar, de daaruit voortvloeiende compensatieplicht en de afgesloten compensatieverplichtingen. Naar de minister begrepen had zal zijn collega van Economische Zaken in samenwerking met hem daarvoor een procedure ontwikkelen.

Voorts merkte de minister op dat de Rekenkamer gewag maakte van het feit dat compensatieverplichtingen mogelijk leiden tot meerkosten. De minister achtte deze constatering van dermate belang dat hij nader met zijn ambtsgenoot van Economische Zaken zal bezien of een en ander beter onderbouwd en zichtbaarder kan worden gemaakt.

8.3 Nawoord Rekenkamer

Uit het antwoord van de minister van Economische Zaken blijkt volgens de Rekenkamer dat in het compensatiebeleid behalve de eisen van compensatie als zodanig zoals deze zijn opgenomen in de standaard-overeenkomst weinig concreet is aangegeven welke doelen van het industriebeleid worden gediend. Daarmee is de uiteindelijke effectiviteit van het compensatiebeleid nauwelijks te toetsen.

De Rekenkamer stelt met tevredenheid vast dat er stappen ondernomen worden om de Staten-Generaal van de benodigde informatie te voorzien opdat een aansluiting gemaakt kan worden tussen de defensie-aanschaffingen in enig jaar, de daaruit voortvloeiende compensatieplicht en de feitelijk aangegane compensatieverplichtingen. Zij wijst er daarbij op dat de uitvoering van het compensatiebeleid en het afleggen van verantwoording daarover weliswaar een verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken is, maar dat de door haar voorgestelde aansluiting tussen de door Defensie gedane aanschaffingen en de daaruit voortvloeiende compensatieplicht een gezamenlijke verantwoordelijkheid is waarbij de informatie over de aard van de aanschaffingen van het ministerie van Defensie zal moeten komen. Zij vertrouwt er op dat de ministers de Staten-Generaal op korte termijn inzicht kunnen geven in deze relatie en zal met belangstelling volgen op welke wijze deze informatie wordt verschaft.

De Rekenkamer is van mening dat de minister van Economische Zaken de stelling dat de Nederlandse overheid de gevolgen van het kostprijsverhogend effect niet voor haar rekening neemt onvoldoende onderbouwt. Als de minister bedoelt dat eventuele hogere kosten gelegitimeerd zijn in de doelstellingen van het beleid dan is de Rekenkamer van mening dat dit ook in het beleid expliciet verwoord moet worden. De Rekenkamer zal met belangstelling volgen op welke wijze het kostprijsverhogend effect gekwantificeerd en het beleid op dat punt geconcretiseerd zal worden.