

# Compensatie bij verwerving militaire systemen en diensten

## De rol van het ministerie van Economische Zaken

ir. L. de Jong\*

### Inleiding

Het ministerie van Defensie koopt jaarlijks veel systemen en diensten in. Dat gebeurt rechtstreeks bij Nederlandse bedrijven en instellingen, maar een groot deel komt ook van leveranciers uit het buitenland. In veel gevallen treedt bij de verwerving van zaken in het buitenland het compensatiebeleid in werking.

Dit artikel gaat in op wat compensatie eigenlijk is en waarom het wordt toegepast. Daarna komt de uitvoering van het compensatiebeleid in de praktijk aan bod, evenals de resultaten ervan in de afgelopen jaren.

Het compensatiebeleid is het gevolg van het ontbreken van een *level playing field*, wat inhoudt dat er geen gelijke concurrentie op de defensiemarkt is.

Binnen de Europese Unie ligt de juridische basis hiervan in artikel 296 van het EG-verdrag. Nederland streeft een open markt na – ook een open defensiemarkt – en zou het compensatiebeleid het liefst in internationaal verband afschaffen. Het compensatiebeleid is echter een *second best* optie

zolang die open markt nog niet is bereikt.

Het Nederlandse beleid houdt in dat bij verwerving van militaire goederen of diensten bij een buitenlandse leverancier waarbij de orderwaarde boven de 5 miljoen euro ligt, deze leverancier 100 procent van de orderwaarde moet compenseren.

Dit compenseren gebeurt door middel van het plaatsen van opdrachten voor ontwikkeling, (co-)productie, documentatie, training, onderhoud et cetera, maar ook door het overdragen van kennis en technologie en het ondersteunen van Nederlandse industrie bij het betreden van nieuwe markten.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het compensatiebeleid is ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken,<sup>1</sup> maar vraagt een nauwe samenwerking met en medewerking van het ministerie van Defensie. De afspraken hierover zijn vastgelegd in een protocol tussen beide ministeries. Door het compensatiebeleid wordt jaarlijks zo'n 450 miljoen euro herbested in de Nederlandse economie. Voor een belangrijk deel gebeurt dit bij de Nederlandse defensiegerelateerde industrie (DGI). Dit is dus van essentieel belang voor deze sector.

### Wat is compensatie?

Compensatie is de verplichting van een buitenlandse leverancier om 100 procent van de orderwaarde aan tegenorders te plaatsen c.q. tegenprestaties te leveren bij de Nederlandse industrie en instituten in een vooraf overeengekomen periode. Compensatie wordt alleen gevraagd bij opdrachten met een waarde van meer dan 5 miljoen euro, die militair van aard zijn, niet verworven via een EU-aanbestedingsprocedure en geleverd door een buitenlandse leverancier. Hierbij is de opdrachtwaarde het enige criterium, dus ook voor de levering van reservedelen, Maintenance Repair & Overhaul (MRO) en andere diensten geldt de compensatieplicht.

### Waarom compensatie toepassen?

Nederland streeft naar open markten waar bedrijven de kans krijgen op basis van concurrentie opdrachten te winnen. Helaas kenmerken gesloten aanbestedingen en nationale preferenties de internationale defensiemarkt.

In veel landen bestaat een sterke, historisch gegroeide band tussen de overheid en de eigen defensie-industrie, waarbij de overheid nationale veiligheid vaak als reden aanvoert om deze situatie in stand te houden. Bin-

\* De auteur is senior compensatieadviseur bij het ministerie van Economische Zaken.

<sup>1</sup> Zie ook [www.cmp.ez.nl](http://www.cmp.ez.nl).



(Foto ANP, L. van Lieshout)

nen de EU bestaat deze ruimte door artikel 296 van het EG-verdrag. Dit artikel geeft een lidstaat de mogelijkheid om in het belang van haar nationale veiligheid defensieaanschaffingen onder te brengen bij haar nationale industrie. Daarnaast biedt het artikel ruimte voor financiële ondersteuning van nationale defensie-ondernemingen. Ook landen buiten de EU waar Nederland defensiematerieel aanschaft (zoals de VS) hebben een gesloten markt. Compensatie is dan een methode om toch markttoegang te bewerkstelligen.

Nederland kent een relatief kleine maar zeer capabele DGI. Toch kunnen veel bedrijven uit deze sector door deze constructies moeilijk een buitenlandse markt betreden. Nederland hanteert het compensatiebeleid vanwege het belang dat wordt gehecht aan een goede nationale DGI. Dat belang is tweeledig. Ten eerste kan Defensie daardoor de rol aanhouden van *smart buyer*, *-user* en *-maintainer*. Daarnaast vindt er door het hoge gehalte aan kenniswerkers en het innovatieve karakter belangrijke *spin-off* en *spill-over* naar de civiele sector plaats. Dit houdt in dat de civiele sector meeprofiteert van de ontwikkelingen in de defensiesector.

#### Is compensatie de enige manier?

Compensatie met name aan de orde bij het 'kopen van de plank'

waarbij Defensie kant-en-klare systemen aanschaft. Een andere vorm van verwerving is internationale materiële samenwerking (IMS). Deze wordt vaak gehanteerd voor systemen die nog ontwikkeld moeten worden en waarvan de kosten te hoog zijn voor individuele landen.

Deze vorm heeft als voordeel voor de toeleveranciers dat zij, door hun betrokkenheid vanaf het begin, een meer natuurlijke rol gedurende de levensduur van het materieel kunnen innemen. Dit is via compensatie nauwelijks te evenaren.

IMS werkt voornamelijk volgens twee modellen: het *costshare* = *workshare* (CS = WS) model of het participatiemodel. In het eerste model ontwikkelen meerdere landen gezamenlijk militair materieel en krijgt ieder land een industrieel pakket ter grootte van de door dat land gemaakte kosten terug. Voorbeelden hiervan zijn het NH90-helikopterprogramma en het Boxer-programma.

In het tweede model vindt de industriële inschakeling plaats op basis van competentie en concurrerend vermogen, maar zonder harde garanties. Een voorbeeld hiervan is het JSF-programma waarbij toeleveranciers worden geselecteerd op basis van het bieden van zogenoemde *Best Value*. Dit dwingt leveranciers ertoe concurrerend te blijven en te blijven in-

noveren. Dit laatste model benadert het open markt principe het meeste.

## Compensatie in de praktijk

### Rolverdeling

Defensie en EZ hebben in het verleden een protocol opgesteld waarin afspraken zijn gemaakt over de inschakeling van Nederlandse DGI bij defensieprojecten.

In beginsel zijn daarin de volgende rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd:

- Defensie schaft aan;
- Defensie informeert EZ en NIID<sup>2</sup> over voorgenomen aanschaffingen;
- EZ adviseert bij internationale samenwerkingprogramma's;
- EZ voert het compensatiebeleid uit.

In de praktijk betekent dit dat Defensie bij alle projecten zo vroeg mogelijk (reeds in fase A en B van het defensiematerieelproces) en in samspraak met EZ en NIID kijkt naar de inschakeling van Nederlandse industrie en instituten. Wanneer blijkt dat bepaalde systemen en diensten niet in Nederland verkrijgbaar zijn, zal er gezamenlijk worden gekeken welke rol de Nederlandse DGI dan als toeleverancier zou kunnen innemen.

### De compensatieovereenkomst

Het instrument dat EZ hanteert om afspraken over compensatie vast te leggen is de compensatie-overeenkomst, afgesloten tussen de buitenlandse leverancier en EZ. De compensatie-overeenkomst bestaat uit twee delen, namelijk de voorwaarden en het compensatieplan.

In de voorwaarden ligt onder meer de omvang van de verplichting vast, de periode voor de invulling ervan en

<sup>2</sup> De NIID (Stichting Nederlandse Industriële Inschakeling bij Defensieopdrachten) is een stichting die de Nederlandse DGI vertegenwoordigt richting de overheid. De NIID heeft als zodanig een formele rol in de communicatie tussen EZ, Defensie en het Nederlandse bedrijfsleven. Bij de NIID zijn zo'n 180 Nederlandse bedrijven aangesloten. Zie [www.niid.nl](http://www.niid.nl).

hoeveel buitenlands aandeel een opdracht mag bevatten. Er wordt ook vastgelegd wie de leverancier mag helpen bij de invulling, zoals bijvoorbeeld dochterbedrijven, partners en toeleveranciers.

Het tweede deel, het compensatieplan, is veel belangrijker. Hierin worden de activiteiten vastgelegd die het buitenlandse bedrijf zal ondernemen om de compensatieplicht in te vullen. Deze activiteiten zijn verdeeld in directe en indirecte compensatie.

Direct wil zeggen dat projecten rechtstreeks in het Nederlandse verwervingsprogramma zijn opgenomen, zoals ontwikkeling en productie van componenten en subsystemen, training, documentatie, onderhoud et cetera.

Het betreft hier dus altijd militaire producten en diensten. Ook indien identieke systemen worden afgenomen voor andere klanten dan Nederland geldt dat als directe compensatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het landingsgestel of de *forward avionics bay* van de Apache-helikopter, die Nederlandse bedrijven niet alleen voor de Nederlandse behoefte hebben geproduceerd, maar ook voor derden.

Indirect compensatie wil zeggen niet gerelateerd aan het Nederlandse verwervingsprogramma. Hier zijn naast militaire producten en diensten ook civiele producten en diensten toegestaan. Wel stelt EZ de eis dat deze van een vergelijkbaar technologisch niveau moeten zijn als het door Nederland aangeschafte materieel.

Naast de bovenstaande categorieën is het ook mogelijk om een verplichting van een Nederlands bedrijf in het buitenland 'uit te ruilen'. EZ maakt hierover afspraken met de betreffende buitenlandse overheid. Verder kennen we nog de overdracht van technologische of proceskennis, samenwerking op het gebied van R&D en het ondersteunen van Nederlandse bedrijven op een nieuwe markt.

## Het proces van totstandkoming

Formeel begint de totstandkoming van de compensatieovereenkomst nadat Defensie het *Request for Proposal* (RfP) heeft verzonden. EZ ontvangt van Defensie informatie omtrent het programma, het budget, de planning en de contactgegevens van de potentiële leveranciers. Aan de hand van deze informatie stuurt EZ een uitnodiging aan deze potentiële (buitenlandse) leveranciers met daarbij informatie over het Nederlandse compensatiebeleid en informatie over de Nederlandse industrie.

Defensie het contract met die leverancier kan afsluiten. Juist om die reden vindt al in een vroeg stadium afstemming met EZ plaats. Op deze manier wordt voorkomen dat er onnodige vertraging optreedt.

## Uitvoering compensatieovereenkomst

Als het contract tussen Defensie en de leverancier is gesloten treedt de compensatieplicht formeel in werking en gaat de leverancier de compensatieprojecten uitvoeren. De leverancier zal deze projecten claimen bij EZ die,

The screenshot shows the website 'Commissaris Militaire Productie' under the 'Ministerie van Economische Zaken'. The page has a red header and a navigation bar with links like 'Home', 'Actueel', 'Onderwerpen', 'Organisatie', 'Contact', 'Abonneren', 'Bestellen', 'English', and 'Help'. A search bar is in the top right. The main content area is titled 'Commissaris Militaire Productie' and includes an 'Introductie' section with text about the CMP's role and a 'Meer informatie' section with a link to an organogram document. A sidebar on the left contains a table of contents with expandable items like 'Activiteiten', 'Inschakeling', 'Compensatie', etc. There are also images of a ship and a fighter jet on the right side of the page.

Parallel aan het verwervingsproces bij Defensie vinden met alle potentiële leveranciers onderhandelingen plaats over het compensatieplan en de voorwaarden van de compensatieovereenkomst. Uiteindelijk dient dit te leiden tot overeenstemming tussen EZ en de potentiële leverancier over zowel de voorwaarden als het compensatieprogramma. Zodra deze overeenstemming is bereikt, zal EZ Defensie hierover informeren zodat deze de verwerving kan afronden. EZ en de beoogde leverancier dienen dus overeenstemming te hebben voordat De-

na verificatie, *compensatiecredits* zal toekennen. Uiteindelijk moeten deze credits leiden tot een geheel ingevulde verplichting.

Tegen het einde van de looptijd wordt Defensie gevraagd om de definitieve waarde van de leveringsovereenkomst te verstrekken en aan te geven of er nog aanvullende bestellingen zijn geweest. Als ook daaruit blijkt dat de verplichting geheel is ingevuld, zal de buitenlandse leverancier een brief ontvangen die hem ontslaat van de verplichting.

### Speciale gevallen

Ook bij de volgende 'speciale' gevallen is compensatie van toepassing. Indien een Nederlandse hoofdaannemer met een buitenlandse toeleverancier een subcontract van meer dan 5 miljoen euro wil afsluiten, geldt dat er compensatie moet worden geleverd. Hier kan EZ een compensatieovereenkomst afsluiten met ofwel de Nederlandse hoofdaannemer ofwel rechtstreeks met de individuele toeleveranciers.

Ook bij *Fast Track Procurement* (versnelde verwerving), waaraan elders in dit blad een artikel is gewijd, blijft de compensatieplicht onverkort van kracht. Hier gelden dezelfde afspraken voor het vroegtijdig uitwisselen van informatie en de noodzaak van overeenstemming over compensatie tussen EZ en de beoogd leverancier voordat de definitieve bestelling plaatsvindt. Uiteraard doet EZ al het mogelijke om deze procedure gelijk te laten lopen met de versnelde verwervingsprocedure.

Ten slotte geldt de compensatieplicht ook bij zogeheten *Foreign Military Sales* (FMS) procedures. Hierbij worden materieel en diensten ingekocht bij Amerikaanse leveranciers via de Amerikaanse overheid. Defensie kent hierbij in de meeste gevallen de achterliggende leveranciers en verstrekt deze gegevens aan EZ. Aan de hand hiervan treedt EZ dan in direct contact met deze leveranciers.

### Resultaten van compensatie(beleid)

EZ rapporteert jaarlijks aan de Tweede Kamer over de resultaten van het compensatiebeleid. Ook in brieven aan de Tweede Kamer over voorgenomen aanschaffingen staat informatie over de compensatieafspraken.

Eind 2005 (zie tabel 1) waren er 89 actieve compensatieovereenkomsten met een gezamenlijke compensatieverplichting van 3,7 miljard euro. Daarvan was op dat moment 1,7 mil-

**Tabel 1**  
**De stand van onderhanden compensatieovereenkomsten per 31-12-2005**

Aantal overeenkomsten	89
Totale Verplichtingswaarde	€ 3,7 mld
Nog te realiseren	€ 2,0 mld
Looptijd gemiddeld	ca 7,5 jaar

jard ingevuld en moest er derhalve nog 2 miljard worden gerealiseerd. De compensatieovereenkomsten kunnen verschillende looptijden hebben voor de invulling van de verplichting, maar de gemiddelde looptijd over alle overeenkomsten bedroeg ongeveer 7,5 jaar.

Tabel 2 geeft aan hoeveel de gerealiseerde compensatie bedroeg in de afgelopen jaren. De weergegeven bedragen betreffen de in dat jaar gerealiseerde compensatie over alle onderhanden compensatieovereenkomsten.

**Tabel 2**  
**Gerealiseerde compensatie**

Jaar	Invulling
2001	€ 155 mln
2002	€ 548 mln
2003	€ 618 mln
2004	€ 322 mln
2005	€ 573 mln
Gemiddeld	€ 444 mln

In Nederland zijn inmiddels veel bedrijven die door compensatie hun competenties verder hebben kunnen ontwikkelen en relaties hebben weten aan te knopen met buitenlandse leveranciers. Voorbeelden hiervan zijn de

competenties en relaties die zijn opgebouwd in compensatieprojecten rond de aanschaf van de F-16 straaljager. Daarmee is reeds de basis gelegd voor de verwachte succesvolle Nederlandse industriële deelname aan het JSF-programma.

### Conclusie

Het compensatiebeleid is een reparatiemechanisme om het ontbreken van het level playing field op de defensiemarkt te neutraliseren. Nederland streeft er naar om uiteindelijk een open defensiemarkt te creëren, maar zolang dit doel nog niet is bereikt, zijn *costshare* = *workshare* en participatie bij IMS-programma's en compensatiebeleid in andere gevallen, second best opties die zich bewezen hebben.

Mede dankzij het gevoerde compensatiebeleid zijn Nederlandse bedrijven in staat geweest hun bestaande competenties verder te ontwikkelen en nieuwe competenties op te bouwen om zich zo voor te bereiden op een internationale open defensiemarkt. Dit heeft ook voordelen voor Defensie, omdat hierdoor bepaalde kennis en kunde steeds vaker dicht bij huis verkrijgbaar is en de afhankelijkheid van buitenlandse leveranciers afneemt.

Bij de uitvoering is het dan ook van het grootste belang dat er een goede samenwerking blijft bestaan tussen Defensie en EZ om het compensatiebeleid op de best mogelijke wijze uit te kunnen voeren.