

Versnelde verwerving binnen Defensie

mr. A.R. Louwerse*

Inleiding

Sinds 1990 neemt Nederland steeds vaker deel aan internationale vredes- en crisisbeheersingsoperaties. Deelname aan dergelijke operaties vereist een goede planning vooraf, onder meer voor wat betreft de aard van het in te zetten materieel (gebruiksprofiel). Hoe goed deze planning ook is, uit recente operaties is toch gebleken dat de periode tussen het instemmen van de Tweede Kamer met een voorgenomen uitzendingoperatie en het daadwerkelijke moment van uitzending soms te kort is om al het benodigde materieel (met inbegrip van diensten) volgens de reguliere verwervingsprocedures aan te schaffen.

Immers, voor elke soort uitzending is niet al het materieel met het juiste gebruiksprofiel binnen de defensieorganisatie op voorraad aanwezig.

* De auteur is werkzaam als hoofd van de afdeling Materieelbeleidsadvies en Internationale Coördinatie van de Directie Beleid van de Defensie Materieel Organisatie. Deze afdeling is onder meer verantwoordelijk voor het defensiebrede voorzien-in beleid (keuze en verwerving), afstotingsbeleid, industriebeleid, brandstof- en energiebeleid en het beleid inzake contractvorming en contractbeheer.

Daarnaast is het niet altijd mogelijk te anticiperen op welk soort materieel voor welke specifieke uitzending is benodigd.

Dit inzicht bestaat vaak pas op het allerlaatste moment of nadat de missie al enige tijd wordt uitgevoerd en er op grond van een dringende militaire noodzaak ineens materieel nodig blijkt te zijn dat aan de specifieke omstandigheden tegemoet komt.

Voor dit laatste kan worden gedacht aan de in augustus 2006 aangekochte Bushmaster, waarmee de Task Force Uruzgan meer mogelijkheden heeft gekregen om de patrouilles naar wens uit te voeren.

Voor dit voertuig is in circa twee maanden tijd een verwervingsproces doorlopen; van behoeftstelling tot uitlevering van de voertuigen. Dit was mogelijk, omdat binnen het verwer-



Task Force Uruzgan (TFU). Een tiental Nederlandse Bushmasters rijdt van Kandahar naar Tarin Kowt. Met de Bushmasters heeft TFU meer mogelijkheden gekregen om patrouilles uit te voeren (Foto AVDD, R. Frigge)



**Task Force Uruzgan;
Aladin UAV, Kamp Holland**
(Foto AVDD)

vingsbeleid van Defensie rekening is gehouden met dit soort specifieke spoed-verwervingsprocedures.

Andere vergelijkbare voorbeelden van deze missie zijn de aanschaf van pantser- en gepantserde (prefab) containers, licht- en rookgranaten 155 mm voor de Pantserhouwitser (PzH 2000), en observatie- en detectiesysteem voor kampementen (DISCUS), mini *Unmanned Aerial Vehicle* (UAV) Aladin, licht- en elektriciteitsvoorzieningen, watervoorzieningsmiddelen, automatische granaatwerpers, et cetera.

Als verzamelbegrip voor versnelde verwerving wordt ook wel de term *Fast Track Procurement* (FTP) gehanteerd. FTP staat overigens niet op zichzelf. Voor het verkrijgen van een optimale versnelling is het ook van belang dat hieraan een spoed-behoef-testellingsprocedure vooraf gaat. Binnen Defensie is hiervoor de procedure van *Fast Track Requirement* (FTR) in het leven geroepen. Vaak onterecht wordt FTR vereenzelvigd met FTP, waardoor FTP een invulling krijgt die verder gaat dan alleen verwerving. Daarnaast wordt ook de procedure van *Fast Track Development* (FTD) gebruikt, waarmee versneld materieel kan worden ontwikkeld. FTR en FTD blijven in dit artikel verder buiten beschouwing.

Dit artikel geeft op hoofdlijnen zicht in de diverse mogelijkheden binnen het verwervingsproces om op versnelde wijze materieel aan te schaffen. Allereerst zal ik kort ingaan op het reguliere verwervingsproces binnen Defensie. Een versnelling kan vaak worden bereikt door niet alle stappen binnen dit proces geheel te doorlopen.

Daarna behandel ik het verschil in procedures tussen de aanschaf van civiel, *dual-use* en militair materieel. Dit verschil is van belang omdat met versnelde aanschaf van militair materieel flexibeler kan worden omgegaan dan bij civiele en *dual-use* aanschaffingen. Vervolgens ga ik in op een aantal aandachtspunten bij FTP. Daaruit zal onder meer blijken dat FTP nogal wat operationele risico's met zich mee kan brengen. Het artikel sluit af met een korte conclusie.

Het verwervingsproces en FTP

Verwerven is binnen Defensie een procesmatige activiteit die in zes stappen kan worden onderverdeeld, te weten: specificeren, selecteren, contracteren, bestellen, bewaken en nazorg.

De eerste drie stappen behoren tot de zogeheten tactische verwerving. Zodra de leveranciers zijn gecontracteerd, begint de operationele verwerving. Naast de tactische en operationele verwerving onderscheidt men nog de strategische aspecten rond verwerving. Dit omvat, naast het verwervingsbeleid, bijvoorbeeld ook strategische vraagstukken rond uitbesteding.

De stappen hangen nauw met elkaar samen, waardoor de kwaliteit van de uitkomst van de voorliggende stap mede de kwaliteit van de daarop volgende stappen bepaalt. Indien de kwaliteit van de werkzaamheden van de voorliggende stap niet afdoende is, kan dit negatief uitpakken voor de daaropvolgende stap(pen).

De zes stappen hoeven niet in alle gevallen in het geheel te worden doorlopen, bijvoorbeeld bij bestellingen op grond van een eerder gesloten raamovereenkomst, aanvullende bestellingen van specifiek wapensysteemgebonden onderdelen en reserveonderdelen bij uitzendingen. Ook bij FTP komt het voor dat stappen gedeeltelijk worden doorlopen, omdat hiermee de gewenste versnelling kan worden bereikt.

Soorten aanschaffingen

Het onderscheid tussen civiele, *dual-use* en militaire aanschaffingen is voor FTP van belang. Bij civiele en *dual-use* aanschaffingen wordt FTP ingevuld met de mogelijkheden die de Europese regelgeving voor aanbesteding biedt. Bij militaire aanschaffingen kan een beroep op artikel 296

EG-verdrag¹ worden gedaan, waardoor deze aanbestedingsregelgeving niet van toepassing is.

Civiele aanschaffingen

Civiele aanschaffingen hebben betrekking op materieel dat verkrijgbaar is op open en transparante markten. Men spreekt van *dual-use* indien het materieel en technologie betreft dat in beginsel voor de civiele markt is ontworpen, maar kan worden gebruikt voor militaire applicaties dan wel voor de productie van wapens. Een voorbeeld van een dergelijk product is het wissellaadsysteem van Scania.

Veel verwervingen voor uitzendoperaties vallen onder de Europese aanbestedingsregelgeving. In Nederland is deze regelgeving met het Besluit Aanbestedingsregels Overheidsopdrachten² (BAO) in nationale wetgeving geïmplementeerd. Omdat er soms onvoldoende tijd is om de verplichte termijnen van het BAO in acht te nemen, voorziet het BAO in een tweetal versnelde procedures, te weten: die om dringende redenen en die bij dwingende spoed.

Beide procedures worden aangemerkt als een vorm van FTP. Bij dringende reden worden de voorgeschreven doorlooptermijnen verkort, terwijl er bij dwingende spoed helemaal geen termijnen gelden. Voor het hanteren van deze procedures geldt dat de oorzaak niet aan de verwervende instantie mag worden toegerekend, bijvoorbeeld door slechte planning.

Het voornaamste verschil tussen deze procedures is dat bij beide de spoed wel direct verband moet houden met de uitzonderlijke situatie, maar dat deze situatie bij dringende reden niet onverwacht hoeft te zijn. Bij dwin-

gende spoed moet de gebeurtenis in het geheel niet te voorzien zijn geweest.

Uit de jurisprudentie blijkt dat dit zich hoofdzakelijk voordoet bij natuurrampen. Voor FTP is deze procedure daarom nauwelijks geschikt. Dit in tegenstelling tot die van dringende reden. De aanschaf van bergladders voor het personeel in Afghanistan is begin 2007 volgens deze procedure gerealiseerd.

Het BAO kent ook nog de bepaling

niet duidelijk uitgesproken over de voorwaarden waaronder dit artikel kan worden ingeroepen.

Naar verwachting ligt de grondslag hiervoor in de tijd dat er nog Britse, Franse en andere troepen in Duitsland waren gelegerd. Defensie beroept zich restrictief op dit artikel. Eerst zal moeten worden aangetoond waarom andere alternatieven, zoals een beroep op dringende redenen, niet mogelijk zijn. Ook een beroep op dit artikel wordt aangemerkt als een FTP-procedure.



Het eerste Nederlandse konvooi vertrekt naar Uruzgan, Kandahar airfield, Afghanistan. Welk soort materieel voor een specifieke missie nodig is, is vaak pas op het allerlaatste moment bekend (Foto AVDD, G. van Es)

voor opdrachten waarvoor andere procedureregels gelden en die worden geplaatst op grond van een in verband met de legering van strijdkrachten gesloten internationale overeenkomst over activiteiten in een lidstaat of derde land.³ De Europese Commissie en het Hof van Justitie hebben zich

Militaire aanschaffingen

Bij militaire aanschaffingen speelt het probleem van de verplichte doorlooptijden niet. Deze aanschaffingen zijn zoals gezegd uitgezonderd van de Europese aanbestedingsregels. Volgens artikel 296 EG-verdrag kunnen lidstaten maatregelen treffen die noodzakelijk worden geacht voor de bescherming van de wezenlijke veiligheidsbelangen en die betrekking hebben op de productie of handel in militair materieel.

Volgens de Europese Commissie dient een beroep op dit artikel restrictief te worden uitgelegd. Het mag geen automatisme zijn. Als voorwaar-

¹ Artikel 296 EG-verdrag luidt, voorzover relevant, als volgt: 'De bepalingen van dit Verdrag vormen geen beletsel voor de volgende regels: (...) b.) elke lidstaat kan de maatregelen nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapens, munitie en oorlogsmateriaal; die maatregelen mogen de mededingingsverhoudingen op de gemeenschappelijke markt niet wijzigen voor producten die niet bestemd zijn voor specifiek militaire doeleinden'.

² Dit besluit is in werking getreden op 1 december 2005, waarmee de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18 (*Publicatieblad*, 30 april 2004, nr. 2004/18/EG) in nationale wetgeving is geïmplementeerd.

³ Artikel 14 BAO.

**Konvooi van Kandahar Airfield
naar Tarin Kowt (Uruzgan).
In het konvooi rijden onder
meer mee: Scania wls (wissel-
laadsysteem), YPR-pantser-
voertuig, Patria-pantservoertuig,
DAF Tropco** (Foto AVDD, G. van Es)

den gelden dat het materieel moet voorkomen op de lijst van de Europese Raad uit 1958⁴, er sprake moet zijn van de bescherming van wezenlijke veiligheidsbelangen van een lidstaat en de mededingingsverhoudingen op de civiele markt niet mogen worden verstoord. Volgens de Commissie zou dit laatste het geval kunnen zijn bij compensatieregelingen. Een beroep op artikel 296 heeft tot gevolg dat kan worden teruggevallen op de interne Defensie-verwervingsprocedures. De versnelling wordt dan vooral bereikt met het integreren en comprimeren van de te doorlopen stappen uit het verwervingsproces.

Materieel dat onder meer voor de missie in Afghanistan op deze wijze is aangeschaft betreft het lichtgepantserde patrouillevoertuig Bushmaster, automatische granaatwerpers, mini UAV (Aladin), licht- en rookgranaten 155 mm voor de PzH 2000 en diverse militaire satelliet-communicatieapparatuur.

Andere mogelijkheden om versneld militair materieel te verwerven kan worden bereikt met *Foreign Military Sales* (FMS) of via *NATO Maintenance and Supply Agency* (NAMSA). Bij FMS wordt gebruik gemaakt van de diensten van het Amerikaanse ministerie van Defensie en dit is alleen mogelijk bij de aanschaf van Amerikaans militair materieel. In geval van vredesoperaties, oorlogsgevaar of oorlog heeft FMS voor de aflevering van het materieel een hogere prioriteit dan directe commerciële verwerving bin-
nen de VS.

⁴ Beschikking Raad van de Europese Economische Gemeenschap van 15 april 1958.



FMS biedt daarnaast de mogelijkheid om versnelde aflevering te realiseren door het betrekken van het gewenste materieel uit de Amerikaanse voorraden van het ministerie van Defensie dan wel door het ter beschikking stellen van het voor haar te produceren materieel.

Eén van de programma's van NAMSA is het *NATO Logistic Stock Exchange* (NLSE), een soort ruilbeurs voor voorraadartikelen. De NLSE geeft inzage in de voorraadposities en verbruiken van aangesloten partnerlanden en biedt de mogelijkheid om *web-based* de betreffende artikelen aan te schaffen of



**Task Force Uruzgan. Een Bushmaster rijdt voor een Afghaanse
begraafplaats in de omgeving van Tarin Kowt. Ook de Bushmaster
is aangeschaft door middel van een spoed-verwervingsprocedure**

(Foto AVDD, R. Frigge)



te verkopen. Het gebruik van NLSE als verwervingstool is binnen Nederland in beginsel beperkt tot militair materieel.

Aandachtspunten

Voordat tot FTP wordt overgegaan is het van belang om eerst na te gaan of bijvoorbeeld kan worden aangesloten bij bestaande raamovereenkomsten binnen het eigen of een ander defensieonderdeel dan wel gebruik kan worden gemaakt van aanwezige voorraden binnen de gehele defensieorganisatie. Ook de mogelijkheden tot elektronisch afroepen moeten worden onderzocht.

Operationele risico's

FTP kan operationele risico's met zich meebrengen. Door de gewenste versnelling kan minder aandacht worden besteed aan productalternatieven, specificeren en testen. Het risico op kwaliteitsproblemen tijdens het gebruik van het materieel in het inzetgebied neemt hierdoor toe.

Voor een optimale toepassing is het daarom van belang dat een groot aantal instanties al vroegtijdig in de behoeftebepalingsfase wordt betrokken. Een goed overleg tussen behoefte-

steller, projectleider, verwervingsfunctionaris en controller is een eerste vereiste. Door bijvoorbeeld de verwervende instantie op tijd te betrekken kan alvast op het verwervingstraject worden geanticipeerd. Via een marktverkenning kan worden nagegaan of de industrie snel op deze urgente behoefte kan insprijnen.

Ook andere interne procedures dienen met voortvarendheid te worden opgepakt, zoals de procedure van voorafgaand (financieel) toezicht en de behandeling in de contractencommissie. Het hiervoor vrijmaken van personele capaciteit kan echter tot gevolg hebben dat reguliere verwervingsdossiers in de verdrinking komen.

Een versnelling kan ook worden bereikt door niet zelf te beproeven maar gebruik te maken van bestaande testrapporten of die van bevriende partnerlanden. Er bestaat wel het risico dat hierdoor het geteste gebruikprofiel uiteindelijk toch niet optimaal overeenkomt met de omstandigheden in het uitzendgebied. Bij de ontwikkeling en aanpassing van niet-standaard materieel is dit risico groter.

In veel gevallen is het echter wel mogelijk gebruik te maken van *Commercial off the Shelf* (COTS) of *Military off the Shelf* (MOTS) producten. Dit is ontwikkeld materieel waarmee in de praktijk al ervaring is opgedaan. Uitgebreid testen kan hierdoor achterwege blijven. Dit is onder meer het geval geweest bij de aanschaf van de mini UAV's (Aladin) die in Afghanistan worden ingezet voor verkenningstaken.

Logistieke ondersteuning

Bij FTP zal ook moeten worden nagedacht over de logistieke ondersteuning in het uitzendgebied. Het materieel kan dan wel versneld worden aangeschaft, maar er moeten ook voldoende reservedelen op voorraad zijn of snel kunnen worden uitgeleverd. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de vraag of Defensie of de leverancier over het vereiste en juist gekwalificeerde onderhoudspersoneel beschikt om het nieuwe materieel te onderhouden. Hierbij speelt tevens een rol de bereidheid, zowel van de kant van de leverancier als die van derden of de politiek, om civiel personeel naar het uitzendgebied te sturen.



Taske Force Uruzgan. Een Pantserhouwitzer 2000 schiet vanaf Kamp Holland (Foto AVDD, R. Frigge)

Task Force Uruzgan. 'Materieel kan dan wel versneld worden aangeschaft, maar er moeten ook voldoende reserveonderdelen zijn...' (Foto AVDD, R. Frigge)



Hogere prijzen

FTP kan tot hogere prijzen of minder gunstige contractuele voorwaarden leiden. De industrie dient ineens productiecapaciteit vrij te maken voor de urgente behoefte van Defensie. Dit kan ten koste gaan van andere ingeplande opdrachten. De industrie zal deze opdrachtgevers schadeloos moeten stellen. In de prijs die Defensie moet betalen kan dit weer tot uitdrukking worden gebracht.

Overigens geldt voor militaire aanschaffingen dat ook bij FTP de compensatieplicht onverkort van kracht blijft. Dit betekent dat buitenlandse leveranciers verplicht zijn voor de volledige contractwaarde compensatieopdrachten in Nederland te plaatsen.

Bij FTP gelden in beginsel dezelfde afspraken voor het vroegtijdig uitwisselen van informatie en het hebben van overeenstemming over compensatie tussen het ministerie van Economische Zaken (EZ) en de beoogde leverancier voordat tot definitieve bestelling kan worden overgegaan. Hoe-

wel EZ al het mogelijke doet om deze procedure gelijk te laten lopen met de versnelde verwervingsprocedure, kan dit toch weer een belasting vormen voor de doorlooptijden.

Transport

FTP heeft alleen zin als het materieel uiteindelijk ook snel in het uitzendgebied kan worden ingezet. Het transport van het materieel naar het uitzendgebied wordt nogal eens onderschat. Civiele bedrijven worden vaak voor transport ingeschakeld die gebruik moeten maken van routes via omliggende landen, die niet altijd zonder gevaren zijn, en waarbij grensovergangen pas kunnen worden gepasseerd na diplomatieke bemiddeling.

Ook bij het transport door zorg van Defensie kunnen er capaciteitsproblemen ontstaan, bijvoorbeeld het be-

schikbaar hebben van C-17 en C-130 vliegtuigen.

Conclusie

FTP heeft zich in de verwervingspraktijk van Defensie bewezen. Door gebruik te maken van de mogelijkheden die de (Europese) regelgeving biedt, kan op korte termijn over materieel worden beschikt. Wel moet worden benadrukt dat FTP slechts een instrument is, waarmee vooral extra (bestaande) personele capaciteit en budget wordt vrijmaakt om het materieel met voorrang aan te schaffen. Reguliere verwervingsdossiers of geplande andere projecten kunnen hierdoor in de verdrinking komen. Door het integreren en comprimeren van de stappen uit het verwervingsproces kunnen bij FTP de risico's op kwaliteitsproblemen toenemen. Dit wordt versterkt als er geen gebruik wordt gemaakt van COTS- of MOTS-producten of een eerder toegepaste combinatie hiervan. Daarnaast is de kans reëel dat hogere prijzen moeten worden betaald.

Bij FTP staat een goede samenwerking met alle direct betrokkenen voorop. Het vroegtijdig betrekken van gebruiker, behoeftesteller, projectmanager, controller en verwervende instantie is een primaire vereiste voor het doorlopen van een goede FTR en FTP. Alleen op deze wijze worden de risico's geminimaliseerd en kan ervoor worden gezorgd dat het materieel in de juiste kwaliteit, op het juiste tijdstip en tegen de juiste contractvoorwaarden voor de gebruiker in het uitzendgebied beschikbaar is.



Mazar e Sharif, Afghanistan. 'Er kunnen capaciteitsproblemen ontstaan, bijvoorbeeld het beschikbaar hebben van C-130 vliegtuigen'

(Foto AVDD, R. Frigge)