

In deze *Militaire Spectator* is plaatsgemaakt voor een gastcolumn. C.P. Ockhuysen schrijft over de versnelling van verwervingsprocedures. De redactie van de *Militaire Spectator* biedt lezers de mogelijkheid een gastcolumn te schrijven van maximaal duizend woorden. Het thema is vrij, maar moet passen in de formule van het tijdschrift. Een gastcolumn bevat een relevante boodschap voor de

lezers, een gefundeerde eigen mening en juiste en verifieerbare feiten in een logisch opgebouwd betoog. U kunt uw gastcolumn sturen naar de bureauredactie (zie colofon) of aanbieden via de website. De redactie wacht uw bijdrage met belangstelling af.

*De hoofdredacteur*

## Versnelling van verwervingsprocedures

*Drs. ir. C.P. Ockhuysen RA – reserve-majoor b.d. van de Genie en voormalig auditmanager ADR*

**E**nige tijd geleden, tijdens het jaarlijkse corpsdiner van de officieren van de Genie in Wezep, vroeg Plaatsvervangend CDS luitenant-generaal Martin Wijnen aan de aanwezigen met voorstellen te komen voor de versnelling van verwervingsprocedures van wapensystemen. Of hij veel voorstellen ontvangen heeft, is mij niet bekend. Maar versnelling van aanbestedingen is binnen bestaande regelgeving wel degelijk mogelijk door aan te besteden op basis van een maximale richtprijs (*not-to-exceed price*), die in een aantal varianten kan worden toegepast, en door het proces van contractaudits efficiënter aan te pakken.

Vaststelling van een aanvaardbare contractprijs bij de aanschaf van wapensystemen is een tijdrovende aangelegenheid: het ministerie heeft te maken met monopolisten en met nieuwe technologie; er is geen catalogus van prijzen van wapensystemen en het is niet mogelijk door middel van concurrentie de markt haar werk te

laten doen bij het realiseren van een acceptabele contractsom. De Auditdienst Rijk (ADR)<sup>1</sup> wordt daarom ingeschakeld om voorafgaand aan de ondertekening van een contract door prijs-onderzoek een aanvaardbare prijs te adviseren. De ADR heeft toegang tot de administratie van de leverancier, kan bij leveranciers tarieven en opslagen beoordelen en stelt een advies aan de verwervers van de Defensie Materieel Organisatie (DMO) op. Zo'n onderzoek kan maanden duren, waarbij de ADR in zijn adviezen altijd een voorbehoud maakt ten aanzien van aantallen manuren en hoeveelheden materiaal. Het is eigenlijk een 'p x q-verhaal', waarbij de ADR tot in detail een aanvaardbare eenheidsprijs (p) bepaalt en de beoordeling over de aanvaardbaarheid van de hoeveelheden (q) aan de technici van DMO wordt overgelaten.

Door een dergelijke contractaudit niet vóóraf, maar achteraf, na oplevering van het wapensysteem te laten plaatsvinden, kan tijd worden bespaard. Dit dient wel gepaard te gaan met een not-to-exceed contractprijs waarvan de aanvaardbaarheid met een minder uitgebreid onderzoek kan worden getoetst, een afgesproken winstpercentage én een afspraak dat de

<sup>1</sup> De Defensie Accountantsdienst werd in 2013 hernoemd in AuditDienst Rijk en ging over van het ministerie van Defensie naar het ministerie van Financiën.

leverancier tot het moment van oplevering een gedeelte (bijvoorbeeld 80 procent) van het contractbedrag mag factureren. Het resterende deel zal worden uitbetaald na onderzoek in de boeken van de leverancier. Als blijkt dat de leverancier minder kosten heeft gemaakt dan in de offertecalculatie is opgenomen, zal hij in zijn laatste factuur een lager percentage van de contractsom opnemen dan in het contract is overeengekomen. Een dergelijke handelwijze was gangbaar bij de Directie Materieel Koninklijke Marine (DMKM) in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw bij de aanbesteding van een aantal schepen en wordt ook toegepast bij de NH90-contracten met de leveranciers (de NH90 is een voormalig DMKM-project). Bijkomend voordeel is dat geen voorbehoud behoeft te worden gemaakt ten aanzien van hoeveelheden manuren en materialen (de 'q'). Uiteraard dienen afspraken gemaakt te worden welke elementen wel en niet tot de kostprijs gerekend worden. Varianten zijn mogelijk door bijvoorbeeld met de industrie bij oplevering tegen een lager kostenniveau dan de afgesproken not-to-exceed-prijs een hoger winstpercentage af te spreken.

Een andere mogelijkheid die de aanbestedings-tijd zal verkorten is het vooraf bekendstellen aan de industrie welke onderdelen in een offertecalculatie al dan niet acceptabel zijn. In Nederland bestaat op dit punt merkwaardig genoeg geen regelgeving. Een leverancier blijft bij het opstellen van een offertecalculatie in het ongewisse over de vraag hoe de opbouw ervan moet zijn en welke onderdelen acceptabel zijn. De ADR adviseert op basis van een *case-by-case* benadering. Andere landen hebben dergelijke regelgeving wel, variërend van zeer uitgebreid (VS en Duitsland) tot minder uitgebreid (Frankrijk, VK, Italië, België, Canada en Spanje).<sup>2</sup> Waarom niet aansluiten bij internationale standaarden zoals IFRS-regelgeving<sup>3</sup> voor jaarrekeningen van beursgenoteerde ondernemingen? Als de leverancier bij voorbaat bekend is met een winstpercentage dat zal worden geaccepteerd, hoeft daarover niet meer te worden onderhandeld. En dat scheelt alweer tijd. Bovendien voorkomt het willekeur bij het prijsonderzoek.

### Best practise elders in Nederland

Het voorgaande werd elders in Nederland reeds toegepast. Het voorbeeld van DMKM heb ik reeds genoemd, maar ook bij de bouw van de stormvloedkering in de Oosterschelde in de jaren zeventig en tachtig van vorige eeuw gebeurde dit. Aanbestedingen vonden plaats – nadat een hoofdafnemer gekozen was – op basis van deelbestekken – waarbij Rijkswaterstaat toegang had tot de administratie van de hoofdaannemer. Maar ook tegenwoordig wordt dit toegepast, zoals bij het European Space Agency (ESA) in Noordwijk: contracten worden aanbesteed op basis van verrekening achteraf ('*cost-reimbursement*'), waarbij de leveranciers via het handboek van ESA bekend zijn met de vraag aan welke eisen een kostprijscalculatie moet voldoen met een contractaudit achteraf. Zoals elk handboek is ook dit een 'levend' document. In overleg met auditors uit andere landen wordt het aangepast aan ontwikkelingen op het gebied van financiële regelgeving. Periodiek komen nieuwe versies uit en aan leveranciers bekendgesteld.

Vertegenwoordigers van de ADR leveren een bijdrage aan de ontwikkeling, zonder dat de ADR dit echter van toepassing verklaart voor de contracten tussen Defensie en zijn leveranciers.

### Afsluitend

De Plaatsvervangend CDS is van mening dat het sneller moet. Ik heb de overtuiging dat het verwervingsproces sneller kan, zoals hier beschreven. Dus waarom niet toepassen door contractaudits achteraf te laten plaatsvinden én regelgeving voor offertecalculaties te ontwerpen en bekend te stellen aan de industrie? Zo'n benadering past beter bij een adaptieve omgang met de leveranciers dan de huidige, waarbij alle tarieven en toeslagen voorafgaand aan de aanbesteding worden vastgelegd en na oplevering niet meer naar de werkelijke kosten en marges gekeken wordt. ■

2 Kees Ockhuysen, 'Contract audits als hulpmiddel voor aanvaardbare prijzen', in: *Economisch Statistische Berichten* (ESB) 103 (2018) (4757, 42-45);

3 International Financial Reporting Standards: voorschriften voor jaarverslagen van beursgenoteerde ondernemingen, in beheer bij de International Accounting Standards Board (IASB).