

Vergaderjaar 2000–2001

**27 830**

## **Materieelprojecten**

**Nr. 2**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 mei 2001

Zoals aangekondigd in de Defensienota 2000 is het Defensie Materieelkeuze Proces (DMP) geëvalueerd. Deze evaluatie is een periodieke beoordeling van de actualiteit van de doelstellingen die aan het DMP ten grondslag liggen en van de procedures om die doelstellingen doelmatig te verwezenlijken. Maar in de evaluatie is ook de samenhang tussen het DMP en de versterking van de centrale regie voor grote materieelprojecten betrokken. In deze brief schets ik u de belangrijkste uitkomsten van de evaluatie.

Ik ga ook in op kanttekeningen die vanuit de Kamer zijn geplaatst bij de beheersing van materieelprojecten, bij het belang van een goed uitgewerkte behoeftestelling, bij de problematiek van participatie in (internationale) ontwikkelingsprojecten en bij de informatie aan de Kamer. Goede en tijdige informatie zijn van wezenlijk belang om de Kamer in staat te stellen de politieke besluitvorming en het verloop van materieelprojecten te beoordelen. Daarom kan niet worden volstaan met de vaste DMP-brieven, maar is ook tussentijdse informatie nodig, in begrotingsstukken en in bijzondere rapportages. De laatste paragraaf van deze brief bevat een overzicht van bestaande en nieuwe informatie-arrangementen.

#### **Het huidige DMP in enkele hoofdlijnen**

Het DMP voorziet in ambtelijke en politieke sturing op belangrijke keuzemomenten in projecten. Die momenten hangen samen met de verschillende fasen (behoeftestelling, voorstudie, studie en verwervingsvoorbereiding) van materieelprojecten. Bij zeer grote en bij bijzondere projecten wordt het DMP afgerond met een evaluatie. Bij de inrichting van het DMP is zorgvuldig aandacht besteed aan de toedeling van verantwoordelijkheden, die overeenkomt met het besturingsconcept uit de Defensienota.

De krijgsmachtdelen beschrijven de kwaliteit en de kwantiteit van het benodigde materieel en stellen een tijdschema en een planbudget voor

een project op. De bevelhebber legt periodiek verantwoording af. Doen zich tussentijds wezenlijke knelpunten voor, dan rapporteert hij die aan het kerndepartement. Het kerndepartement ziet toe op de kwaliteit van planning en uitvoering, op bijzondere aspecten zoals internationale samenwerking en op de projectbeheersing.

De Chef Defensiestaf is binnen het kerndepartement de eerst verantwoordelijke voor de operationele behoeftestelling, de A-fase van het DMP, en voor de herijking van de behoeftestelling in de vervolgfases. De Directeur-Generaal Materieel is de eerst verantwoordelijke voor het toezicht op de vervulling van die behoefte. De betrokkenheid van andere functionarissen van het kerndepartement staat borg voor een integrale aanpak van het gehele DMP.

Het DMP geeft richtlijnen voor de aspecten die in DMP-documenten aan de orde moeten komen en voorziet in de informatievoorziening aan de bewindslieden en vervolgens aan de Kamer. Nadat de Kamer een DMP-brief voor kennisgeving heeft aangenomen, volgt een afdoeningsnota waarin het desbetreffende krijgsmachtdeel toestemming krijgt de volgende fase van een project in te gaan. Deze afdoeningsnota bevat aanwijzingen voor het verdere verloop van het project en voor de informatie daarover. Deze aanwijzingen betreffen de factoren product, tijd en geld en zo nodig andere factoren zoals internationale samenwerking.

Er zijn gemandateerde en niet-gemandateerde projecten. Kleine en politiek niet gevoelige projecten kunnen na de behoeftestelling worden gemandateerd: de verdere besluitvorming wordt overgedragen aan de bevelhebber. Ook daarna is de bevelhebber gehouden belangrijke wijzigingen te melden aan het kerndepartement. Desnoods kan de mandatering worden ingetrokken. De bewindslieden blijven te allen tijde politiek verantwoordelijk.

### **Evaluatie DMP**

Op grond van de evaluatie van het DMP heb ik besloten tot een aantal verbeteringen en actualiseringen:

#### *– 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 de Kamer 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 markt-

verkenning 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 de Kamer gemeld;

– *aanpassingen geldbedragen aan de Euro en aan inflatie*

de bedragen in het DMP moeten worden aangepast aan de invoering van de Euro. De hoogte van die bedragen is sinds 1984 niet veranderd, ondanks de inflatie. Tot nu toe worden voor projecten duurder dan f 25 miljoen behoeftestellingen aan de Kamer voorgelegd. Projecten met een financiële omvang tussen f 25 en 100 miljoen worden na de parlementaire afdoening van de behoeftestelling in beginsel gemandateerd. De genoemde bedragen worden nu veranderd in 25 en 100 miljoen Euro. Ook in de toekomst wordt van project tot project het voornemen tot mandatering in de A-brief als voorstel aan de Kamer voorgelegd. Projecten boven 100 miljoen Euro worden niet gemandateerd. De ondergrens van het DMP wordt opgetrokken van f 5 miljoen tot 5 miljoen Euro. In het kader van de regie worden duidelijke afspraken gemaakt over de informatievoorziening over zowel gemandateerde als niet-gemandateerde projecten aan het kerndepartement en over het toezicht van de DGM daarop. Een en ander wordt vastgelegd in een nieuwe DMP-handleiding. Jaarlijks wordt in de begroting een overzicht opgenomen van de stand van zaken in alle niet gemandateerde materieelprojecten, inclusief het totale projectbudget en de geplande uitgaven. Ook de gemandateerde projecten worden opgesomd. Doen zich wezenlijke veranderingen voor bij deze projecten, dan wordt dat in de begroting gemeld. De suppletore begroting zal dan voortaan een halfjaarlijkse tussenrapportage bevatten. Voor projecten groter dan f 500 miljoen wordt het DMP afgesloten met een evaluatie. Dit blijft onveranderd op 250 miljoen Euro. Voortaan zullen bij elke evaluatie een of meer deskundigen van buiten Defensie in de begeleidende stuurgroep worden opgenomen voor een onafhankelijke beoordeling;

– *combinatie DMP en procedureregeling grote projecten*

de Tweede Kamer heeft voor grote projecten een speciale procedure-regeling ontworpen, waarin voor de parlementaire informatievoorziening een basisbeschrijving en periodieke voortgangsrapportages zijn voorzien. Voor de informatie aan de Kamer over grote materieelprojecten is uiteraard de procedureregeling grote projecten de leidraad. Overigens zijn de richtlijnen voor deze rapportages en DMP-brieven wat 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, van 18 september 2000 (Kamerstuk 26 399, nr. 2), enkele aanbevelingen gedaan voor de voortgangsrapportages, onder andere met betrekking tot de actualiteitswaarde, peildata voor de informatie en het accountantsrapport bij de rapportage. Als de Kamer 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;

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.

Participatie in ontwikkeling versus kopen van de plank is momenteel onderwerp van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek. 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 de Kamer helder moet worden uiteengezet. Tegelijkertijd moet uit de informatie aan de Kamer duidelijk naar voren komen op welk moment in een ontwikkelingsproject niet of moeilijk omkeerbare besluiten worden genomen.

Als onderdeel van de evaluatie is in enkele andere landen nagegaan hoe daar het materieelvoorzieningsproces is ingericht. In Duitsland, Groot-Brittannië en Frankrijk is op verschillende manieren vorm gegeven aan een nauwe betrokkenheid van de industrie. Omdat de Nederlandse defensie-industrie minder omvangrijk is, zal hier van project tot project worden bezien hoe via samenwerking met de industrie gebruik kan worden gemaakt van de daar aanwezige expertise.

### **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 realistisch mogelijk kan worden gemaakt en hoe een optimale realisatie is te bevorderen.

Behoeften kunnen zich wijzigen onder invloed van internationale, technische en financiële 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 prioriteitsstelling, 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 plannen wordt opgenomen, wordt bepaald wanneer de desbetreffende capaciteit beschikbaar kan en moet zijn. 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 risicoreservering 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. Daarmee wordt de druk tot kostenbeheersing zo groot mogelijk gemaakt.

Tenslotte is in de Defensienota besloten de centrale regie over grote materieelprojecten te versterken. In de evaluatie was de relatie tussen de versterking van de centrale regie en het DMP een belangrijk punt van aandacht.

### **DMP en regie**

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 en ook de algehele projectbeheersing aan de orde is, verandert de naam van Defensie Materieelkeuze Proces in Defensie Materieelproces. De afkorting blijft ongewijzigd: DMP.

### **Het nieuwe Defensie Materieelproces (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, bewindsliden, 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.

Voor zowel gemandateerde als niet-gemandateerde projecten moet duidelijk worden aangegeven onder welke voorwaarden een project gestalte moet krijgen. Voor gemandateerde projecten gebeurt dat aan het einde van fase A. Bij niet-gemandateerde projecten wordt aan het einde van iedere fase aangegeven wat de voorwaarden voor de volgende fase zijn. Kan aan een of meer voorwaarden niet worden voldaan, dan dient dat te worden gemeld aan het kerndepartement.

Omdat velerlei factoren kunnen leiden tot vertraging, kostenstijging en afwijking van productspecificaties, verdient de risicosignalering bijzondere aandacht. Daarvoor kan ook contra-expertise worden ingehuurd. Een goede risico-analyse is van belang voor de vormgeving van het toezicht op het projectverloop.

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

### **Informatie aan de Kamer**

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

Deze vaste rapportages acht ik van groot belang: daardoor bestaat volstrekte helderheid over de momenten in het proces waarop de Kamer 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 de Kamer 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 de Kamer nuttig zijn. Meer in het algemeen ben ik uiteraard bereid met de Kamer van gedachten te wisselen over meer flexibele informatie-arrangementen, in aanvulling op de DMP-brieven.

Naast de specifiek DMP-gerelateerde brieven ontvangt de Kamer periodiek informatie over materieelprojecten in het kader van het begrotingsproces. Jaarlijks krijgt de Kamer 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 dit 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 de Kamer 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.

In het Algemeen overleg over het GTK-project heb ik de Kamer toegezegd halfjaarlijks een overzicht te verschaffen van alle grote materieelprojecten. Zoals zojuist beschreven verschaft de begroting in de artikelsgewijze toelichting het volledige overzicht. Vervolgens zal de eerste suppletoire begroting het halfjaarlijkse voortgangsoverzicht bevatten, met in ieder geval de afwijkingen ten opzichte van de in september verschaft informatie.

Het vernieuwde DMP zal in werking treden met de presentatie van de beleidsagenda, op Prinsjesdag 2001. Op die datum, 18 september 2001, zal op internet de Defensie Gegevensbank Materieelprojecten staan. Deze bevat het laatstverschenen MPO, informatie over het DMP en per project de stand van zaken tot en met de laatste informatie aan de Kamer.

Dit alles moet bijdragen aan een doelmatig en transparant Defensie Materieelproces en een goede informatievoorziening daarover aan de Kamer.

De Staatssecretaris van Defensie,  
H. A. L. van Hoof