

Vergaderjaar 2013–2014

27 830

Materieelprojecten

Nr. 117

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2013

Inleiding

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw gebruikt Defensie het Defensie Materieel Proces (DMP) voor de sturing en beheersing van grote investeringsprojecten. Het proces is in de loop van de jaren enkele malen aangepast, onder meer naar aanleiding van periodieke evaluaties. Voor een beschrijving van het huidige DMP volsta ik met een verwijzing naar de brochure «Hoofdlijnen van het Defensie Materieel Proces» dat na de vorige evaluatie in 2006 naar de Kamer is verzonden (Kamerstuk 27 380, nr. 46 van 18 september 2007)¹.

Het DMP wordt volgens de bestaande afspraken elke vijf jaar geëvalueerd. Daarom is nu een nieuwe evaluatie aan de orde. In deze brief leg ik de resultaten hiervan aan u voor, waarbij ik mij concentreer op de geconstateerde tekortkomingen in de opzet van het DMP. Het betreft tekortkomingen die de Kamer de afgelopen jaren naar voren heeft gebracht, die uit onafhankelijke onderzoeken naar voren zijn gekomen en die Defensie zelf heeft geconstateerd. Ik ga ook in op de gevolgen van de nieuw te ontwikkelen systematiek van plannen en begroten die in de nota «In het belang van Nederland» van 17 september jl. is aangekondigd.

Alles overziend zijn de tekortkomingen en veranderingen van zodanige aard dat naar mijn oordeel een beperkte aanpassing van het DMP niet volstaat. Een fundamentele herziening van het DMP is nu aan de orde. Op basis van de evaluatieresultaten kunnen de gedachten over concrete aanpassingen worden gevormd. Aan het einde van deze brief doe ik een voorstel daartoe.

¹ Ook de in 2010 overgenomen voorstellen van de vaste commissie van Defensie (Kamerstuk 32 123 X, nr. 135 van 7 juli 2010) en het toetsingskader «verwerving van de plank» (Kamerstuk 32 733, nr. 77 van 11 juli 2012) maken deel uit van het DMP.

Met deze brief geef ik tevens invulling aan de motie-Hachchi/Knops over het gebruik van de volledige DMP-procedure bij vastgoedplannen van meer dan € 25 miljoen (Kamerstuk 32 733, nr. 113 van 14 februari 2013).

Algemeen

Bij deze evaluatie zijn de resultaten van twee onafhankelijke onderzoeken betrokken. Op de eerste plaats heeft de Audit Dienst Defensie (ADD) onderzoek gedaan naar de beheersing van investeringsprojecten. Het resulterende onderzoeksrapport is als bijlage bij deze brief gevoegd. Daarnaast heeft ABD Topconsult een onderzoek uitgevoerd naar de interne bestuurlijke processen bij Defensie, waaronder het DMP. De Kamer is hierover begin dit jaar geïnformeerd (bijlage bij kamerstuk 32 733 nr. 116 van 10 februari 2013).

Uit de evaluatie komt een aantal goede elementen van het DMP naar voren die behouden moeten blijven, maar ook een aantal tekortkomingen. Een deel van de tekortkomingen die onder meer in de onderzoeken van ABD Topconsult en de ADD zijn geconstateerd, hangt niet zozeer samen met de opzet van het DMP, maar met de toepassing of werking ervan bij Defensie. Daarbij moet worden gedacht aan zaken zoals de inrichting van interne processen en besluitvorming, rolneming, cultuur en kwaliteit van documenten en van ramingen. Oplossingen hiervoor moeten dan ook niet worden gezocht in de opzet van het DMP, maar in aanpassingen van de interne werkwijze. Met het stroomlijnen van interne processen is reeds een begin gemaakt. In deze brief beperk ik mij verder tot de tekortkomingen die wel samenhangen met de opzet van het DMP.

Life cycle costing en hoofdwapensystemen

In de defensiebegroting wordt onderscheid gemaakt tussen investerings- en exploitatie-uitgaven. Sinds 2013 zijn de investeringsuitgaven samengebracht in een afzonderlijk begrotingsartikel. Bij de verwerving van een nieuwe of vervangende capaciteit zijn eenmalige investeringen vooraf en toekomstige jaarlijkse exploitatie-uitgaven voor die capaciteit tot op zekere hoogte communicerende vaten, zeker wanneer daarbij de toenemende mogelijkheden voor samenwerking en uitbesteding worden beschouwd (uitbesteding resulteert veelal in lagere investeringen en hogere exploitatie-uitgaven).

In het DMP gaat de aandacht traditioneel vooral uit naar het benodigde investeringsbudget en minder naar de gevolgen voor de exploitatie. Daardoor is de financiële afweging in het DMP niet altijd volledig. Ook kunnen er ongewenste verdringingseffecten optreden wanneer het exploitatiebudget niet wordt aangepast aan de nieuwe of vervangende capaciteit. De Kamer heeft de afgelopen jaren meerdere malen aandacht gevraagd voor de *Total Cost of Ownership* (TCO) of *Life Cycle Costs* (LCC).

In de nota «In het belang van Nederland» slaat Defensie nadrukkelijk de weg in naar levensduurkosten van wapensystemen. Er zal een onderzoek worden uitgevoerd naar de wijze waarop de systematiek van LCC een structurele plaats kan krijgen in het plan- en begrotingsproces, de bedrijfsvoering en in lopende trajecten. Daarbij wordt een verdeling in wapensystemen gehanteerd, waarbij voor elk hoofdwapensysteem naast de eenmalige investering ook de meerjarige exploitatie-uitgaven worden vermeld. Het betreft ingrijpende wijzigingen die daarom ook niet van vandaag op morgen gerealiseerd zullen zijn.

De invoering van LCC raakt ook het DMP. In het DMP moet er in de toekomst niet alleen aandacht zijn voor de benodigde eenmalige

investeringsprojecten, maar ook voor de meerjarige exploitatie-uitgaven en veranderingen daarin. De verdeling in hoofdwapensystemen doorwerkt in het DMP. Alle wijzigingen moeten de komende jaren in samenhang met het plan- en begrotingsproces en de bedrijfsvoering stap voor stap hun beslag krijgen.

Ook de manier waarop Defensie omgaat met risico's gedurende investeringsprojecten is voor verbetering vatbaar. De Algemene Rekenkamer doet in haar recente rapport over de validatie van de nota «In het belang van Nederland» aanbevelingen hierover. Het onderwerp risicomanagement zal daarom in de herziening van het DMP worden beschouwd.

Soorten investeringen

Defensie onderscheidt drie soorten investeringen: materieel, vastgoed en informatiesystemen. Bij vastgoed en informatiesystemen wordt niet het volledige DMP gevolgd, er wordt alleen een behoeftestellingsbrief (A-brief) naar de Kamer gestuurd.

De traditionele focus van het DMP ligt op strategisch-militair materieel, terwijl vastgoed en informatiesystemen als niet-strategische bedrijfsvoeringssystemen worden beschouwd. Bovendien zijn er weinig grote vastgoed- en ICT-projecten boven de mandateringsdrempel van € 100 miljoen. Het onderliggende proces bij infrastructuur- en ICT-projecten wijkt af van het proces bij materieel, waardoor het niet zonder meer mogelijk is het bestaande DMP volledig toe te passen op ICT en vastgoed. Ook moet Defensie bij ICT-projecten aan rijksbrede regelgeving voldoen², waardoor gelijktijdige toepassing van het DMP tot doublures zou leiden.

De Kamer heeft bij investeringen in vastgoed en informatiesystemen behoefte aan meer informatie, zoals verwoord in de motie-Hachchi/Knops (Kamerstuk 32 733 nr. 114 van 14 februari 2013). Tegelijkertijd moet worden aangesloten bij rijksbrede ontwikkelingen op het gebied van vastgoed en ICT. In de herziening van het DMP zullen beide in samenhang worden gezien.

Vereenvoudiging

Een van de aanbevelingen in zowel het onderzoek van ABD Topconsult als dat van de ADD is te komen tot een vereenvoudiging van het DMP, in het bijzonder voor de minder risicovolle projecten en in combinatie met een verbetering van het risicomanagement. Ook de aanstaande reductie van de stafcapaciteit bij Defensie is daarvoor een belangrijke aanleiding. Vereenvoudiging zou ook een oplossing kunnen vormen voor een vaak vanuit het bedrijfsleven vernomen klacht over de lange doorlooptijden van DMP-projecten. Tegelijkertijd is het nodig te blijven voldoen aan de eisen die de Kamer uit hoofde van haar controlerende functie aan de informatievoorziening over materieelprojecten stelt. Voor een nieuwe opzet van het DMP moeten beide aspecten in samenhang worden beschouwd.

Fasering

Fasering is een gebruikelijk instrument voor de besturing en beheersing van grote, complexe projecten. Volgens de *best practices* van projectma-

² Voor grote en riskante ICT-projecten gelden speciale rapportage- en faseringsverplichtingen met een toetsende rol voor de departementale *Chief Information Officer* (CIO) en de CIO-Rijk. Rapportage geschiedt onder meer via het Rijks ICT-dashboard. Zie hiervoor onder meer Kamerstuk 26 643, nr. 172 van 3 februari 2011.

nagement wordt elke fase afgesloten met een duidelijk product of een duidelijke beslissing waarmee de overgang naar de volgende fase wordt gemarkeerd. Bij het DMP is dat het geval aan het einde van de A-fase (vaststellen van de behoeftestelling en het budget) en van de D-fase (besluit om een contract te gunnen), maar veel minder bij de B en C-fase. Er worden dan weliswaar documenten opgeleverd (voorstudie respectievelijk studie), maar er wordt geen specifiek besluit genomen. Tegelijkertijd is er bij «verwerving van de plank», dat sinds de beleidsbrief 2011 als uitgangspunt wordt gehanteerd, minder behoefte aan een afzonderlijke voorstudie en studie. Hierdoor is de fasering in deze delen van het traject niet helder. Ook de start van het project (start van de A-fase) is in het huidige DMP geen duidelijk gemarkeerd moment. Een nieuwe opzet van het DMP zou daarom moeten worden opgebouwd rondom een serie duidelijk gedefinieerde besluiten, die op elke investering van toepassing zijn.

Balans tussen product, tijd en geld

Historisch gezien kent het DMP een sterke scheiding tussen behoeftestelling (bepaling van de operationele eisen) en behoeftevervulling (verwerving van een capaciteit die aan deze eisen voldoet) die doorwerkt in de fasering. De behoeftestelling is aan de orde in de A-fase, de behoeftevervulling in de B, C en D-fase. Dit betekent dat er wordt besloten over de behoefte (A-fase), inclusief het beschikbare budget en het voorziene tijdschema, nog voordat is onderzocht of het wel mogelijk is een capaciteit te verwerven die aan de eisen en voorwaarden voldoet (B en C-fase). Dat geldt niet alleen in technisch opzicht (is het gevraagde op de markt verkrijgbaar of te ontwikkelen?), maar ook in financieel opzicht (is het voorziene budget toereikend?) en voor tijdigheid (is het gevraagde tijdig leverbaar?).

Op de dimensie geld (budget) is aan het eind van de A-fase formeel slechts sprake van een kostenindicatie, maar in de praktijk wordt deze indicatie als taakstellend budget beschouwd. Op basis van het onderzoek in latere fasen moet soms worden besloten om de behoefte, het voorziene budget of het tijdschema aan te passen – en daarmee ook het besluit aan het eind van de A-fase. Eigenlijk is het einde van de A-fase te vroeg voor een besluit over de afbakening van een investeringsproject. De dimensie product (behoeftestelling) is dan weliswaar voldoende uitgewerkt, maar de dimensies tijd (tijdige beschikbaarheid) en geld (raming) nog niet.

Dit wordt versterkt door het toenemende belang van internationale, interdepartementale en publiek-private samenwerking, uitbesteding en «verwerving van de plank». Zolang nog niet vaststaat op welke wijze en met wie zal worden samengewerkt, kunnen product, tijd en geld nog variëren en kunnen de kaders waarbinnen het project moet worden uitgevoerd nog niet worden vastgesteld.

In de nieuwe opzet van het DMP moet de balans tussen product, tijd en geld daarom voorop staan om ongewenste aanpassingen later in het traject zoveel mogelijk te voorkomen. Hoewel aanpassingen later in het traject niet kunnen worden uitgesloten, is de huidige praktijk zeker voor verbetering vatbaar.

Integrale besturing en afweging

Bij de definitie van een investeringsproject worden verschillende keuzen gemaakt. Voor de keuze «verwerving van de plank» of ontwikkelen is onlangs een beleidskader ontwikkeld en aan het DMP toegevoegd (Kamerstuk 32 733 nr. 77 van 11 juli 2012). Voor de keuzes over interna-

tionale, interdepartementale en publiek-private samenwerking (sourcing) ontbreekt een dergelijk beleidskader nog. Investeringsprojecten zijn niet alleen onderworpen aan het DMP-proces maar, in voorkomend geval, parallel daaraan ook aan het sourcingproces. De twee processen kennen een verschillende fasering en een verschillende besluitvormingsstructuur. Dit is niet bevorderlijk voor de helderheid van besluitvorming en het voorkomen van bestuurlijke drukte.

In de nieuwe opzet van het DMP moeten daarom ook criteria voor sourcing worden geïntegreerd, zodat één proces kan worden gevolgd waarin al deze aspecten integraal worden meegewogen. Het is dan voor dergelijke projecten niet langer nodig ook het sourcing-proces te doorlopen. Dat is beter voor de duidelijkheid in de besluitvorming en voor de informatievoorziening aan het parlement. Sourcing wordt hiermee een integraal onderdeel van het reguliere verwerfingsproces.

Evaluatie van materieelprojecten

In het huidige DMP worden alle materieelprojecten met een omvang van € 250 miljoen of meer onderworpen aan een evaluatie. Hierdoor worden geen evaluaties uitgevoerd voor kleinere projecten, terwijl die wel relevant kunnen zijn. Bovendien dreigt een doublure tussen DMP-evaluaties en de vereiste periodieke evaluaties van het nieuwe begrotingsartikel voor investeringen conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).

In de nieuwe opzet van het DMP zou de evaluatiefase kunnen vervallen. In plaats daarvan kunnen periodiek geselecteerde materieelprojecten binnen het begrotingsartikel investeringen worden geëvalueerd conform de RPE. Hierdoor is Defensie beter in staat doelgericht *lessons learned* op te doen. De meerjarige agenda voor dergelijke evaluaties van de begrotingsartikelen is opgenomen in de begroting. Als onderdeel van de besluitvorming kan worden gezien of een project op deze agenda moet worden geplaatst.

Drempelbedragen

In het huidige DMP worden de volgende drempelbedragen gehanteerd: toepassing van het DMP vanaf € 5 miljoen, informeren van de Kamer vanaf € 25 miljoen, mandatering na de eerste fase minder dan € 100 miljoen en politiek niet gevoelig en evaluatie vanaf € 250 miljoen. Deze bedragen zijn voor het laatst herzien bij de invoering van de euro in 2001 (zie Kamerstuk 27 830, nr. 2 van 11 mei 2001). Ik acht een herziening van deze drempelbedragen aan de orde. Die herziening moet in samenhang met de andere veranderingen worden beschouwd.

Vervolg

De tekortkomingen en veranderingen die in deze brief zijn geschetst, vormen de basis voor een herziening van het DMP. Ik wil dit de komende maanden vormgeven in samenwerking met een aantal partijen buiten Defensie. Dit betreft in de eerste plaats de samenwerkingspartners waarmee de financiële systematiek in de nota «In het belang van Nederland» is vormgegeven, te weten het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer. Ik wil ook het Ministerie van Infrastructuur en Milieu hierbij betrekken. De systematiek die dit Ministerie hanteert voor investeringen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) biedt goede aanknopingspunten voor een vernieuwd DMP. TNO als strategische kennispartner van Defensie en vertegenwoordigers van de defensie-industrie kunnen ook belangrijke bijdragen leveren. Niet op de laatste plaats wil ik ook leden van de vaste commissie

voor Defensie uitnodigen deel te nemen aan de discussie over herziening en vormgeving van het DMP. Mijn gedachten gaan uit naar een informele gedachtewisseling in een of meer sessies die Defensie ambtelijk kan voorbereiden en begeleiden. Ik verneem graag of de VCD deze aanpak zinvol acht.

Ik verwacht hiervoor de resterende maanden van dit jaar nodig te hebben en u begin 2014 een uitgewerkt voorstel te kunnen voorleggen. In de tussentijd blijven de afspraken in het bestaande DMP onverminderd van kracht.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert