



Ministerie van Defensie



# Defensie Materieel Proces bij de tijd



# INLEIDING

Een snel veranderende wereld vraagt om een juist uitgeruste krijgsmacht die zich kan aanpassen. Om de krijgsmacht *up-to-date* te houden, investeert Defensie continu in nieuw materieel. Defensie is daarmee een grote investeerder van de Nederlandse overheid.

Deze brochure beschrijft het Defensie Materieel Proces (DMP). Hierin zijn de aanbevelingen verwerkt uit het evaluatierapport 'DMP bij de tijd', waarover de Tweede Kamer is geïnformeerd op 15 december 2015.<sup>1</sup> Met dit DMP kan Defensie adequaat inspelen op veranderende materieelbehoeften en is er ruimte om stappen, die geen toegevoegde waarde hebben, over te kunnen slaan. Dit resulteert in een korter proces.

De opbouw van deze brochure is als volgt: De brochure begint met een beschrijving van de algemene aspecten van het DMP, gevolgd door een verdere toelichting van de specifieke aspecten per fase.

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 27 830, nr.166.



## ALGEMEEN

Het DMP beschrijft de wijze van informatievoorziening van de politiek-ambtelijke leiding van het ministerie van Defensie aan de Tweede Kamer voor materieel-, vastgoed- en IT-projecten met een projectvolume vanaf 25 miljoen euro. Het betreft de afspraken over de informatievoorziening, zodat een goede afweging bij de besluitvorming over grote of gevoelige projecten mogelijk is. Deze afspraken geven richting aan het voorzien-in-proces bij Defensie.

Het DMP is afgestemd op het defensiebeleid, de wet- en regelgeving over de verwerving van materieel en houdt rekening met internationale afspraken op het gebied van wapenbeheersings- en wapenexportaspecten. Het DMP bestaat bij 'kopen van de plank' standaard uit drie fasen, namelijk: A (behoeftestelling), B (onderzoek) en D (verwerving). De C-fase (vervolgonderzoek) is uitsluitend aan de orde als sprake is van een ontwikkeltraject.

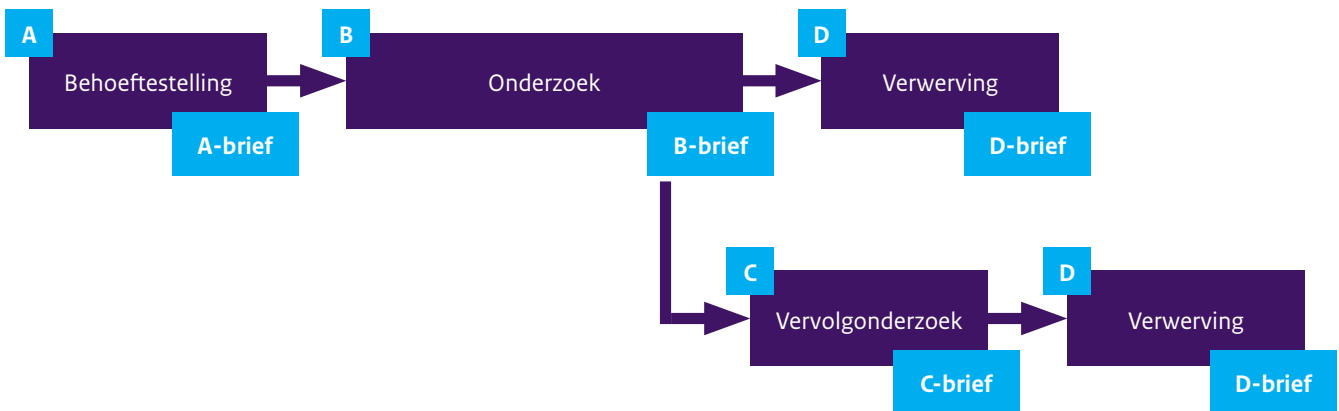


Fig. 1. Processchema DMP

In het DMP kent elke fase een afsluiting met een DMP-brief waarin een voorstel wordt gedaan voor het verdere verloop van het proces. De besluitvorming aan het einde van een DMP-fase is voorbehouden aan de minister van Defensie. De Tweede Kamer wordt hierover in de DMP-brieven geïnformeerd, zodat zij het voorgelegde besluit kan controleren.

In de eerste brief, de A-brief, wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over het 'waarom' en het 'wat' van de behoeftestelling. De kern van de A-brief is de functionele beschrijving van de capaciteit die Defensie wil verwerven. Het besluit over de wijze van invulling van de behoefte, het 'hoe', valt buiten deze fase. Die vraag, met alle details die daarbij horen, wordt in de onderzoeksfase (B-fase) beantwoord. Door de behoeftestelling zo functioneel mogelijk te formuleren blijven in de onderzoeksfase de opties open voor de invulling van de capaciteitsbehoefte, de inventarisatie van kansrijke verwervingsalternatieven, de mogelijkheden voor internationale materiële samenwerking en samenwerking met de industrie.

Na onderzoek in de onderzoeksfase (B-fase) of de vervolg-onderzoeksfase (C-fase) legt Defensie zich pas vast op Product, Tijd en Geld (PTG). Op basis van een integrale afweging over de mogelijkheden voor het kopen van de plank, samenwerking met de markt, internationale samenwerking en de investerings- en levensduurkosten (*Life Cycle Cost*) wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over hoe de behoefte kan worden gerealiseerd, de financiële onderbouwing en de alternatieven.



## Mandatering

De minister van Defensie informeert de Tweede Kamer over alle materieelprojecten boven de 25 miljoen euro met een A-brief. Bij de vervolgfases wordt onderscheid gemaakt tussen gemandateerde en niet-gemandateerde projecten. De minister van Defensie informeert de Tweede Kamer over het besluit tot mandateren.

Projecten met een financiële omvang tussen 25 miljoen euro en 100 miljoen euro worden gewoonlijk gemandateerd. Mandatering van eenvoudige, weinig risicovolle en politiek ongevoelige investeringsprojecten met een financiële omvang van meer dan 100 miljoen euro is mogelijk. Defensie beargumenteert dit voornemen in de A-brief. Bij gemandateerde projecten vindt de besluitvorming plaats op ambtelijk niveau en informeert de minister de Tweede Kamer na de A-brief via het jaarlijkse Materieel Projecten Overzicht (MPO). Bij belangrijke wijzigingen, zoals wijzigingen van de behoeftestelling, grote tegenvallers of overschrijdingen, informeert de minister de Tweede Kamer tussentijds.

## Fast track procurement

Een uitzondering op de procesgang is de *fast track procurement* (FTP). In de praktijk is gebleken dat de periode tussen het informeren van de Tweede Kamer over een voorgenomen militaire missie en het begin van de missie, soms te kort is om al het benodigde materieel volgens het DMP aan te schaffen. Voor een missie kan aanvullend of missie-specifiek materieel nodig zijn. De behoefte hieraan ontstaat vaak pas in de aanloop naar, of tijdens een missie. Het kan hierbij ook behoeften betreffen met een financiële omvang vanaf 25 miljoen euro die daarmee onder het DMP vallen. Om toch op tijd in het benodigde materieel te kunnen voorzien zonder de zorgvuldigheid van het proces aan te tasten, doorlopen dergelijke projecten een spoed- of *fast track* proces door:



- het (waar mogelijk) parallel uitvoeren van activiteiten;
- het (zo nodig) samenvoegen van stappen in het DMP;
- het beschikbaar stellen van extra personele capaciteit en/of
- het stellen van prioriteiten bij de informatievoorziening en de besluitvorming.

## Regeling grote projecten

De Kamer kan een DMP-project aanmerken als groot project binnen de rijksbrede Regeling Grote Projecten (RGP)<sup>2</sup>, als zij van mening is dat haar controlerende taak vereist dat een meer toegesneden, periodiek te verstrekken, informatievoorziening noodzakelijk is. Overwegingen hierbij kunnen zijn de complexiteit van het project, de grootte van de uitvoeringsrisico's en de financiële gevolgen.

In de RGP is vastgelegd waaraan de rapportage moet voldoen. Naast de rapportage ontvangt de Tweede Kamer tevens een rapport van de Auditdienst Rijk (ADR). De ADR voert voor de Tweede Kamer een audit uit naar de kwaliteit en volledigheid van de informatie, het projectbeheer, de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses, het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing.

## Audits

De (politieke) leiding van Defensie kan, bijvoorbeeld na vragen van de Algemene Rekenkamer of de Tweede Kamer, de ADR opdracht geven een audit uit te voeren. Verder voert de ADR, op vraag van verwervende instanties, onderzoeken uit bij leveranciers naar de prijsstelling van contracten. De ADR rapporteert haar bevindingen aan de opdrachtgevers ter zake.

<sup>2</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0021424/2006-06-22>

# DE FASEN

## De behoeftestellingsfase (A-fase)

De A-fase beschrijft het “wat” en “waarom” van de behoefte. Alle aspecten die Defensie tijdens het DMP-traject uitwerkt zijn, direct of indirect, hiervan afgeleid. Defensie wil daarmee de Kamer in een vroeg stadium betrekken bij nut en noodzaak van de behoefte. Daarbij staat de te realiseren (operationele) capaciteit centraal.

Het “wat” wordt beschreven in functionele kenmerken en is kort en bondig geformuleerd. Daarbij geeft de samenhang met andere capaciteiten, behoeften en projecten mede richting aan deze functionele kenmerken. Het functioneel formuleren van het “wat” laat ruimte voor effectieve, efficiënte en innovatieve oplossingen. Het vormt ook een goed uitgangspunt voor toekomstige samenwerking met partners met soortgelijke behoeften.

Het “waarom” wordt beargumenteerd op basis van de beleids- en inzetbaarheidsdoelstellingen van Defensie. Defensie brengt hierbij tevens in beeld hoe rekening is gehouden met de capaciteitstekorten van de NAVO en van de EU.



De functioneel gespecificeerde A-brief wordt naar de Tweede Kamer gestuurd voordat Defensie intensief met externe partijen gaat onderzoeken hoe in de behoefte kan worden voorzien. Er is in deze fase ruimte voor de pre-behoeftestellingsconsultatie zoals beschreven in de Defensie Industrie Strategie (DIS).

In de A-fase wordt een raming gemaakt van de te verwachten kosten inclusief een financiële reservering voor onzekerheden en risico's, voor zover deze niet met andere beheersmaatregelen kunnen worden afgedekt. Logischerwijs ontbreekt in deze fase nauwkeurige financiële informatie. Daarom zal de financiële informatie, net als bij het MPO, in de A-brief bestaan uit het aangeven van een financiële bandbreedte waarin de behoefte qua financieel volume valt.

De te hanteren financiële bandbreedten zijn:

- € 25 miljoen tot € 100 miljoen
- € 100 miljoen tot € 250 miljoen
- € 250 miljoen tot € 1 miljard
- € 1 miljard tot € 2,5 miljard
- Meer dan € 2,5 miljard





Er zijn situaties waarbij het zinvol is het standaardproces aan te passen aan de karakteristieken van het project om zo de verwerving te versnellen. Bijvoorbeeld bij projecten waar, door het ontbreken van alternatieven in de behoeftestellingsfase, feitelijk de invulling van de behoefte al vaststaat. In dergelijke gevallen kan na de parlementaire behandeling van de A-brief, met daarin alle relevante informatie die anders in de B-brief zou staan, direct de D-fase beginnen.

## De onderzoeksfase (B-Fase)

De B-fase gaat in op het “hoe”. Defensie inventariseert in deze fase alternatieven waarmee zij in de behoefte kan voorzien. Deze vergelijkt Defensie op gestructureerde wijze. Het betreft een vergelijking volgens de functionele kenmerken die zijn vastgesteld in de A-fase én van alle consequenties van de alternatieven zoals:

- levensduurkosten, verder verbijzonderd naar kosten investering, instandhouding en afstoting;
- mogelijkheden en beperkingen voor internationale samenwerking;
- mogelijkheden voor en effecten op de Nederlandse DVI en de kennisinstellingen;
- consequenties voor organisatie, personeel, materieel-logistiek, bedrijfsvoering, integratie, gereedstelling, voor de informatievoorziening en informatiebeveiliging, infrastructuur, milieu;
- risico's.



Voor DMP-projecten voert Defensie een alternatieveninventarisatie en –vergelijking uit. Bovendien worden voor niet-gemandateerde projecten de meest kansrijke alternatieven vergeleken met een kostenbaten analyse (KBA). Defensie zal de KBA-systematiek stapsgewijs uitwerken en invoeren. Het besluit waaraan de KBA ten grondslag ligt, wordt na de onderzoeksfase in de B-brief aan de Kamer voorgelegd.

Conform het sourcingbeleid van Defensie wordt in deze fase een sourcing afweging gemaakt. Defensie onderzoekt dan of zij een investering, dienst of activiteit (volledig) zelf moet uitvoeren of dit (beter) kan verkrijgen door samenwerking of uitbesteding. Sourcing is er altijd op gericht de uitvoering van de kerntaken van Defensie zo doeltreffend en doelmatig mogelijk te ondersteunen.

In de onderzoeksfase wordt ook de verwervingsstrategie bepaald. Dit gebeurt onder andere door het bekijken van de verschillende mogelijkheden om in de behoefte te voorzien, met inachtneming van de wettelijke eisen en randvoorwaarden waaraan Defensie als overheidsopdrachtgever gehouden is.

Aan het einde van de B-fase volgt het besluit, dat in een brief aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd. De brief gaat vergezeld van een commercieel vertrouwelijke bijlage met financiële informatie in de vorm van een bandbreedte. Deze bandbreedte is afgestemd op het project en betrouwbaarder dan in de A-fase, omdat bij het onderzoek meer informatie over de kosten en risico's beschikbaar is gekomen.

Bij kopen van de plank is aan het eind van de B-fase voldoende informatie beschikbaar om over te kunnen gaan tot de verwervingsvoorbereiding. Daarom volgt op de B-fase direct de D-fase. Alleen als in de B-fase wordt besloten dat Defensie een ontwikkeltraject gaat volgen, volgt eerst nog de C-fase. Defensie streeft er naar om alleen bij uitzondering materieel zelf te laten ontwikkelen. Daarbij wordt het toetsingskader 'Verwerving van de plank'<sup>3</sup> toegepast om de voordelen van en noodzaak tot ontwikkelen te toetsen. Alleen onder specifieke voorwaarden kan worden afgeweken van het beleid om van de plank te kopen.

## De vervolg-Onderzoeksfase (C-Fase)

In deze fase wordt vervolgonderzoek verricht op de uitkomsten van de B-fase. De C-fase is uitsluitend aan de orde bij en wordt gebruikt voor de uitwerking en aanpassing van ontwikkeltrajecten. Afhankelijk van het ontwikkeltraject, kunnen beproevingen worden uitgevoerd. Soms wordt in deze fase, nadat een en ander op doel- en rechtmatigheid is getoetst, een overeenkomst gesloten voor een ontwikkeltraject of voor de aanschaf van prototypes voor beproeving. Aan het einde van de C-fase ontvangt de Tweede Kamer een brief met de resultaten van het vervolgonderzoek inclusief een update van de kosten in een commercieel vertrouwelijke bijlage.

## De verwervingsvoorbereidingsfase (D-Fase)

In de D-fase wordt de keuze gemaakt voor een bepaald product en de leverancier. Defensie vraagt tijdens de verwervingsvoorbereidingsfase, op basis van de eisen en de vigerende regelgeving op gebied van verwerving, offertes op bij de potentiële leveranciers. Na bestudering van de aanbiedingen en eventuele onderhandelingen met de leveranciers wordt, in de D-brief, het besluit over de keuze voor een bepaald product en de leverancier voorgelegd aan de Tweede Kamer. Nadat parlementaire goedkeuring en een akkoord voor kredietopening is verleend, wordt de overeenkomst met de leverancier bekrachtigd.

<sup>3</sup> Bijlage bij Kamerstuk 32 733, nr. 77 van 11 juli 2012

De behoefte wordt in deze fase waar mogelijk functioneel beschreven in de contractdocumenten, om de leverancier ruimte te bieden voor geschikte oplossingen die zo goed mogelijk passen in de productlijn van de leverancier. De behoefte wordt waar nodig technisch beschreven om de samenhang met andere capaciteiten, behoeften en projecten te waarborgen. Omdat het in deze fase specifieke eisen voor de toekomstige overeenkomst(en) betreft, moeten alle eisen SMART zijn geformuleerd, zodat een objectieve beoordeling van het geoffreerde en geleverde kan plaatsvinden.

## De Evaluatie (E-Fase)

Indien er sprake is van projectomstandigheden die vallen onder de beginselen van de RGP volgt nog een evaluatie (E-fase). Overwegingen hierbij kunnen zijn de complexiteit van het project zelf of van de samenhang met andere projecten, of bijzondere aspecten die verband houden met internationale samenwerking, politieke gevoeligheid, commerciële facetten, financiële omvang, of publieke belangstelling.

Bij voltooiing van de E-fase voert de ADR onderzoek uit naar de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de evaluatierapporten. Over de resultaten van de evaluatie wordt de Tweede Kamer per brief geïnformeerd.





**UITGAVE**

Ministerie van Defensie  
September 2016

**LAYOUT**

MediaCentrum Defensie | Den Haag

**TEKST**

Ministerie van Defensie

**FOTO'S**

MediaCentrum Defensie | Den Haag

**INTERNET**

[www.defensie.nl/materieelprojecten](http://www.defensie.nl/materieelprojecten)