

Vergaderjaar 2009–2010

27 830

Materieelprojecten

Nr. 70

BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2010

Op verzoek van de vaste commissie voor Defensie heeft het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer (BOR) aan de commissie advies uitgebracht over het Defensie Materieelproces van het Ministerie van Defensie.

In haar procedurevergadering van 14 januari 2010 heeft de vaste commissie voor Defensie besloten deze notitie openbaar te maken. De notitie zal worden geagendeerd voor een over enkele weken te houden Algemeen Overleg met de Staatssecretaris van Defensie.

Hierbij bied ik u een exemplaar van de notitie aan.

De griffier van de vaste commissie voor Defensie,
De Lange

DEFENSIE MATERIEELPROCES

Aanleiding

Naar aanleiding van de gecombineerde B/C/D-brief over het materieelproject *Joint logistic Support Ship* (JSS) is er in het najaar overleg geweest over het Defensie Materieelproces (DMP) tussen de Kamer en de staatssecretaris van Defensie. In de JSS-brief werd onder andere een stijging van het projectbudget voorzien met een kleine € 100 mln. In het wetgevingsoverleg materieel (9 november 2009) werd door enkele woordvoerders aanpassing van het DMP gesuggereerd om situaties als met het JSS in het vervolg te voorkomen. In de daarop volgende procedurevergadering (12 november 2009) is het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) gevraagd een notitie op te stellen over de huidige afspraken tussen ministerie van Defensie en de Kamer met betrekking tot de informatievoorziening over materieelprojecten in het kader van het DMP.

Kader

Deze notitie geeft de huidige stand van zaken weer over de informatievoorziening aan de Kamer over materieelprojecten. Er is vooral geput uit de discussie die de vaste commissie voor Defensie heeft (gehad) met de staatssecretaris over het DMP in de afgelopen jaren. Deze werd zowel schriftelijk, als mondeling gevoerd. Als standpunt van de Kamer over het DMP is een notitie uit 2006 genomen, opgesteld door de commissie van Defensie, waarin de visie van de Kamer op het DMP is verwoord. Een aantal van de punten uit de notitie komt in latere discussies met de staatssecretaris niet meer terug, zie hiervoor de nadere toelichting.

Korte inhoud notitie

In het verleden en vooral sinds 2006 is er het nodige gewisseld tussen de Kamer en het ministerie van Defensie over het DMP. Dit heeft enerzijds tot verbetering geleid. Het Materieelprojectenoverzicht (MPO) is hiervan een voorbeeld. Anderzijds is er een tweetal zaken waarover nog geen overeenstemming is bereikt. Het eerste is het gebruik om de B-, C- en D-fase en de daarbij horende informatievoorziening te combineren, terwijl de Kamer heeft aangedrongen op terughoudendheid ten aanzien van het combineren van fasen en brieven. Combineren zorgt voor slechts twee rapportage- en beslismomenten voor de Kamer in het kader van het DMP-proces, namelijk met de A-brief (behoeftestelling) en de B/C/D-brief (voorstudie/studie/verwervingsvoorbereiding). De Kamer wordt ook met begroting en jaarverslag ingelicht, alleen kan de Kamer dan geen beslissingen nemen over afzonderlijke projecten. De tweede zaak is de vertrouwelijkheid van financiële informatie. De Kamer streeft naar een «openbaar tenzij»-beleid, terwijl de staatssecretaris vaak de lijn «vertrouwelijk tenzij» hanteert. In de periode voorafgaand aan de meeste recente evaluatie van het DMP in 2006 bleek het wel mogelijk om financiële informatie openbaar te verstrekken, wat het mogelijk maakte om deze informatie in het debat te gebruiken.

Advies

Over het geheel genomen voldoet het DMP, in combinatie met de informatievoorziening in de begroting, het MPO en het jaarverslag. De recent herhaalde toezegging om de Kamer bij belangrijke wijzigingen te informeren buiten deze vaste momenten om, geeft een extra waarborg voor tijdige informatievoorziening.

Om in het vervolg situaties als met het JSS te voorkomen, is het aan te bevelen om de B-, C- en D-fasen en bijbehorende brieven in beginsel niet meer te combineren. De staatssecretaris herhaalde tijdens het wetgevingsoverleg materieel op 9 november 2009 en in zijn brief van 21 december 2009 met onder andere een reactie op de motie over het DMP, een toezegging om zo min mogelijk fasen te combineren. Het zorgt ervoor dat de Kamer een viertal momenten van informatievoorziening en besluitvorming heeft bij ieder (strategisch, niet-gemandateerd) materieelproject. Hiertoe zijn twee opties. De eerste optie is dat de Kamer, wanneer zij een A-brief ontvangt over een materieelproject, erop zou kunnen staan dat B-, C-, en D-fasen en -brieven van dat project niet gecombineerd worden. Ook zou de Kamer een betere argumentatie kunnen eisen van de staatssecretaris, wanneer hij voornemens is fasen te combineren. De tweede optie is de tekst in het DMP aan te scherpen, zodat het combineren van fasen geen doorgang meer zou kunnen vinden of alleen in uitzonderlijke gevallen.

Bovenstaand advies en de korte inhoud worden verder toegelicht in de «nadere toelichting» bij deze notitie.

NADERE TOELICHTING

Aanleiding

Op 5 november jongstleden stuurde de staatssecretaris van Defensie een gecombineerde B/C/D-brief naar de Kamer over de verwerving van het *Joint logistic Support Ship*. Hierin staat dat het projectbudget wordt verhoogd van € 265 mln. (prijsspeil 2005), naar € 363,5 mln. (prijsspeil 2009). Een verhoging van € 98,5 mln. ten opzichte van de oorspronkelijke raming gepresenteerd in de A-brief van 18 mei 2006.¹ Dit terwijl in het Materieelprojectenoverzicht (MPO) van Prinsjesdag 2009 (15 september) nog vermeld stond dat er geen wijzigingen waren ten aanzien van dit project ten opzichte van vorig jaar. Ook wordt in de brief aangegeven dat de staatssecretaris graag begin december 2009 zijn handtekening onder het contract zou zetten.

De Kamer vond dat ze hierdoor werd overvallen. Ten eerste omdat er lang niet gerapporteerd was over het project JSS. Ten tweede omdat in het MPO nog stond aangegeven dat er geen wijzigingen waren bij dit project. Ten derde omdat gevraagd werd om spoedig akkoord te gaan (begin december 2009). Tot slot omdat enkele woordvoerders vonden dat te makkelijk €98,5 mln. extra werd uitgetrokken voor het JSS.

In het wetgevingsoverleg materieel van 9 november 2009 werd geopperd om het DMP aan te passen, zodat dit in het vervolg niet meer voorkomt. In de daaropvolgende procedurevergadering van de vaste commissie voor Defensie (12 november 2009) werd het besluit genomen om het BOR een notitie te laten opstellen over de huidige afspraken tussen ministerie van Defensie en de Kamer met betrekking tot de informatievoorziening over materieelprojecten in het kader van het DMP.

Korte geschiedenis DMP

In de Defensienota van 1991 wordt het instrument DMP voor het eerst genoemd. In 1993 wordt het formeel vastgesteld. Tot op heden is het DMP drie keer geëvalueerd en vervolgens aangepast.² De laatste keer was in 2006. Naar aanleiding van deze evaluatie en de reactie van de staatssecretaris hierop, heeft de vaste commissie voor Defensie een notitie opgesteld met haar visie op het DMP.³ Op 30 maart 2007 is hierop reactie van de

¹ In de A-brief (30 300 X nr. 95) staat alleen te lezen dat de omvang van het project groter is dan € 250 mln., nadere financiële informatie was te vinden in een commercieel vertrouwelijke bijlage, alleen in te zien door leden.

² Voor het eerst in 1996, vervolgens in 2001 en de laatste keer in 2006.

³ 06-DEF-N-004. Ook opgenomen als bijlage bij Kamerstuk 27 830 nr. 43 H.

staatssecretaris ontvangen¹, waarna een Algemeen Overleg (AO) is geweest op 29 mei van dat jaar.² Als gevolg daarvan is de informatievoorziening in het kader van het DMP op een aantal punten gewijzigd. Dit is vertaald naar een brochure, uitgegeven door het ministerie van Defensie, getiteld «Hoofdlijnen van het Defensie Materieel Proces» die in september 2007 is aangeboden aan de Kamer.³ Hierop is wederom een AO gehouden over het DMP, waarin nog een aantal kleine wijzigingen is toegezegd, vooral met betrekking tot het MPO. Deze toezeggingen zijn op schrift gesteld in maart 2008.⁴

Zoals in de aanleiding genoemd, kwam het DMP weer ter sprake naar aanleiding van een brief over het JSS en in het wetgevingsoverleg materieel ter voorbereiding op de plenaire behandeling van de defensiebegroting voor 2010. Toen is ook een motie ingediend over het DMP met de strekking om onverkort vast te houden aan de DMP-procedure. Deze motie is aangenomen op 8 december 2009.⁵

Het DMP

Het Defensie Materieelproces kent een tweetal doelen. Ten eerste geeft het informatie aan de politieke en ambtelijke leiding over een materieelproject. Ten tweede dient het de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Als projectmanagementsysteem bleek het minder geschikt. Het DMP is daarom toegespitst op de twee hierboven genoemde doelstellingen.⁶

Het DMP voorziet in informatie aan bewindspersonen en Kamer op de momenten dat een beslissing moet worden genomen om over te gaan tot een volgende fase in een materieelproject. De fasen zijn: de behoeftestelling (A), de voorstudie (B), de studie (C) en de verwervingsvoorbereiding (D). Al deze fasen bevinden zich in het planningsstadium van een project. De realisatie van een project begint na de D-fase. Voor projecten met een omvang van meer dan €250 mln. volgt ook een evaluatie (E). Hiertoe kan trouwens ook worden besloten wanneer dit door Defensie nodig wordt geacht.

Per fase ontvangt de Kamer een brief met de vraag om in te stemmen met de uitkomst van voorliggende fase en over te gaan naar de volgende fase (m.u.v. de brief over de evaluatie). De fasen B, C en D kunnen gecombineerd worden, wanneer het project minder complex is, een geringe financiële omvang heeft of indien slechts één aanbieder in de markt is. De Kamer krijgt dan een gecombineerde B/C- of B/C/D-brief. De voorwaarden om te combineren worden niet verder gespecificeerd.

De evaluatie of E-fase bestaat op instigatie van de Kamer uit twee gedeelten. Eerst volgt een projectevaluatie direct na afsluiting van het project. Deze wordt uitgevoerd door de projectorganisatie voordat deze wordt opgeheven. De Kamer wordt per brief over de uitkomsten geïnformeerd. Een aantal jaar later volgt een gebruikersevaluatie door het betreffende defensieonderdeel. Het resultaat hiervan wordt opgenomen in het jaarverslag.

Brieven per fase van het DMP worden alleen aan de Kamer aangeboden wanneer het «strategische», «niet-gemandateerde» materieelprojecten betreft. Projecten met een budget van minder dan €100 mln. worden doorgaans gemandateerd aan de ambtelijke organisatie. Dit betekent dat de Kamer middels een A-brief op de hoogte wordt gesteld over een behoeftestelling. Daarin wordt gesproken over een voornemen om het project te mandateren aan de ambtelijke organisatie. Wanneer de Kamer akkoord gaat volgen geen B-, C- of D-brieven meer. De Kamer wordt dan

¹ Kamerstuk 27 830 nr. 43 H.

² Kamerstuk 27 830 nr. 44.

³ Kamerstuk 27 830 nr. 46.

⁴ Kamerstuk 27 830 nr. 51.

⁵ Kamerstuk 32 123 X nr. 68.

⁶ Kamerstuk 27 830 nr. 39.

alleen geïnformeerd middels begroting, MPO en jaarverslag. Dit betekent niet dat het DMP niet meer wordt gevolgd. Alle projecten van boven de € 5 mln. worden uitgevoerd langs de lijn van het DMP. Ook is de mandaatgrens van € 100 mln. niet allesbepalend. Er wordt bijvoorbeeld ook gekeken naar complexiteit en politieke gevoeligheid van het project. Niet-strategische materieelprojecten, oftewel de aanschaf van materieel dat niet onder artikel 296 van het EG-verdrag valt, worden op een zelfde wijze behandeld als gemandateerde strategische materieelprojecten.

Begroting, jaarverslag en MPO

Naast de brieven per (gecombineerde) fase, wordt de Kamer ook geïnformeerd over materieelprojecten tijdens het reguliere begrotingsproces. In de defensiebegroting staan alle lopende projecten genoemd met een budget van meer dan € 25 mln., met daarbij een korte toelichting. Daarnaast wordt bij de begroting het, uitgebreidere, MPO aan de Kamer aangeboden. Dit is een overzicht van strategische materieelprojecten met een financiële omvang die groter is dan € 25 mln. Het MPO is op aandringen van de Kamer in 2006 nieuw leven ingeblazen.

In het MPO en de begroting wordt een onderscheid gemaakt tussen projecten in realisatie en projecten in planning. Van de projecten in realisatie wordt het budget en het verwachte kasritme weergegeven. Van de projecten in planning wordt beschreven wanneer de opeenvolgende fasen gepland staan. De financiële omvang bij deze projecten wordt in breedtes of *brackets* gegeven met het oog op commerciële betrouwbaarheid en de onderhandelingspositie van Defensie. Het MPO geeft in vergelijking met de begroting meer informatie over een project. Zo wordt bijvoorbeeld de behoeftestelling genoemd en worden de samenhang met het beleid en de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het vorige MPO gegeven. Verder wordt naast het huidige projectbudget de oorspronkelijke raming gegeven (in het toenmalig prijspeil) en worden de verwachte exploitatielasten gepresenteerd.

In het jaarverslag worden per project de gerealiseerde uitgaven weergegeven en «grote wijzigingen» worden hier toegelicht. Het gaat dan om verschillen tussen begroting en realisatie. Bij investeringen in strategisch materieel, die gedaan worden door DMO, worden wijzigingen groter dan € 10 mln. toegelicht. Verschillen bij ICT- en infrastructuurprojecten (niet-strategisch materieel) worden toegelicht vanaf € 5 mln.

Regeling Grote Projecten

De Kamer kent de zogenaamde «Regeling Grote Projecten». De Kamer kan hiermee projecten aanwijzen als «groot project». Dit zorgt ervoor dat de Kamer meer informatie krijgt over het betreffende project in (half-)jaarrapportages. De rapportages kennen een redelijk vaste opzet, maar kunnen desgewenst door de commissie worden toegesneden op de projectspecifieke informatiebehoefte. De regeling kent een aantal criteria waaraan een project moet voldoen, voordat een project deze status krijgt. In het geval van Defensie hebben de projecten «Vervanging F16» en «Vervanging pantservoertuigen» momenteel de grootprojectstatus. Het project SPEER heeft deze status niet, al rapporteert Defensie op verzoek van de Kamer wel halfjaarlijks over dit project. Ook het project NH-90 kent jaarrapportages, terwijl dit technisch gezien geen «groot project» is. De staatssecretaris kan in voorkomend geval ervoor kiezen om een DMP-brief te integreren in een (half-) jaarrapportage, om zo overlap te voorkomen.

Meest recente ontwikkelingen

Op 26 november jongstleden is er een Algemeen Overleg geweest over het JSS. Het DMP kwam hier ter sprake. Desgevraagd zei de staatssecretaris dat de Kamer zal worden geïnformeerd over buitengewone ontwikkelingen in materieelprojecten buiten de DMP-brieven om. Ook zal hij bezien of in het vervolg iets gezegd kan worden over prijspeilontwikkelingen in de A-brief, zonder de bestaande ramingsystematiek¹ te veranderen. Tot slot stond hij niet onwelwillend tegenover een dialoog met de vaste commissie voor Defensie over het DMP en de verbetering daarvan.

Tijdens de behandeling van de begroting van Defensie voor 2010 werd een motie² ingediend met de strekking dat B-, C-, en D-brieven in beginsel niet gecombineerd dienen te worden en dat de Kamer direct geïnformeerd moet worden over belangrijke ontwikkelingen bij materieelprojecten buiten de gebruikelijke rapportagemomenten om. Deze motie is aangenomen op 8 december 2009. In een reactie van de staatssecretaris op deze motie³ wordt nogmaals herhaald dat DMP-fasen volgens het huidige beleid normaliter niet gecombineerd worden en dat de Kamer tussentijds zal worden geïnformeerd, wanneer er aanleiding toe is. Hoe dit in de praktijk vorm zal krijgen valt nu nog niet te zeggen.

Notitie vaste commissie voor Defensie

Zoals staat vermeld in de paragraaf over de korte geschiedenis van het DMP heeft de vaste commissie voor Defensie eind 2006 een notitie opgesteld naar aanleiding van de evaluatie van het DMP door het ministerie van Defensie in datzelfde jaar. Daarin heeft de commissie acht voorstellen gedaan om de informatievoorziening rond het DMP te verbeteren. In zijn reactie van 30 maart 2007 nam de staatssecretaris twee voorstellen over en een derde, met enige aanpassingen, ook.

De uitkomsten van deze briefwisseling en een daaropvolgend AO zijn verwerkt in de brochure «Hoofdpijnen van het Defensie Materieel Proces», welke op Prinsjesdag 2007 naar de Kamer is verstuurd tegelijkertijd met het in ere herstelde MPO. In februari 2008 is hierover wederom een AO gehouden, wat nog enkele aanpassingen opleverde. De wensen van de commissie uit de notitie en de huidige praktijk zijn weergegeven in onderstaande overzichtstabel. Dit wordt per onderwerp verder uitgewerkt in de tekst daaronder.

	Onderwerp	Notitie commissie 2006	Huidige praktijk
1	Defensie visiedocument	Strategische meerjarenvisie vastleggen	Overgenomen: «Wereldwijd Dienstbaar» (31 243 nr. 1 H)
2	Materieelprojectenboek	Opstellen overzicht van materieelprojecten naar analogie van MIRT/SNIP (VenW)	Deels overgenomen met MPO. Na aanpassingen in latere jaren komt het voor het grootste gedeelte tegemoet aan de wens van de commissie.
3	Combineren B/C/D-fasen	Afzonderlijke fasen/brieven, plus tussentijdse informatie bij majeure wijzigingen	Combinatiebrieven blijven vaak voorkomen. Tussentijdse informatievoorziening komt voor, maar niet vaak

¹ Deze schrijft voor dat projecten in het huidige prijspeil geraamd dienen te worden en er geen rekening gehouden mag worden met eventuele prijsstijging en/of -daling.

² Kamerstuk 32 123 X nr. 68.

³ Kamerstuk 32 123 X nr. 89.

	Onderwerp	Notitie commissie 2006	Huidige praktijk
4	Inhoud DMP-brieven	Alle brieven moeten volledige informatie bevatten, zoals, relatie met visiedocument, relatie met andere projecten en operationele consequenties, plus uitkomsten van eventuele (m)KBA's	In A-brief worden relaties gelegd. Overige brieven bevatten deze informatie alleen indien er wijzigingen zijn opgetreden.
5	Evaluatie projecten	Twee evaluaties: een project- en een gebruikersevaluatie	Overgenomen: toezegging dat dit gaat gebeuren.
6	Budgettaire spelregels	Spelregels hanteren zoals gebruikelijk bij infrastructuurprojecten	Minder gewenst geacht door de staatssecretaris
7	Vertrouwelijkheid	Openbaar, tenzij ...	Vooraf financiële informatie op vertrouwelijke basis
8	Niet-strategische projecten	Ook niet-strategische materieelprojecten onder het DMP-regime m.b.t. informatievoorziening	Niet overgenomen. Informatie hierover via begroting en jaarverslag

1. Defensie visiedocument

De Kamer wilde graag een zogenaamd «Defensie visiedocument» van de regering, in navolging van de «Prinsjesdagbrief»¹ uit 2003 en de actualisatie daarvan in 2006². Dit zou bij aanvang van iedere kabinetsperiode moeten worden opgesteld met daarin de visie van het kabinet op Defensie en een vertaalslag naar concreet beleid. Ook zou moeten worden ingegaan op de personele en materiële consequenties van deze visie en dit beleid. Behoeftestellingen op materieelgebied, de A-brieven, zouden gerelateerd moeten worden aan dit visiedocument.

De staatssecretaris heeft in zijn reactie op de notitie van de commissie toegezegd te komen met een visiedocument, welke naast de strategie en het ambitieniveau van Defensie ook ingaat op de personele en materiële consequenties. In de begrotingen zou dan verder worden ingegaan op de uitvoering van het beleid wat voortvloeide uit deze visie. De staatssecretaris heeft deze toezegging uitgevoerd met de beleidsbrief «Wereldwijd Dienstbaar», aangeboden aan de Kamer op Prinsjesdag 2007.³

2. Materieelprojectenboek

De Kamer wenste, naast de beknopte toelichting in de begroting over materieelprojecten, een materieelprojectenboek. Dit moest lijken op het MIRT- en SNIP-boek wat het ministerie van Verkeer en Waterstaat ieder jaar uitgeeft bij de begroting. Hierin zouden alle lopende en geplande materieelprojecten van Defensie systematisch moeten worden opgenomen. Ook moet de onderlinge samenhang tussen de verschillende projecten hierin worden aangegeven, almede de relatie met het Defensie visiedocument. Ook moeten de wijzigingen die zich hebben voorgedaan in planning, *scope* en financiën ten opzichte van het jaar ervoor worden toegelicht.

De staatssecretaris is hieraan tegemoet gekomen door het Materieelprojectenoverzicht nieuw leven in te blazen. Sinds Prinsjesdag 2007 verschijnt dit MPO tegelijkertijd met de begroting. Hierin wordt ingegaan op de wensen van de Kamer. Sinds het eerste MPO zijn een aantal wijzigingen doorgevoerd, waaronder de opname van her oorspronkelijke projectbudget, het budget zoals geraamd in het MPO van het jaar ervoor en de raming van de exploitatielasten. Verder zijn ook de projecten in afstoting

¹ Kamerstuk 29 200 X nr. 4.

² Kamerstuk 30 300 X nr. 107.

³ Kamerstuk 31 243 nr. 1 H.

opgenomen sinds 2008. Een verdere aanvulling op het MPO zou de opname van eventuele gebruikersevaluaties zijn (zie punt 5).

3. Combineren B/C/D-fasen

De Kamer geeft in haar notitie aan dat de B- C- en D-fasen, dus ook de brieven in het verlengde daarvan, in beginsel niet gecombineerd dienen te worden. De Kamer wil graag per fase geïnformeerd worden, zodat ze ook per fase kan beslissen. Dit zorgt ook voor een kortere tijd tussen de rapportagemomenten, waardoor de Kamer meer grip op een project kan houden. Materieelprojecten bij Defensie duren in de regel vele jaren. Dat geldt voor zowel het planstadium, als de realisatie. In het geval van het JSS bijvoorbeeld zat er drieënhalf jaar tussen de A-brief en de gecombineerde B/C/D-brief.¹

Ook wenst de Kamer, buiten de reguliere DMP-brieven en begroting om, direct geïnformeerd te worden wanneer zich majeure wijzigingen bij een project voordoen in operationele aspecten, planning en/of financiën.

De staatssecretaris zegt in zijn reactie op de notitie en in een AO over het DMP het zoveel mogelijk combineren van de B- en C-fasen en in voorkomend geval de D-fase te handhaven. Wel herhaalt hij de woorden uit zijn reactie op de DMP-evaluatie 2006 dat dit de mogelijkheid openlaat voor tussentijdse informatievoorziening wanneer zich grote wijzigingen voordoen. In de brochure met de hoofdlijnen van het DMP wordt gesteld dat combineren van fasen alleen kan, wanneer dit van te voren door de staatssecretaris is aangegeven in de A-brief en voldoende is beargumenteerd. In een AO over deze brochure en het MPO van Prinsjesdag 2007, wat werd gehouden op 13 februari 2008, zegt de staatssecretaris:

«[...] dat de fasen B, C, en D in twee gevallen mogen worden gecombineerd. Dit is ten eerste mogelijk bij gemandateerde projecten met een financiële omvang tot 100 mln. In zo'n geval wordt alleen een A-brief naar de Kamer gestuurd. Combinatie is ook mogelijk als Defensie materieel versneld wil aanschaffen. In dat geval zal de staatssecretaris een beargumenteerd voorstel doen aan de Kamer. In *alle* [cursief toegevoegd] andere gevallen worden de fasen afzonderlijk aan de Kamer gemeld.»²

Onduidelijk is of hij hier doelt op het überhaupt combineren van fasen, of slechts het combineren van de drie fasen B, C en D. Tijdens het wetgevingsoverleg materieel op 9 november 2009 herhaalde de staatssecretaris een toezegging dat de fasen B, C en D zoveel mogelijk uit elkaar gehouden zullen worden.³ Hier doelt de bewindspersoon vermoedelijk op bovenstaand citaat. Ook in de reactie op de motie over het DMP⁴, welke is aangenomen op 8 december 2009, stelt de staatssecretaris dat combineren alleen kan met goede redenen.

Uit het bovenstaande vloeit voort dat combineren eerder uitzondering dan regel zou moeten zijn. In de praktijk komt het echter vaak voor. In het MPO van Prinsjesdag 2009 worden 35 projecten in planning genoemd. Hiervan staat in tien gevallen een planning genoemd voor de B-, C- en/of D-fase(n). In zeven van die gevallen worden fasen van het DMP gecombineerd.

Brieven met recente ontwikkelingen in materieelprojecten, naast de DMP-brieven, begroting, MPO, jaarverslag en (in het geval van een «groot project») jaarrapportages komen voor, maar niet vaak. Over het project NH-90 is bijvoorbeeld naast de gewone rapportagemomenten, in 2008 een brief gekomen over de financiële stand van zaken.⁵ Het feit dat dit weinig gebeurt, kan twee dingen betekenen. Ten eerste kan het betekenen dat het

¹ De originele planning ging uit van een B/C/D-brief in begin 2007. Het project werd vertraagd door krappe budgettaire kaders. In «Wereldwijd Dienstbaar» wordt gemeld dat het JSS-project twee à drie jaar zou worden uitgesteld (p 28).

² Kamerstuk 27 830 nr. 50, p. 6.

³ Kamerstuk 32 123 nr. 33, p. 45.

⁴ Kamerstuk 32 123 nrs. 68 en 89.

⁵ Kamerstuk 25 928 nr. 28.

bij de huidige methode van informatievoorziening niet nodig blijkt om naast de vaste rapportagemomenten de Kamer te informeren. Ten tweede kan het betekenen dat Defensie het nalaat en alleen rapporteert op de voorgeschreven momenten van DMP-fasen en begrotingscyclus. Per project kan dit uiteraard verschillen. Welke van de twee het is, valt niet te zeggen.

4. Inhoud DMP-brieven

De A-brief zou naar mening van de Kamer een beschrijving van de behoefte moeten bevatten en een indicatie van de kwantitatieve capaciteit. Strategische overwegingen zouden hierbij de boventoon moeten voeren. Verder moet de nadruk worden gelegd op mogelijke relaties met andere projecten en op de koppeling aan beleidsdocumenten zoals het visiedocument. Het moet duidelijk worden hoe de behoefte past in de bredere geheel van beleidsvoornemens. Ook moeten de operationele consequenties duidelijk worden. In de B-brief zouden, in tegenstelling tot de huidige praktijk, deze zaken terug moeten komen. Hetzelfde geldt voor de C- en D-brieven. In de C- en/of D-fase wordt in bepaalde gevallen een (maatschappelijke) kosten-batenanalyse (mKBA) of ander ex-ante-beleidsonderzoek gedaan. De resultaten hiervan zouden ook in de C- en/of D-brieven moeten worden opgenomen. Wat met «bepaalde gevallen» wordt bedoeld is niet geheel helder.

De staatssecretaris nam dit niet over. Hij stelt wel dat er voortaan in de A-brief meer aandacht geschonken zal worden aan de relatie met andere projecten en de operationele consequenties. Wanneer hierin geen wijzigingen optreden in de volgende fasen wordt volstaan met een verwijzing naar de A-brief en zullen deze onderdelen niet worden opgenomen in de B-, C- of D-brief. Op het opnemen van resultaten van mKBA's of ander ex-ante-beleidsonderzoek wordt nergens teruggekomen in de kamerstukken over het DMP.

5. Evaluatie projecten

Ten aanzien van de evaluatiefase stelde de commissie voor om dit voortaan in tweeën te splitsen. Eerst zou het project moeten worden geëvalueerd. Dit kan gedaan worden door de nog in stand gehouden projectorganisatie. Vervolgens zou enkele maanden later een gebruikers-evaluatie plaats moeten vinden door het betreffende defensieonderdeel.

De staatssecretaris stemde in met dit voorstel, met de kanttekening dat een gebruikersevaluatie niet enkele maanden, maar enkele jaren later plaats zal vinden. De gebruikersevaluatie zal worden opgenomen in het jaarverslag van Defensie.

De gebruikersevaluaties zouden echter beter in het MPO kunnen worden opgenomen. Ten eerste omdat het jaarverslag terugkijkt op een bepaald jaar, terwijl een gebruikersevaluatie over een langere periode gaat. Verder omdat het MPO een integraal beeld geeft van materieelprojecten, hierdoor kunnen *lessons learned* uit een evaluatie meteen gekoppeld worden aan lopende projecten.

Een voorbeeld van deze aanpak is de projectevaluatie van het project «Luchtverdedigings- en Commandofregatten». De staatssecretaris heeft in mei 2009 in een brief de resultaten hiervan aan de Kamer aangeboden¹. Resultaten van een gebruikersevaluatie zouden dus over een aantal jaar in het jaarverslag van Defensie terug te vinden moeten zijn. Voorbeelden van gebruikersevaluaties in een jaarverslag zijn er nog niet, aangezien de tijd

¹ Kamerstuk 25 800 nr. 23.

tussen het instellen van deze evaluatiesystematiek en het laatste jaarverslag (over het jaar 2008) te kort is.

6. Budgettaire spelregels

De commissie heeft in 2006 voorgesteld een vast stel spelregels in te stellen voor (dreigende) budgetoverschrijdingen bij materieelprojecten naar analogie van de (toenmalige) werkwijze bij infrastructuurprojecten. In 2006 werd voor een overschrijding bij infrastructuurprojecten eerst naar ruimte gezocht binnen het project. Als dat niet lukte, werd gekeken binnen een groep projecten, bijvoorbeeld «spoorwegen». Wanneer ook dat niet mogelijk bleek wordt gekeken naar alle projecten. Bij deze systematiek zou de «groep projecten» langs de lijn van defensieonderdeel kunnen worden ingedeeld. De staatssecretaris acht dit in zijn reactie op de notitie van de commissie voor Defensie minder gewenst, omdat ieder groot strategisch project zijn eigen dynamiek en gevoeligheden kent. In verdere stukken komt het voorstel voor budgettaire spelregels niet meer terug.

7. Vertrouwelijkheid

In de reactie van de staatssecretaris op de evaluatie van het DMP in 2006, stelt hij dat vanaf dat moment gevoelige informatie op commercieel vertrouwelijke basis aan de Kamer zal worden verstrekt. De gevoelige informatie waarop de staatssecretaris doelt, is in de regel financiële informatie. De omvang van budgetten voor projecten in planning zal, zowel in de DMP-brieven, als in de begroting, in bandbreedtes (*brackets*) worden gegeven. Dit zijn de volgende: kleiner dan € 25 mln.; tussen € 25 mln. en € 100 mln.; tussen € 100 mln. en € 250 mln.; en groter dan € 250 mln. (de huidige informatievoorziening kent nog een extra *bracket* nl. die van tussen € 25 mln. en € 50 mln.) Dit met het oog op de belangen van de Staat en de leveranciers, oftewel de onderhandelingspositie van Defensie.

In de notitie die de commissie in 2006 heeft opgesteld worden vraagtekens gezet bij de rechtvaardigheid van deze vertrouwelijkheid, aangezien de leden deze informatie hierdoor niet in het publieke debat mogen gebruiken. De Kamer maakt zich sterk voor een «openbaar tenzij»-beleid, terwijl Defensie meer het «vertrouwelijk tenzij» voorstaat. Waar in de periode voorafgaand aan de evaluatie van 2006 slechts in het geval van de D-brief de financiële informatie als vertrouwelijk werd aangemerkt, gebeurt dat nu ook in het geval van B- en C-brief. De staatssecretaris geeft wel aan dat de Kamer altijd kan vragen om de vertrouwelijkheid van stukken te beargumenteren. In het geval van de financiële informatie over materieelprojecten leidt dit tot een herhaling van zetten, aangezien Defensie hier altijd het argument hanteert dat openbaarheid de onderhandelingspositie van Defensie ondermijnt.

In tijden voor de evaluatie van 2006 werd het projectbudget wel vermeld in de DMP-brieven. Zo werd in brieven over het project NIMCIS uit 2002 en 2005¹ bijvoorbeeld gewoon genoemd wat het benodigde budget was. En ook in de behoeftestelling voor nieuwe tentsystemen in 2005² staat het budget duidelijk vermeld. Waarom het in het verleden wel mogelijk bleek om budgetten van projecten in de planningsfase in alle openbaarheid met de Kamer te delen, maar sinds 2006 niet meer, blijft onduidelijk.

8. Niet-strategische projecten

De Kamer wil in haar notitie af van het verschil tussen strategische en niet-strategische materieelprojecten met betrekking tot de informatievoorziening aan de Kamer. In haar optiek moet voor ieder soort materieel hetzelfde DMP-regime gelden, met dezelfde informatievoorziening aan de

¹ Kamerstuk 27 830 nrs. 12 en 32.

² Kamerstuk 27 830 nr. 34.

Kamer. Nu wordt het DMP ingezet voor alle (zowel strategische, als niet-strategische) materieelprojecten met een omvang van meer dan € 5 mln. De Kamer wordt in het geval van niet-strategische projecten alleen geïnformeerd via begroting en jaarverslag, zoals dat ook het geval is met gemandateerde strategische projecten. Dit neemt, volgens de staatssecretaris, niet weg dat de Kamer geïnformeerd moet worden buiten deze momenten om wanneer zich grote wijzigingen voordoen. Waarom de Kamer op een andere manier wordt geïnformeerd wanneer het niet-strategische in plaats van strategische projecten betreft wordt niet duidelijk uiteengezet. Ook op dit punt wordt in latere documentatie niet terug gekomen.

Verschillen in opvatting Kamer en ministerie van Defensie

Over het algemeen voldoet de informatievoorziening in het kader van het DMP, aangevuld met informatie die de Kamer krijgt middels begroting, MPO en jaarverslag. De toezegging van de staatssecretaris om de Kamer in te lichten bij majeure wijzigingen buiten de reguliere momenten om geeft een extra waarborg.

Uit de overzichtstabel op pagina 6 plus de toelichting daaronder, blijkt dat er toch nog een aantal verschillen in opvatting blijft bestaan tussen de Kamer en het ministerie over de informatievoorziening voortvloeiend uit het DMP. De belangrijkste zijn het al dan niet combineren van de verschillende fasen van het DMP en de bijbehorende brieven en het al dan niet op vertrouwelijke basis verschaffen van financiële informatie over projecten in planning. De verschillen van mening over de inhoud van de B-, C-, en D-brieven, budgettaire spelregels en informatievoorziening over niet-strategische materieelprojecten lijken minder te spelen. In het verlengde hiervan kan ook worden gesteld dat de Kamer geen probleem heeft met de informatievoorziening rond gemandateerde materieelprojecten (in de regel < € 100 mln.) aangezien hierover niets te vinden is in de stukken.

Advies

Om problemen rond de informatievoorziening over materieelprojecten, zoals in het geval van het JSS, te ondervangen, verdient het de aanbeveling om het combineren van DMP-fasen zo min mogelijk toe te staan. Dit zorgt voor vier duidelijke momenten van informatievoorziening en besluitvorming. Ook waarborgt het een zekere gespreide aanvoer van informatie over een project, waardoor de Kamer niet het gevoel krijgt ineens voor het blok te worden gezet in het geval van een gecombineerde B/C/D-brief.

Hiertoe zijn twee opties:

1. *Per project*: In de A-brief voor een materieelproject schrijft de staatssecretaris of hij al dan niet voornemens is DMP-fasen te combineren. De Kamer zou per project niet akkoord kunnen gaan met dit voornemen, wanneer zij het niet eens is met de aangedragen argumentatie vóór het combineren van fasen. Dit heeft als voordeel dat er niets aan het DMP veranderd hoeft te worden, alleen zou het strikter moeten worden nageleefd. Ook is het in lijn met aangenomen motie over het DMP. Nadeel is dat de Kamer dit iedere keer zou moeten doen wanneer combinatie van fasen dreigt.
2. *Aanscherpen DMP*: Het DMP laat in bepaalde gevallen ruimte voor het combineren van fasen. Hier wordt regelmatig gebruik van gemaakt door Defensie. Het DMP zou zo kunnen worden aangepast, dat het combineren van fasen niet meer mogelijk is. Voordeel is dat wordt gewaarborgd dat de Kamer altijd per fase wordt geïnformeerd. Nadeel is dat er ook in bijzondere gevallen geen fasen meer gecombineerd kunnen worden. Voorbeeld van een bijzondere situatie is wanneer er

met spoed materieel nodig is voor een bepaalde missie (in het verleden bijv., *Bushmasters* voor de ISAF-missie). In het verlengde daarvan zou ook gedacht kunnen worden aan een uitwerking die stelt dat combineren van fasen alleen mag met expliciete toestemming van de Kamer.