

Vergaderjaar 2015–2016

33 279

Internationale militaire samenwerking

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2015

Inleiding

Hierbij bied ik u mede namens de Ministers van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) wapensystemen aan¹. In dit IBO is onderzocht of er «mogelijkheden zijn om meer *«bang for the buck»* te krijgen, militair en/of financieel, voor de circa € 30 miljard die het Ministerie van Defensie de komende 15 jaar aan wapensystemen gaat uitgeven» (blz. 16). Deze brief bevat tevens de kabinetsreactie op het IBO. Na enige algemene observaties volgt een reactie op de negen aanbevelingen uit het rapport.

Belang van internationale samenwerking

Het kabinet heeft al eerder het belang van internationale defensiesamenwerking benadrukt. De Internationale Veiligheidsstrategie (Kamerstuk 33 694, nr. 1 van 21 juni 2013) legt een accent op meer defensiesamenwerking met andere Europese landen om ons militaire handelingsvermogen te vergroten en voldoende slagkracht te behouden. In de nota «In het belang van Nederland» (Kamerstuk 33 763, nr.1 van 17 september 2013) vormt internationale samenwerking een van de drie uitgangspunten voor de samenstelling van de krijgsmacht. Internationale samenwerking moet daarbij de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de krijgsmacht verder versterken.

Nederland vervult met concrete initiatieven een voortrekkersrol bij de verdere verdieping van internationale samenwerking. In de voortgangsrapportage over internationale samenwerking van 7 november 2014 (Kamerstuk 33 279, nr. 12) is de Kamer hierover geïnformeerd. Ook het IBO-rapport stelt vast dat het kabinet de afgelopen jaren op dit gebied al veel in gang heeft gezet. Vooral de intensieve samenwerking met Duitsland is volgens het IBO uniek in de wereld. Het IBO merkt daarbij op

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

dat geduld noodzakelijk is, «want deze samenwerking genereert niet op de korte termijn *value for money*» (blz. 16). Ook het kabinet heeft eerder al gezegd dat bij internationale samenwerking de kost vaak voor de baat uit gaat.

Let wel, de gezamenlijke verwerving van materieel kan de interoperabiliteit (door standaardisering) en de doelmatigheid (schaalvoordelen door kosten te delen) op de langere termijn bevorderen. Het vormt tevens een goede basis voor operationele samenwerking in de gebruikersfase.

Terecht merkt het IBO op dat internationale materieelsamenwerking verschillende vormen kan aannemen. Behalve gezamenlijke verwerving en onderhoud kunnen bijvoorbeeld in de EU door *Pooling and Sharing* onnodige doublures in capaciteiten en voorraden worden voorkomen en hiaten worden gedicht. De Navo kent hiervoor het *Smart Defence* initiatief.

Succes- en faalfactoren bij internationale materieelsamenwerking

Niet iedere vorm van internationale materieelsamenwerking is een even groot succes. Ook het IBO besteedt hieraan aandacht en benoemt diverse succes- en faalfactoren die hierbij een rol spelen. Dit wordt in het rapport treffend samengevat (blz. 10): «Als vuistregel geldt hierbij dat hoe meer landen en nationale defensie-industrieën betrokken zijn, hoe meer behoeftes niet synchroon lopen in de tijd en/of inhoudelijk verschillen en hoe minder vertrouwen er in elkaar bestaat, hoe groter de kans is op moeizame samenwerking en verlies aan *value for money*.» Omgekeerd geldt volgens het IBO ook dat «hoe meer COTS/MOTS², hoe beperkter het aantal partners, hoe sterker een *lead nation*, hoe groter de kans op succes» (blz. 11). Hoewel uitzonderingen denkbaar zijn biedt deze vuistregel volgens het kabinet een nuttig houvast bij de ex ante beoordeling van het succes of falen van internationale materieelsamenwerking.

De Nederlandse krijgsmacht heeft veel ervaring op het gebied van internationale samenwerking, zowel operationeel als bij de verwerving van materieel. Als internationale samenwerking voordelen voor de krijgsmacht kan bieden, wordt dit nader onderzocht. Volgens het IBO is de informatie die momenteel over de kosten en baten van samenwerking en/of geïntegreerde contracten in beeld wordt gebracht, echter te beperkt «waardoor een goede afweging van alternatieven niet volledig kan worden gemaakt» (blz. 11). Het IBO onderstreept hierbij het belang van «weten door meten».

Het kabinet onderschrijft dat alternatieven goed tegen elkaar moeten worden afgewogen. De doeltreffendheid van de krijgsmacht staat voorop. Daarbij moet zo doelmatig mogelijk worden gewerkt. In de nota «In het belang van Nederland» wordt het belang van een financieel duurzame krijgsmacht uiteen gezet. Ook wordt de systematiek van de levensduurkosten, en de structurele inbedding daarvan in de bedrijfsvoering, geïntroduceerd. De adviezen om ook de afweging tussen kosten en baten van verschillende oplossingsalternatieven verder te verbeteren, worden door Defensie opgepakt.

Geïntegreerde contracten

Het IBO gaat tevens over het gebruik van geïntegreerde contracten bij de verwerving van materieel. Bij deze contracten wordt de verwerving van het materieel samen met het onderhoud ervan gecontracteerd en ontstaat

² *Commercial Off The Shelf/Military Off The Shelf*

een samenwerkingsverband tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit heeft als voordeel dat risico's ten aanzien van het (beheer en) onderhoud worden belegd bij de partij die daar met het ontwerp en de bouw het meeste invloed op heeft. Defensie doet met deze wijze van verwerven steeds meer ervaring op en gaat hiermee door.

Voor een succesvol geïntegreerd contract acht het IBO het cruciaal dat het gebruiksprofiel van het materieel vooraf zo goed mogelijk bekend is. In de praktijk blijkt dit voor defensiematerieel lastig. Een flexibele inzet is immers kenmerkend voor de krijgsmacht. Een te strak gedefinieerd gebruikersprofiel staat die flexibiliteit in de weg. Het IBO stelt vast dat hoe civiel het materieel is (bijvoorbeeld bussen, vrachtauto's of gebouwen), hoe groter de kans dat met geïntegreerde contracten meer waarde wordt gerealiseerd. Militair materieel leent zich over het algemeen minder voor geïntegreerde contracten vanwege de wereldwijde inzet, de technologische complexiteit, de geringe beschikbaarheid van alternatieven en de reeds genoemde flexibiliteit.

Verbeteringen van het Defensie Materieel Proces (DMP)

Het rapport gaat in op de vraag hoe het DMP kan worden verbeterd (hoofdstuk 4). De inpassing van een kosten-batenanalyse van de kansrijke alternatieven speelt hierin een centrale rol.

Bij een project vormt de functionele behoefte aan een militaire capaciteit het uitgangspunt. Bij de formulering van deze behoefte moet volgens het IBO-rapport het volgende in beeld worden gebracht:

- Welke andere EU-lidstaten of Navo-bondgenoten beschikken over capaciteiten waarmee aan deze behoefte zou kunnen worden voldaan? Hiermee kan inzichtelijk worden gemaakt bij welke bewezen wapensystemen of welk beschikbaar materieel kan worden aangesloten en welke plausibele mogelijkheden voor samenwerking er op voorhand zijn;
- In hoeverre wordt met deze behoefte ook een door de Navo of EU geïdentificeerd capaciteitstekort geadresseerd? Het gaat daarbij om de verhouding tot het door de Navo geïdentificeerde tekort of overschot aan militaire capaciteiten in het bondgenootschap.

Het rapport meldt vervolgens drie punten ter verbetering:
(1) het invoegen van een brede alternatieveninventarisatie;
(2) een alternatievenvergelijking door middel van een kosten-batenanalyse (KBA) van de meest kansrijke alternatieven³;
(3) sturing en control op het KBA-resultaat.

Deze punten zijn verder uitgewerkt in de aanbevelingen van het IBO-rapport. De aanbevelingen en de reactie hierop worden verwerkt in de evaluatie van het DMP, die u zo spoedig mogelijk na deze kabinetsreactie op het IBO Wapensystemen zal worden aangeboden. De nieuwe werkwijze zal vervolgens worden vastgelegd in het aangepaste DMP.

Aanbeveling 1

Pas kosten-batenanalyses in de vorm van integrale alternatieveninventarisaties en alternatievenvergelijkingen consequent toe in het materieelverwervingsproces. Hanteer hiervoor de grenzen zoals in hoofdstuk 4 beschreven.

³ Het begrip shortlist wordt in het IBO-rapport anders gebruikt dan in het huidige DMP proces. In het DMP gaat het over een lijst met mogelijke leveranciers.

Dit is de centrale aanbeveling van het IBO-rapport en die nemen wij over. In mijn brief over de toekomst van de onderzeedienst van 9 juni jl. (Kamerstuk 34 225, nr. 1) heb ik al aangekondigd dat KBA's en alternatievenvergelijkingen deel zullen uitmaken van het vervangingstraject van de Nederlandse onderzeeboten en dat daarbij operationele, financiële en industriële aspecten worden betrokken.

Het doel van een KBA is het inzichtelijk en vergelijkbaar maken van de te verwachten kosten en baten van mogelijke alternatieven die kunnen voorzien in een behoefte. Voor wapensystemen kan een dergelijke vergelijking complex worden door:

- (1) de internationale context en samenwerking, met de bijbehorende randvoorwaarden en aandachtspunten die ook in het IBO-rapport aan bod komen;
- (2) het grote aantal denkbare alternatieven;
- (3) het grote aantal criteria die bij de beoordeling een rol kunnen spelen en vaak niet eenvoudig te kwantificeren zijn (waaronder projectoverstijgende overwegingen) en
- (4) het ontbreken van objectiveerbare informatie, waardoor gebruik moet worden gemaakt van aannames.

Bij de selectie van de alternatieven en de beoordelingscriteria kunnen beleidsmatige afwegingen een belangrijke rol spelen om de complexiteit te beperken. Dergelijke beleidsmatige keuzes geven richting aan de alternatieveninventarisatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan internationale samenwerking of wezenlijke belangen van nationale veiligheid en de daaruit voortvloeiende verwervingsstrategie.

Voor defensiedoeleinden is er nog geen direct toepasbare KBA-systematiek beschikbaar. Deze gaan we ontwikkelen en vervolgens stapsgewijs invoeren. Allereerst zal onderzoek worden gedaan naar de ervaringen van andere Nederlandse ministeries en naar de reeds voor defensiedoeleinden opgebouwde kennis en deskundigheid van andere landen. Hiertoe is inmiddels een werkgroep ingesteld om informatie uit te wisselen met de Verenigde Staten, alwaar meer ervaring met KBA's is opgedaan. Met deze informatie wil Defensie, op grond van de voorzet in het IBO, een instrumentarium ontwikkelen waarmee KBA's voor defensiedoeleinden kunnen worden uitgevoerd. De informatie uit het project Defensiebrede Vervanging Operationele Wielvoertuigen (DVOW) zal worden gebruikt om het instrumentarium te ontwikkelen en de bruikbaarheid ervan te testen. In de evaluatie van het DMP zal worden ingegaan op de vraag hoe de KBA in het materieelverwervingsproces en het DMP zal worden ingepast.

Vervolgens zal Defensie voor het komende jaar een eerste materieelproject aanwijzen waarbij de KBA de besluitvorming gaat ondersteunen. Daarmee kan Defensie ervaring opdoen met de toepassing van KBA's en in de loop van 2016 de eerste resultaten laten zien. Met het ontwikkelde instrumentarium en de opgebouwde kennis en ervaring, wordt vervolgens de toepassing van KBA's bij niet-gemandateerde materieelprojecten⁴ uitgebreid.

Aanbeveling 2

Pas KBA's ook toe wanneer operationele samenwerking wordt overwogen (of herooverwogen) waarbij sprake is van substantiële risico's.

⁴ Dit betreft materieelprojecten met een financiële omgang van meer dan € 100 miljoen of die complex of politieke gevoelig zijn.

Waar er sprake is van internationale materieelsamenwerking, zal Defensie KBA's toepassen ter ondersteuning van de besluitvorming, zie aanbeveling 1. Waar er sprake is van andere vormen van samenwerking, zoals bij de integratie van de 11^e Luchtmobiele Brigade in de Duitse *Division Schnelle Kräfte*, zal een zorgvuldige afweging van kosten, operationele voordelen en risico's eerder de vorm aannemen van een businesscase. In de praktijk is er in het geval van operationele samenwerking nauwelijks of geen sprake van verschillende alternatieven die kunnen worden onderzocht en vergeleken. Bij operationele samenwerking spelen verder ook andere factoren nadrukkelijk mee, zoals eerdere ervaringen met een partner en politieke overwegingen.

Aanbeveling 3

Betrek de condities die internationale samenwerking bevorderen of bemoeilijken explicieter bij de afweging om een samenwerkingstraject te starten. Bouw bij risicovolle trajecten extra risicomarges in de KBA in. Monitor na de keuze voor een variant het project om een positieve uitkomst van de KBA veilig te stellen. Probeer vrijheidsgraden te behouden om zo nodig uit het project te stappen.

Deze aanbeveling maakt deel uit van de uitwerking van de KBA-systematiek zoals genoemd in aanbeveling 1. Het is uiteraard relevant om vrijheidsgraden te behouden om zo nodig uit een samenwerkingsproject te kunnen stappen. Tegelijkertijd is internationale samenwerking niet vrijblijvend. Samenwerkingsverbanden worden doorgaans voor lange duur aangegaan. Nederland wil een betrouwbare en geloofwaardige samenwerkingspartner blijven. Dit eist Nederland ook van andere landen. Ook politieke aspecten kunnen een rol spelen bij het aangaan van internationale samenwerking.

De drempel moet laag genoeg zijn om andere landen te kunnen laten toetreden, maar hoog genoeg zodat landen niet te gemakkelijk kunnen afhaken. Hierin zit dus een bepaalde spanning. Het is daarom belangrijk om bij de aanvang van een samenwerkingsproject duidelijke afspraken over de wederzijdse verwachtingen te maken en – mede op grond daarvan – een reële beoordeling van de risico's. De aandachtspunten en randvoorwaarden uit het IBO helpen hierbij.

Aanbeveling 4

Bij de behoeftestelling voor de krijgsmacht zou transparanter in beeld moeten worden gebracht hoe rekening wordt gehouden met de capability gaps analyse van de Navo.

In de huidige behoeftestellingsfase van het DMP (A-fase) wordt reeds onderzocht in hoeverre de gestelde behoefte correspondeert met een door de Navo of de EU geïdentificeerd capaciteitstekort. Defensie informeert de Kamer hierover met de A-brief. In de evaluatie en herziening van het DMP, zal dit expliciet in de beschrijving van het DMP worden vastgelegd.

Aanbeveling 5

Draag zorg voor verdere professionalisering van de inkoop en de control functie door in de eerste plaats te investeren in de kennis en kunde van inkoopprofessionals en controllers op het terrein van KBA's. Versterk in de tweede plaats het rendementsdenken door de onafhankelijkheid en vroegtijdige betrokkenheid van de inkopers en controllers bij de verwerving en zorg voor een sterke challenger van de CDS.

Defensie neemt deze aanbeveling over en zal meer investeren in de kennis en deskundigheid van de inkopers, met name op het gebied van geïntegreerde contracten, en van de controllers op het gebied van KBA's. Hiertoe wordt geïnventariseerd welke opleidingen beschikbaar en geschikt zijn, onder meer bij de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering en de *Defence Acquisition University* in de Verenigde Staten. Vanaf komend jaar zullen inkopers en controllers van Defensie deze opleidingen gaan volgen.

Het rendementsdenken en het kritisch *challengen* van keuzes kunnen verder worden versterkt. De inkoop- en control-functie spelen hierbij nu al een rol en zij hebben daartoe een onafhankelijke positie ten aanzien van het project. Die moeten zij behouden. De *challenger*-functie, zoals beschreven in het IBO-rapport, gaat echter verder. Het doel is enerzijds het kunnen prikkelen van het projectteam met goede vragen, en anderzijds de coaching en advisering van het projectteam. De *challenger* moet waarde toevoegen, geen bureaucratie. Dit vereist een multidisciplinair team met gedegen kennis van professioneel projectmanagement. Het rapport beschrijft hiervoor twee alternatieven, namelijk het instellen van een nieuw afzonderlijk organisatiedeel, of een verbreding van de taken van een aantal functionarissen bij de Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC). Aangezien de voorziene *challenger*-rol aansluit bij de taken van HDFC volgens de Comptabiliteitswet, en het oprichten van een nieuw organisatiedeel niet doelmatig is, zal deze rol worden belegd bij HDFC. Dit vraagt de nodige inhoudelijke kennis en deskundigheid. Er zal derhalve sprake zijn van een groeitraject.

Aanbeveling 6

Hanteer geen vaste investeringsquote per jaar, maar een gemiddelde over een reeks van bijvoorbeeld vijf jaar.

Bij investeringen ligt de nadruk op de lange termijn. Als in een jaar de investeringsquote onder het beoogde percentage blijft, heeft dit geen directe operationele consequenties. Alleen als de onderrealisatie structureel aanhoudt, wordt het effect daarvan merkbaar. Er kan dan een ongewenste «boeggolf» in de investeringsuitgaven ontstaan, die ook tot operationele gevolgen leidt. De eindejaarsmarge op investeringen is voorts in principe ongelimiteerd, maar als de bedragen te groot worden, komen de rijksbrede uitgavenkaders in gevaar.

Tegelijkertijd kan te veel nadruk op de realisatie van het investeringspercentage in het lopende jaar tot ongewenste effecten leiden. Er zou druk kunnen ontstaan om niet-geplande investeringsuitgaven te doen, alleen om het percentage omhoog te krijgen. Dat is niet wenselijk.

In het kader van financiële duurzaamheid zal de komende jaren de aandacht voor de totale levensduurkosten verder toenemen en worden de investeringen en exploitatie verder in samenhang beoordeeld. Dit betekent dat het thans voorziene investeringspercentage (als gevolg van veranderende verwervingsstrategieën, onderhoudsprincipes en internationale samenwerking) in de toekomst anders uitkomen. Uiteindelijk gaat het om de meest effectieve en efficiënte wijze van samenstellen van de benodigde capaciteiten.

Het meerjarig beeld is van belang. In de begroting zal voortaan, en aanvullend op de verwachting voor de komende uitvoeringsjaren, ook de realisatie van de voorgaande vijf jaren worden opgenomen.

Daarnaast zal Defensie samen met Financiën de wijze waarop het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) in zijn begrotingen omgaat met de meerjarige investeringsopgave nader bestuderen. Het doel is te leren van de ervaringen van IenM bij het gebruik van begrotingsinstrumenten en te bezien hoe die ervaringen een doelmatiger gebruik van het investeringsbudget van Defensie kunnen bevorderen.

Aanbeveling 7

Afgezien van zaken waar nationale veiligheid in geding is, dient materieelverwerving volgens de Europese regels aanbesteed te worden zowel naar letter als geest.

In het geval dat hiervan toch wordt afgeweken is het van belang om in de kosten-baten analyses zoals hiervoor aanbevolen de kosten en de baten van nationale industriepolitiek zo helder mogelijk zichtbaar te maken.

Ik zal dit aspect meenemen in de uitwerking van de eerder genoemde systematiek voor het opstellen van KBA's. Met richtlijn 2009/81/EC heeft Europa een stap gezet op weg naar een open defensie- en veiligheidsmarkt. Doel van de richtlijn is meer transparantie en concurrentie op de Europese markt voor defensie en veiligheid. Dat doel onderschrijft Nederland ten volle. Daarbij heeft Nederland er in Europees verband op gewezen dat de richtlijn nog niet voorziet in concurrentie op het niveau van toeleveranciers. Dit is van groot belang voor een gelijk speelveld. Wel blijft het op grond van wezenlijke nationale veiligheidsbelangen mogelijk om in specifieke gevallen een beroep te doen op artikel 346 VWEU voor een uitzondering op de richtlijn.

De aanbeveling lijkt een tegenstelling te impliceren tussen industriebeleid en doelmatigheid bij verwerving en onderhoud van wapensystemen. Het industriebeleid is vastgelegd in de Defensie Industrie Strategie (DIS). Het doel van dit beleid is om tot beter (inzetbaar) defensiematerieel te komen door dialoog en samenwerking in de gouden driehoek (overheid-industrie-kennisinstellingen), tegen lagere kosten, en tegelijk de marktpositie van de industrie te verbeteren. Ook de positie van Nederland, in het kader van internationale samenwerking als kundige en kritische klant is hierbij gebaat. De DIS kan van invloed zijn op de verwervingsstrategie en ook een legitimering zijn voor een beroep op artikel 346 VWEU. Een tegenstelling is dus in principe niet aan de orde. Waar dit wel het geval is, moet dat expliciet in de afwegingen worden betrokken.

Aanbeveling 8

Zet de huidige samenwerkingsstrategie krachtig door. Interesseer landen waarmee geografisch, functioneel of anderszins operationeel is/wordt samengewerkt proactief voor internationale materieelsamenwerking. Zorg dat de Duits-Nederlandse en Belgisch-Nederlandse samenwerking een open karakter heeft en stimulerend werkt op de andere strategische partners om mee te gaan.

Deze aanbeveling ondersteunt het reeds ingezette beleid.

Aanbeveling 9

Voer een kostenanalyse uit voor de hoofdwapensystemen waarvan de inzetbaarheid structureel beneden de norm is. Betrek dat beeld bij de afweging om middelen aan te wenden voor nieuwe of bestaande capaciteit.

In de reguliere wapensysteemdriehoek voeren gebruikers, onderhouders en normstellers reeds overleg over de grootste veroorzakers van kosten aan een wapensysteem en worden de oorzaken geanalyseerd die optimale prestaties in de weg staan. Het IBO-rapport pleit voor een analysesystematiek gericht op het verbeteren van de materiële beschikbaarheid van het desbetreffende wapensysteem door te investeren in bijvoorbeeld extra onderhoudscapaciteit of reservedelen. In het IBO is een dergelijke analyse uitgevoerd voor drie wapensystemen (Apache, Boxer en Luchtverdedigings- en Commandofregatten (LCF)). Ook hier wordt gekozen voor een stapsgewijze en gedoseerde aanpak. In het kader van deze aanbeveling zal in eerste instantie de uitkomsten van de kostenanalyse van de Apache-gevechtshelikopter worden gebruikt en getoetst.

Ten slotte

Het IBO-rapport wijst terecht op de grote waarde van internationale defensiesamenwerking en constateert dat Nederland op dit gebied al heel veel doet. Vooral de langdurige intensieve samenwerking met België en Duitsland zijn, in de woorden van het IBO-rapport, «uniek in de wereld». Het opbouwen van dergelijke samenwerkingsverbanden is een zaak van lange adem, wederzijds vertrouwen en toewijding. Dit overstijgt het niveau van individuele projecten. De beschouwing van de voordelen, doelmatigheid en risico's moet in dergelijke gevallen ook niet tot afzonderlijke projecten beperkt blijven.

Tegelijkertijd onderschrijft het kabinet de conclusie in het IBO-rapport dat er in Europa nog een aanzienlijk potentieel is om door betere samenwerking een grotere doelmatigheid te realiseren. Het IBO-rapport geeft hiervoor een aantal bruikbare aanbevelingen, die Defensie de komende jaren in haar verwervingsproces zal uitwerken en verwerken. De nadruk ligt daarbij op het invoeren van kosten-batenanalyses en een verdere professionalisering van de inkoop- en controlfunctie waarbinnen ook de *challenger*-rol wordt vormgegeven. Dit is een groeitraject. Het spreekt voor zich dat het kabinet de huidige op internationale samenwerking gerichte defensiestrategie krachtig zal doorzetten.

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