

Vergaderjaar 2018–2019

31 516

Beleidsdoorlichting Defensie

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2019

In het kader van de Regeling Periodieke Evaluatieonderzoeken (RPE, Staatscourant, 26 maart 2018) van het Ministerie van Financiën wordt het beleid dat onder de beleidsartikelen van de begroting valt periodiek geëvalueerd. In de memorie van toelichting bij de Defensiebegroting 2019 (Kamerstuk 35 000 X, nr. 2) is toegezegd dat in 2020 een beleidsdoorlichting van artikel 6 «Investeringen krijgsmacht» en artikel 7 «Ondersteuning krijgsmacht door Defensie Materieel Organisatie» wordt uitgevoerd. Eerdere begrotingen benoemden als onderwerp van deze beleidsdoorlichting het IBO «*More bang for the buck*», kortweg aangeduid als IBO Wapensystemen. Ik acht het op dit moment echter te vroeg om de implementatie van maatregelen uit het IBO Wapensystemen als onderwerp voor de doorlichting te gebruiken. Middels deze brief informeer ik u daarom over het alternatieve onderwerp waartoe is gekozen: verwerving van de plank. Hieronder ga ik, conform de motie van het lid Harbers (Kamerstuk 34 000, nr. 36), in op de opzet en vraagstelling van deze beleidsdoorlichting.

IBO Wapensystemen

Op 15 september 2015 is het IBO Wapensystemen aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 33 279, nr. 15). In dit IBO is onderzocht of er mogelijkheden zijn om meer «*bang for the buck*» te krijgen, militair en/of financieel. De centrale aanbeveling van het IBO is om kosten-batenanalyses in de vorm van integrale alternatieveninventarisaties en alternatievenvergelijkingen toe te passen in het materieelverwervingsproces. De Defensiepublicatie van de KBA instructie op 30 november 2017 is in dat kader een belangrijke mijlpaal en het startpunt voor het meten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid. In de tijd tussen november 2017 en nu zijn er logischerwijs nog onvoldoende afgeronde projecten waar we de KBA-systematiek bij hebben toegepast, waardoor op dit moment niet geconcludeerd kan worden of de systematiek meer waar voor ons geld heeft opgeleverd. Een onderzoek naar de

doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleid acht ik daarom voor een beleidsdoorlichting in 2020 niet geschikt.

Verwerving van de plank

Een alternatief beleidsonderwerp dat betrekking heeft op dezelfde begrotingsartikelen, dat langere tijd bestaat, waarover meer concrete informatie beschikbaar is dan het IBO Wapensystemen en hetgeen ik relevant acht voor de doorontwikkeling van de krijgsmacht, is het beleid «Verwerving van de plank». Dit is ook wel bekend als Commercial/Military Off The Shelf (COTS/MOTS). Sinds het verschijnen van de beleidsnota «Defensie na de kredietcrisis» in 2011 (Kamerstuk 32 733, nr. 1) waarbij het materieelbeleid is aangescherpt, is kopen van de plank (tenzij, ...) bij verwerving het uitgangspunt. De Defensienota benadrukt dit nogmaals (Kamerstuk 34 919, nr. 1). Hierbij wordt ervan uit gegaan dat verwerven van de plank op voorhand meer zekerheid geeft over de kosten en de looptijd dan de bij ontwikkeling van een product, waardoor kosten van materieel beter te beheersen zijn en materieel sneller beschikbaar komt. In het toetsingskader «Verwerving van de plank» van 11 juli 2012 (Kamerstuk 32 733, nr. 77) is dit beleid nader uitgewerkt. Er zijn uiteraard meer criteria op basis waarvan de verwerving van materieel wordt ingericht.

De beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting COTS/MOTS wordt uitgevoerd conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Onderzocht wordt in hoeverre het COTS/MOTS-beleid wordt uitgevoerd, doeltreffend is en doelmatigheid oplevert.

De scope van het onderzoek beslaat investeringsprojecten in materieel boven de 25 M€, de huidige grens voor Defensie Materieel Projecten (DMP). De doorlichting van het COTS/MOTS-beleid zal zich daarom zowel richten op de investeringen in materieel uit artikel 6 als ook op de werkzaamheden die voor deze investeringen plaats hebben gevonden binnen artikel 7. Daarmee zal de financiële grondslag van deze doorlichting een belangrijk deel van beide artikelen bevatten.

Het onderzoek richt zich op de periode vanaf de publicatie van het toetsingskader op 11 juli 2012 tot 31 december 2019. De centrale onderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting luidt:

Wat zijn op basis van de uitvoering van het COTS/MOTS-beleid in de onderzoeksperiode aanbevelingen voor het verbeteren van dit beleidskader?

Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat wordt precies onder COTS/MOTS verstaan? Wat was de aanleiding tot het COTS/MOTS-beleid, wat was het beoogde effect en wat waren de financiële aspecten/kaders?
2. Welke beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context met betrekking tot COTS/MOTS-beleid hebben zich gedurende de onderzoeksperiode voorgedaan en welke invloed had dit op het beoogde effect van het beleid?
3. Welk deel van de te onderzoeken portefeuille is het COTS/MOTS-beleid toegepast (en welk deel niet)? Wat was daarbij de rationale?
4. Wat zijn de effecten van het toepassen van COTS/MOTS-beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van de snelheid van verwerving?
5. Zijn er positieve/negatieve neveneffecten? Is het mogelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?

Bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag wordt bovendien antwoord gegeven op de onderzoeksvragen uit de RPE. De beleidsdoorlichting resulteert in een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid gedurende de onderzoeksperiode en een beschouwing over mogelijke maatregelen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen.

Opzet en uitvoering

De opzet van het rapport is als volgt. Eerst wordt het beleid gereconstrueerd en de beleidstheorie omschreven. Vervolgens wordt in kaart gebracht hoe dit is uitgevoerd en wat overwegingen waren om dit beleid al dan niet toe te passen. Ook veranderde omstandigheden, zoals beleidswijzigingen, worden in dat kader bekeken, evenals de effecten van het beleid. Ten slotte worden relaties gelegd tussen het gevoerde beleid en deze effecten.

Deze beleidsdoorlichting vindt plaats aan de hand van de analyse van de documentatie over de investeringsprojecten in scope en de bestaande documenten over het COTS/MOTS-beleid. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van DMP-documenten voor een algehele data-analyse. Vervolgens wordt op basis van vooraf te benoemen criteria bij een aantal projecten dieper op de toepassing van COTS/MOTS-beleid ingezoomd. Het betreft hier zowel projecten waar COTS/MOTS is toegepast als projecten waar dat niet of minder het geval was, zodat een beeld gevormd kan worden over de toepassing van COTS/MOTS versus ontwikkeling in het verwervingsbeleid van Defensie in de afgelopen jaren. Zo nodig wordt informatie aangevuld met behulp van interviews. Een definitief overzicht van de geraadpleegde literatuur en geïnterviewde personen wordt aan het eindrapport toegevoegd.

Een projectteam met vertegenwoordigers van het Ministerie van Defensie en de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) voeren de beleidsdoorlichting in samenwerking met een nader te contracteren derde partij uit. Overeenkomstig het gestelde in de RPE betreft Defensie een onafhankelijke deskundige bij de doorlichting. Aan het einde van het traject geeft deze deskundige een onafhankelijk oordeel over het uitgevoerde onderzoek dat gelijktijdig met de beleidsdoorlichting uiterlijk in december 2020 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten