

Vergaderjaar 2021–2022

31 516

Beleidsdoorlichting Defensie

Nr. 36

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 29 juni 2022

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Defensie over de brief van 17 december 2021 de uitkomsten beleidsdoorlichting Commercial off the shelf/ Military off the shelf (Kamerstuk 31 516, nr. 34).

De Staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 24 juni 2022. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Roon

De adjunct-griffier van de commissie,
Mittendorff

1) De beleidsdoorlichting «Van de plank, tenzij...» (Bijlage bij Kamerstuk 31 516, nr. 34) beschrijft dat het doel van het COTS/MOTS beleid is om (op voorhand) doorlooptijd en kosten te besparen. Tegelijkertijd wordt in het rapport duidelijk inzichtelijk dat juist overgroot percentage van COTS en MOTS projecten criteria tijd en geld heeft overschreden. Kunt gedetailleerd aangeven hoe u na deze conclusie aankijkt tegen het beleid «van de plank, tenzij» voor zowel lopende aanbestedingen als komende aanbestedingen?

16) Wat zou een alternatief zijn voor het COTS/MOTS-beleid?

Uit de beleidsevaluatie blijkt niet dat de geconstateerde overschrijdingen in looptijd of budget een gevolg zijn van de keuze tussen COTS/MOTS of ontwikkeling. Er spelen veel verschillende factoren een rol, zoals een veranderend dreigingsbeeld, technologische ontwikkelingen en het aanpassen van de operationele eisen. Het is niet goed mogelijk om te bepalen of een andere keuze van verwervingsstrategie bij de onderzochte projecten zou hebben geleid tot een grotere of kleinere overschrijding van looptijd en/of budget.

Er zijn drie ontwikkelingen in de afgelopen jaren die Defensie beschouwt bij het invoeren van de «tenzij» zoals een innovatie- of ontwikkeltraject in plaats van te kiezen voor een oplossing «van de plank». Ten eerste betreft dit kennis- en technologiegebieden en industriële capaciteiten die vanwege wezenlijke veiligheidsbelangen nationaal moeten worden verankerd. Ten tweede kunnen veranderingen in dreiging, bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen, vragen om capaciteiten die nog niet via COTS/MOTS te verwerven zijn. En in de derde plaats, zoals ook uiteengezet in de Defensienota 2022¹, wil Defensie inzetten op internationale samenwerking, ook bij de verwerving van materieel. Bij dergelijke internationale samenwerking is vaak sprake van een ontwikkeltraject. Datzelfde geldt voor projecten die worden gestart in het kader van het Europees Defensie Fonds (EDF).

Het huidige beleid biedt zowel de mogelijkheid om «van de plank» te verwerven als ontwikkeltrajecten uit te voeren. Dit blijft vooralsnog het uitgangspunt. Defensie zal kiezen voor verwerving COTS/MOTS tenzij een ontwikkeltraject nodig is om aan de operationele eisen te voldoen of indien een ontwikkeltraject voortvloeit uit internationale samenwerking of uit de DIS.

2) In de Kamerbrief uitkomsten beleidsdoorlichting «Van de plank, tenzij...» geeft voormalig demissionair Minister Kamp aan dat hij de aanbeveling van prof. dr. J. Telgen over een realistische tijd en budgetplanning erkent en zal overnemen in toekomstige materieel projecten. Kunt u gedetailleerd aangeven hoe u dit wil doorvoeren bij toekomstige projecten? Kunt u bovendien onderzoeken of dit beleid kan worden herzien bij lopende projecten om verdere kosten en tijdsoverschrijdingen te voorkomen?

9) In de kamerbrief uitkomsten van de beleidsdoorlichting «Van de plank, tenzij...» worden diverse factoren benoemd die invloed hebben gehad op de realisatie van de 15 onderzochte projecten met betrekking tot het overschrijden van kosten en looptijd. Zo wordt gesteld dat «factoren waar Defensie invloed op had zijn het optimistisch ramen van looptijd en budget, het bewust vertragen van een project voor het oplossen van bredere financiële problematieken het bijstellen van eisen van de behoefte».

¹ Kamerstuk 36 124, nr. 1.

Hoe wilt u deze factoren, waar Defensie zelf invloed op heeft, voor toekomstige projecten beperken?

12) Op welke manier kan de besteding van meer aandacht aan een grondige check op realiteitszin van budget en tijdsplanning bij Defensieprojecten, zoals prof. dr. J. Telgen adviseert, het budget en de tijdsplanning verbeteren? Waardoor komt het dat de realiteitszin van budget en tijdsplanning kennelijk onvoldoende is? Hoe komt het dat daar kennelijk onvoldoende aandacht voor is?

19) Hoe verklaart u dat Defensie optimistisch geraamd heeft in termen van looptijd en budget?

28) Hoe gaat u ervoor zorgen dat de realiteitszin van budgetramingen en tijdsplanningen verbeterd wordt?

De onderzochte projecten zijn uitgevoerd in een periode van structurele financiële tekorten bij Defensie. Hierdoor werden behoeftestellingen passend gemaakt binnen het beschikbare budget, werden prioriteiten regelmatig opnieuw gesteld of was het wenselijk door externe omstandigheden integrale afwegingen te maken met budgetoverschrijdingen en vertragingen tot gevolg. Of een project de oorspronkelijke planning volgt is afhankelijk van meerdere kenmerken, zoals de omvang, complexiteit of mate van internationale samenwerking en de nauwkeurigheid van de beschikbare informatie ten tijde van de raming. Wanneer wordt overgegaan tot contractsluiting kan deze informatie al zijn achterhaald. Ook de beschikbaarheid van intern en extern benodigde kennis en capaciteit en de marktomstandigheden beïnvloeden het realisatietraject. Daarnaast doen zich na de goedkeuring van de behoefte technologische en internationale ontwikkelingen voor. Deze kunnen tot de nodige wijzigingen in de behoefte leiden voordat de goederen en diensten worden verworven. Dit heeft invloed op het benodigde budget en de levertijd.

Ik herken de constatering van prof. dr. J. Telgen om meer aandacht te besteden aan een grondige check op realiteitszin van budget en tijdsplanning bij Defensieprojecten. In het afgelopen jaar zijn er reeds stappen ondernomen om de realiteitszin van budgetramingen en tijdplanningen te verbeteren. Zo is er meer aandacht voor de benodigde personele capaciteit, voor inzicht in exploitatie van materieel en zijn er met de Kamer afgesproken mechanismen om met afwijkingen om te gaan.

In 2021 is het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) voor het eerst aan de Kamer aangeboden. Door een apart fonds voor de investeringen en instandhouding te creëren, is Defensie beter in staat invulling te geven aan het voorzien in een meerjarig integraal beheer van de financiering van de ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van het materieel, de IT-middelen en de infrastructuur van Defensie.

Daarnaast onderzoekt Defensie mogelijkheden om het interne deel van het «voorzien-in» proces meer wendbaar te maken.² Een goed ingericht proces zorgt ervoor dat aan de voorkant van het proces integrale afwegingen worden gemaakt, de juiste prioriteiten worden gesteld en eenduidige en transparante besluitvorming kan plaatsvinden, ten dienste van een inzetbare en toekomstbestendige krijgsmacht. De huidige geopolitieke ontwikkelingen zullen echter wel invloed hebben op de beschikbaarheid van grondstoffen, de levertijden en prijzen van (Defensie-)materieel en daarmee blijft het bijstellen van budgetramingen en tijdplanningen waarschijnlijk aan de orde.

² Kamerstuk 35 925 X, nr. 84 van 21 juni 2022.

3) Kunt u aangeven waarom er bij de beleidsdoorlichting «Van de plank, tenzij...» alleen maar naar geld en tijd is gekeken en niet naar de kwaliteit of de innovatie van het materieel dat verworven is, terwijl Defensie altijd de drie-eenheid tijd, geld en product, hanteert?

Bij de beleidsdoorlichting van het COTS/MOTS-beleid is het doel van het COTS/MOTS-beleid als uitgangspunt gehanteerd. Het doel van het COTS/MOTS-beleid is «dat met het kopen van de plank op voorhand meer zekerheid bestaat over de *kosten* en de *looptijd* dan bij de ontwikkeling van een product.» Hierin zijn alleen de aspecten tijd en geld opgenomen en de onderzoeksvragen van de beleidsdoorlichting sluiten hier dan ook op aan.

4) In het regeerakkoord wordt o.a. gesteld dat «we investeren in modern materieel (inclusief digitalisering, innovatie en benodigde nieuwe capaciteiten) en hanteren daarbij een langjarig perspectief» en «we zetten in op open strategische autonomie van de EU en stimuleren innovatiekracht en slimme industriepolitiek. Zo worden we leidend in digitalisering en nieuwe technologieën». Erkent u dat door het slechts hanteren van criteria tijd en geld innovatiepotentieel van materieelprojecten niet volledig kan worden benut en dit niet meer past bij huidige kabinetsdoelstellingen?

22) In hoeverre wordt de kwaliteit van het product meegewogen in de afweging?

Bij de verwerving van materieel geldt altijd de drie-eenheid product, tijd en geld. De kwaliteit van de geleverde producten moet voor Defensie buiten kijf staan en Defensie zal noch bij het kopen «van de plank», noch bij een innovatie- en ontwikkelingstraject, een product accepteren als dit niet voldoet aan de eisen. Innovatie kan bijdragen aan een kwalitatief goed product.

Het is enkele malen voorgekomen dat projecten vertraging hebben opgelopen omdat Defensie de geleverde producten niet goedkeurde, zoals bij de projecten Verbetering Operationeel Soldaat Systeem (VOSS) en onderdelen van het project Defensie Operationeel Kledingsysteem (DOKS). Bij VOSS was sprake van een technologisch ontwikkelingstraject dat de leverancier voor de nodige problemen stelde, terwijl bij het project DOKS goederen «van de plank» zijn geleverd die niet bleken te voldoen aan de gestelde eisen.

5) In het KPMG-rapport analyse strategische waardeketen staat: «Bij minder dan de helft (43%) van de defensiebedrijven treedt de overheid op als launching customer voor nieuw ontwikkelde producten of diensten blijkt uit een studie van Triarii over de Nederlandse defensie- en veiligheid gerelateerde industrie». Erkent u dat vervangingsprogramma's van Defensiematerieel juist enorme kansen biedt voor de Nederlandse defensie-industrie en ook de civiele maakindustrie, mits het innovatiepotentieel wordt benut?

Ja; defensie kan als *launching customer* voor de Nederlandse industrie een belangrijke impuls betekenen. Voorwaarde is uiteraard dat de verwerving van dit materieel aansluit bij de behoefte van Defensie. Daarom is het in sommige gevallen mogelijk dat Defensie optreedt als *launching customer* op de in de DIS genoemde kennis- en technologiegebieden en industriële capaciteiten. Zo heeft Defensie reeds in 2016 geïnvesteerd in het *Above Water Warfare System* (AWWS) van Thales

Nederland, een radar- en vuurleidingssysteem voor marineschepen.³ Dit heeft ertoe bijgedragen dat een Nederlands-Duits consortium inclusief Thales Nederland in 2020 de Duitse opdracht voor de bouw van nieuwe fregatten heeft gekregen. Het AWWWS zal ook worden toegepast in de schepen die de Nederlandse en Belgische M-fregatten gaan vervangen. Voor deze nieuwe fregatten zijn Nederland en België, evenals Duitsland, dan *launching customer*. Een ander voorbeeld betreft de Vector-terreinvoertuigen van het bedrijf Defenture die Defensie heeft aangeschaft voor de *special forces*. Dit heeft de kansen van Defenture op de Duitse defensiemarkt vergroot. In september 2021 kondigden Defenture en het Duitse bedrijf KMW een samenwerking aan bij de ontwikkeling van een voertuig voor de Duitse luchtlandingsstroepen, op basis van de Vector.

Verder bestaat voor het midden- en kleinbedrijf het CODEMO-instrument waarbij Defensie 50 procent van de ontwikkelingskosten voor haar rekening neemt met de intentie dat Defensie optreedt als *launching customer* voor een ontwikkeld product.

6) In de kamerbrief Toekomstvisie maakindustrie stelt het kabinet dat de Nederlandse defensie-industrie, om te kunnen blijven concurreren op de wereldmarkt, innovatief en hoogproductief moet zijn en moet inspelen op de twee dominante trends van dit moment: digitalisering en verduurzaming. Kunt u aangeven hoe investeren in trends van digitalisering en verduurzaming aansluit bij de verwervingsstrategie «van de plank, tenzij» waar tijd en kosten leidend zijn.

Defensie zet in op digitalisering en verduurzaming. Beide maken onderdeel uit van de actielijn innoverend vermogen en nieuwe domeinen uit de Defensienota 2022. Digitalisering is onmisbaar voor het Informatiegestuurd Optreden en speelt ook nu al een belangrijke rol bij het investeringsprogramma van Defensie, zoals bij het programma Foxtrot⁴. Duurzaamheid is voor Defensie vanzelfsprekend onderdeel van de ingezette transformatie. Defensie volgt daarbij de ontwikkelingen in de markt en legt de verbinding met de maatschappelijke opgaven op het gebied van klimaat, energietransitie en wonen. Bij investeringen in materieel beziet Defensie steeds in hoeverre het bij het vaststellen van de eisen noodzakelijk, wenselijk en mogelijk is om rekening te houden met verschillende factoren waaronder digitalisering en verduurzaming.

7) Als een van oorzaken voor het overschrijden van tijd worden technologische ontwikkelingen als een factor van betekenis genoemd om tussentijds de behoeftetestelling aan te passen zodat deze nog aansluit bij het dreigingsbeeld. Kunt u ten minste twee voorbeelden geven van projecten waar dit het geval was en wat de gemiddelde looptijd van die projecten was? Technologische ontwikkelingen gaan snel, maar zou het hanteren van een meer innovatief verwerving beleid en het benutten van innovatiepotentieel niet kunnen voorkomen dat we bij het verwerven van materieel zelf binnen een paar jaar al achterlopen op de technologie?

Ontwikkeling van nieuwe technologie kost tijd en daardoor is technologie niet altijd op het gewenste moment beschikbaar voor operationele doeleinden. De investeringen in materieel worden dan ook ingevuld met een mix van onderzoek en ontwikkeling in samenwerking met de markt, kortcyclische innovatie en verwerving van de plank. Technologische

³ Kamerstuk 31 125, nr. 73.

⁴ Kamerstuk 27 830, nr. 316.

ontwikkeling heeft impact op zowel de looptijd als op het benodigde budget van een project. Op basis van nieuwe inzichten en technologische ontwikkelingen kan de keuze worden gemaakt om de eisen van de behoefte aan te passen.

Een voorbeeld hiervan is het project invoering van een vogelradar ter voorkoming van vogelaanvaringen met militaire vliegtuigen. Daar kwam nieuwe radartechnologie beschikbaar gedurende de looptijd van het project. Ten tijde van de behoeftestelling was 2D radartechnologie beschikbaar, tijdens de looptijd van het project is de technologie ontwikkeld van 2D naar 3D. De behoefte is daarop aangepast, resulterend in een innovatief product, maar ook tot een vertraging van vijf jaar op de doorlooptijd van het project die was ingeschat op een jaar.

Een tweede voorbeeld is het project *Evolved Sea Sparrow Missile* (ESSM) Block 2 Verwerving en Integratie voor de luchtverdedigingsraketten voor de Luchtverdedigings- en Commandofregatten (LC-fregatten) van de Koninklijke Marine.⁵ Door het besluit om langer door te varen met de LC-fregatten, was het nodig om de capaciteit van deze fregatten aan te laten sluiten bij het veranderende dreigingsbeeld. Hiervoor is de meer geavanceerde APAR-radar nodig en dit leidt voor het project ESSM Block 2 tot een vertraging in de aanpassing van het eerste schip van drie jaar ten opzichte van de initiële planning van zeven jaar waardoor het project een doorlooptijd van 10 jaar had. Het verwervingsbeleid staat het verwerven van innovatieve producten niet in de weg.

8) Het kabinet heeft in diverse rapporten en brieven, zoals Missies voor het topsectoren- en innovatiebeleid, Strategische Kennis- en Innovatieagenda 2021–2025 en de Kamerbrief Klimaatbeleid voor de zeevaart (Kamerstukken 32 813 en 31 409, nr. 934) uitgesproken dat zij, onder andere vanwege klimaatdoelstellingen, overheidsaanbestedingen wil benutten om duurzame technologie te ontwikkelen en uiteindelijk ook een duurzame marinevloot wil hebben. Erkent u dat deze doelstelling ook vraagt om een andere aanbestedingsvorm en dat «van de plank, tenzij» daarvoor niet meer de norm kan zijn omdat duurzame technologie veelal nog niet ontwikkeld is?

Het huidige aanbestedingsproces biedt de mogelijkheid om een COTS/MOTS product te combineren met ontwikkeling op subsystemen van het eindproduct. De toepassing van duurzame technologie kan onderdeel uitmaken van de behoeftestelling van nieuw Defensiematerieel, zoals bij het project «Vervanging hulpvaartuigen». Met de B-brief is de Kamer geïnformeerd over de gekozen verwervingsstrategie en dat de nieuwe vaartuigen worden voorzien van klimaatneutrale technologie voor de voortstuwing en energieopwekking.⁶ Door toepassing van deze technologie treedt Defensie tevens op als *launching customer*.

9) In de kamerbrief uitkomsten van de beleidsdoorlichting «Van de plank, tenzij...» worden diverse factoren benoemd die invloed hebben gehad op de realisatie van de 15 onderzochte projecten met betrekking tot het overschrijden van kosten en looptijd. Zo wordt gesteld dat «factoren waar Defensie invloed op had zijn het optimistisch ramen van looptijd en budget, het bewust vertragen van een project voor het oplossen van bredere financiële problematieken het bijstellen van eisen van de behoefte».

⁵ Kamerstuk 27 830, nr. 355.

⁶ Kamerstuk 27 830, nr. 361.

Hoe wilt u deze factoren, waar Defensie zelf invloed op heeft, voor toekomstige projecten beperken?

Zie het antwoord op vraag 2.

10) Bent u van mening dat de budgetten die Defensie beschikbaar heeft voor haar materieelvervangingsprogramma's nog aansluit op het huidige wereldbeeld, waarbij de noodzaak van innovatie en constante technologische ontwikkeling voor maatschappelijke uitdagingen aan de orde van de dag is?

De recente gebeurtenissen in Oekraïne onderstrepen dat vrede en veiligheid niet vanzelfsprekend zijn. De krijgsmacht moet voldoende zijn toegerust om onze vrijheid en veiligheid te beschermen. Daarbij moet Defensie constant rekening houden met ontwikkelingen in de dreiging, die mede het gevolg kunnen zijn van technologische ontwikkelingen. Het toepassen van innovatie om deze dreigingen te kunnen tegengaan, is daarbij op veel gebieden noodzakelijk.

Met de Voorjaarsnota⁷ is de Kamer geïnformeerd over de groei van de Defensie-uitgaven naar 2 procent van het bbp in 2024 en 2025 en daarmee wordt het voor Defensie mogelijk om fors te investeren in een solide uitvoering van de drie uit de Grondwet voortvloeiende hoofdtaken en internationale verplichtingen. Door te investeren in de instandhouding en vernieuwing van het defensiematerieel wordt gezorgd dat het bestaande materieel beschikbaar is voor gereedstelling en inzet. Door bestaand materieel tijdig te vervangen kan Defensie ervoor zorgen dat de krijgsmacht ook in de toekomst de hoofdtaken kan uitvoeren.

11) Welke lessen kunnen uit de beleidsevaluatie COTS/MOTS getrokken worden ten aanzien van de lopende aanbesteding voor de nieuwe onderzeeboten? Heeft het COTS/MOTS-uitgangspunt hierbij nog aantoonbare voordelen?

14) Klopt het dat het COTS/MOTS-beleid wordt gebruikt bij de aanbesteding van de onderzeeboten?

In de basisrapportage Vervanging onderzeebootcapaciteit⁸ is uiteengezet dat het «Toetsingskader materieelverwerving van de plank» aanvankelijk niet is toegepast; in de B-fase is niet gekozen voor een ontwikkeltraject, bestaande ontwerpen vormen het uitgangspunt. Daarbij is ook gemeld dat het toetsingskader (alsnog) van toepassing is indien de aanpassing van MOTS ingrijpend blijkt en leidt tot hoge meerkosten. Er is dan sprake van doorontwikkeling en het materieel moet worden getypeerd als «gemodificeerde MOTS». In de beantwoording van de Kamervragen over de basisrapportage (Kamerstuk 34 225, nr. 32) is kenbaar gemaakt dat naar aanleiding van informatie uit de dialoog is gebleken dat een aantal van de door Defensie ingebrachte behoeften leidt tot ingrijpende aanpassingen van de bestaande (MOTS-)ontwerpen van de kandidaat-werven. In de voortgangsrapportage Vervanging onderzeebootcapaciteit, die op 1 april 2022 (Kamerstuk 34 225, nr. 35) is verzonden, is de Kamer geïnformeerd over de toepassing van het toetsingskader ter nadere onderbouwing van keuzes voor dergelijke ontwerp-aanpassingen.

Het programma vervanging onderzeebootcapaciteit maakt geen deel uit van de vijftien onderzochte materieelprojecten voor de beleidsdoorlichting COTS/MOTS.

⁷ Kamerstuk 36 120, nr. 1.

⁸ Kamerstuk 34 225, nr. 31.

Het valt daarmee buiten de primaire scope van de beleidsdoorlichting. In de aanbestedingsbrief bij de beleidsdoorlichting is uiteengezet dat Defensie de aanbeveling van prof. dr. J. Telgen overneemt om bij materieelprojecten een grondige check uit te voeren op realiteitszin van budget en tijdsplanning. In dit kader is het onderzoek genoemd naar de oorzaken en implicaties van de tijdsoverschrijdingen bij het programma Vervanging onderzeebootcapaciteit, dat bij de verdere uitvoering van de aanbeveling wordt betrokken. Uw Kamer is gelijktijdig met de voortgangsrapportage over de uitkomsten van dit onderzoek geïnformeerd.

12) Op welke manier kan de besteding van meer aandacht aan een grondige check op realiteitszin van budget en tijdsplanning bij Defensieprojecten, zoals prof. dr. J. Telgen adviseert, het budget en de tijdsplanning verbeteren? Waardoor komt het dat de realiteitszin van budget en tijdsplanning kennelijk onvoldoende is? Hoe komt het dat daar kennelijk onvoldoende aandacht voor is?

Zie het antwoord op vraag 2.

13) Waarom wordt het toetsingskader bij het COTS/MOTS-beleid nog niet ten volle toegepast?

Uit de beleidsdoorlichting is gebleken dat het toetsingskader «Verwerving van de plank» en bijhorende vragen over het algemeen niet (voldoende) bekend zijn bij de medewerkers die betrokken zijn bij de behoeftestelling tot en met de verwerving. Daarnaast wijst de beleidsdoorlichting uit dat de definities waarmee onderscheid tussen COTS/MOTS- en ontwikkelprojecten wordt gemaakt verduidelijking behoeven. Om de bekendheid en daarmee de toepassing van het toetsingskader te vergroten zal het toetsingskader worden geïntegreerd in documenten en (standaard-) formulieren uit iedere fase van het voorzien-in proces, waarbij recht wordt gedaan aan het principe «COTS/MOTS, tenzij» en tegelijkertijd de administratieve last niet wordt vergroot.

14) Klopt het dat het COTS/MOTS-beleid wordt gebruikt bij de aanbesteding van de onderzeeboten?

Zie het antwoord op vraag 11.

15) Waarom onderschrijft u de constatering dat de onderzochte materie weerbarstig is voor beleidsonderzoek?
18) Wat vindt u ervan dat Defensie geen uitspraken kan doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het COTS/MOTS-beleid?

Het onderwerp van deze beleidsdoorlichting bleek lastig te onderzoeken. Het COTS/MOTS-beleid kende geen helder geformuleerde doelstellingen op het gebied van product, tijd en geld. Ook is bij de aanvang van het beleid geen nulmeting verricht waartegen de resultaten van het onderzoek kunnen worden afgezet. De complexiteit en dynamiek van projecten zijn onderling door de grote diversiteit niet vergelijkbaar waardoor er geen gemene deler te identificeren is. Daarnaast is het niet mogelijk om voor een individueel project te bepalen wat het verschil is tussen COTS/MOTS en ontwikkeling, daar een afzonderlijk project niet en een COTS/MOTS-traject en tegelijkertijd een ontwikkelingstraject doorloopt.

Gegeven bovenstaande argumentatie is het verklaarbaar dat Defensie geen representatieve uitspraken kan doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het COTS/MOTS-beleid. Het geselecteerde

onderwerp van deze doorlichting sluit minder aan bij vragen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Desalniettemin blijf ik mij inzetten voor een doelmatige en doeltreffende besteding van financiële middelen aan projecten die bijdragen aan het herstel en de modernisering van de krijgsmacht. Binnen Defensie zijn diverse verbeterinitiatieven gestart om doelen en effecten aan de voorkant van beleidstrajecten zo meetbaar mogelijk te formuleren. Hiermee geeft Defensie invulling aan op de door het Ministerie van Financiën uitgerolde nieuwe werkwijze CW 3.1 (Beleidskeuzes uitgelegd), dat ten doel heeft om (nieuw) beleid richting de Kamer adequaat te onderbouwen. Ten slotte werkt Defensie net als alle andere departementen met een Strategische Evaluatieagenda (SEA). De SEA is een verplicht onderdeel van de begroting en helpt om alle monitors, evaluaties en onderzoeken zo te plannen, dat Defensie tijdig over inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid beschikt.

16) Wat zou een alternatief zijn voor het COTS/MOTS-beleid?

Zie het antwoord op vraag 1.

17) Wat voor vergelijkbaar beleid hanteren andere landen bij militaire aanbestedingen?

Defensie heeft geen gedetailleerd beeld van het aanbestedingsbeleid van andere landen en in de beleidsdoorlichting is het beleid van andere landen niet onderzocht. In het algemeen hebben alle EU-landen te maken met de EU-aanbestedingsregels voor defensiematerieel zoals vastgelegd in de Richtlijn 2009/81/EG. Over de genoemde percentages van de door de Europese Commissie uitgevoerde evaluatie naar deze richtlijn heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat uw Kamer in 2020 geïnformeerd⁹. In Nederland is Richtlijn 2009/81/EG uitgewerkt in de Aanbestedingswet Defensie en Veiligheid. Op grond van art. 346 VWEU kunnen EU-lidstaten afzien van een Europese aanbesteding op grond van wezenlijke belangen van nationale veiligheid.

Meerdere Europese landen, waaronder Nederland, streven naar meer strategische autonomie in Europa, waarbij binnen de geldende wet- en regelgeving oog is voor een vitale technologische en industriële basis met onder andere kennisinstututen, startups en MKB, met een gelijkwaardiger Europees speelveld.

18) Wat vindt u ervan dat Defensie geen uitspraken kan doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het COTS/MOTS-beleid?

Zie het antwoord op vraag 15.

19) Hoe verklaart u dat Defensie optimistisch geraamd heeft in termen van looptijd en budget?

Zie het antwoord op vraag 2.

20) Hoe verklaart u dat projecten bewust vertraagd zijn?

Tegen de achtergrond van het beschikbare budget stelt Defensie regelmatig prioriteiten in de planning van projecten. Dit kan ertoe leiden dat de projectuitvoering niet de oorspronkelijke planning volgt. Een andere mogelijkheid is bijvoorbeeld dat gedurende de looptijd van een project nieuwe inzichten en technologische ontwikkelingen ontstaan, waardoor

⁹ Kamerstuk 31 125, nr. 112.

gedurende de looptijd van een project bewust de keuze wordt gemaakt om de eisen van de behoefte aan te passen.

21) Wat is het effect van het COTS/MOTS beleid op het innovatieve vermogen van de krijgsmacht?

23) Is DMO tevreden met het gebruik van COTS/MOTS?

Defensie maakt weloverwogen keuzes tussen verwerving van de plank en ontwikkelen. Daarbij moet een afweging worden gemaakt op welke wijze Defensie de behoefte kan vervullen. Relevante vragen daarbij zijn wat er op de markt beschikbaar is, en of en zo ja hoe een ontwikkelingstraject kan helpen de behoefte te vervullen. Waar nodig zal Defensie innovatie toepassen. De Defensie Materieel Organisatie (DMO) is tevreden met het COTS/MOTS-beleid en is in staat om bij investeringsprojecten hetzij met verwerving «van de plank», dan wel via een ontwikkelingstraject te zorgen voor een product dat voldoet aan de behoefte van de gebruikers. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 13, wordt nog wel gewerkt aan de bekendheid van het toetsingskader.

Zie ook het antwoord op vraag 1.

22) In hoeverre wordt de kwaliteit van het product meegewogen in de afweging?

Zie het antwoord op vraag 3.

23) Is DMO tevreden met het gebruik van COTS/MOTS?

Zie het antwoord op vraag 21.

24) Kunt u aangeven hoeveel projecten er wel binnen het budget verworven zouden zijn als gecorrigeerd zou worden voor de uitbreiding van aantallen, loon- en prijspeilbijstellingen en valutaschommelingen?

In eerste instantie vielen drie projecten van de in totaal vijftien onderzochte projecten binnen het budget. Indien er gecorrigeerd wordt voor de uitbreiding van aantallen, loon- en prijspeilbijstellingen en valutaschommelingen zouden er zeven projecten binnen het budget zijn verworven.

25) Hoe gaat u er voor zorgen dat er voldoende risicoreservering opgenomen wordt in de projectbudgetten, zodat financiële tegenvallers volledig opgevangen kunnen worden?

Het vaststellen van omvang en onderbouwing van de risicoreservering is een beheersmaatregel die integraal deel uitmaakt van het programma- en risicomanagement bij investeringsprojecten. Het betreft een cyclisch proces dat wordt herhaald in elke fase van het project. Hierbij worden de risico's en de beheersmaatregelen steeds geëvalueerd en indien nodig herzien.

26) Beschikt Defensie over voldoende professionele inkopers om de opgave waar DMO voor staat met de in het regeerakkoord beschikbaar gestelde middelen op een doeltreffende en doelmatige manier te besteden?

Nee. Om uitvoering te geven aan de extra investeringen van het kabinet is meer personele capaciteit nodig. De benodigde capaciteit zal worden afgestemd op de nieuwe werkelijkheid. Doel daarbij is de versterking van

de gehele voorzien-in-keten, waarin inkopers een belangrijke rol vervullen.¹⁰

27) Op welke termijn verwacht u het herziene toetsingskader afgerond en volledig geïmplementeerd te hebben in het verweringsproces?

29) Hoe gaat u de Defensie Industrie Strategie (DIS) verwerken in het toetsingskader? Kunt u de Kamer op de hoogte stellen wanneer dit gebeurd is en hoe? Welke definities in dit toetsingskader hebben verduidelijking nodig?

Momenteel wordt uitvoering gegeven aan de toezegging in de brief van 17 december 2021 (Kamerstuk 31 516, nr. 34) om het toetsingskader te verduidelijken en te actualiseren. Ik streef ernaar de herziening van het toetsingskader voor het zomerreces af te ronden en intern Defensie te publiceren en ik zal uw Kamer hierover zo spoedig mogelijk informeren. Onder andere de DIS is in het geactualiseerde toetsingskader genoemd als reden om niet te kiezen voor materieel van de plank. Daarnaast worden de verschillende verschijningsvormen en het onderscheid binnen de vorm gemodificeerde COTS/MOTS verduidelijkt.

28) Hoe gaat u ervoor zorgen dat de realiteitszin van budgetramingen en tijdsplanningen verbeterd wordt?

Zie het antwoord op vraag 2.

29) Hoe gaat u de Defensie Industrie Strategie (DIS) verwerken in het toetsingskader? Kunt u de Kamer op de hoogte stellen wanneer dit gebeurd is en hoe? Welke definities in dit toetsingskader hebben verduidelijking nodig?

Zie het antwoord op vraag 27.

¹⁰ Kamerstuk 35 925 X, nr. 84.