



Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Plein 2
2511 CR Den Haag

Afschrift aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA Den Haag

Datum 16 juni 2006

Ons kenmerk DMO/DB/2006018773

Onderwerp Evaluatie Defensie Materieelproces (DMP)

Gelet op het belang van een goede besluitvorming, van een optimale informatievoorziening aan de Tweede Kamer en van een doelmatig verloop van projecten wordt het Defensie Materieel Proces (DMP) eenmaal per vijf jaar geëvalueerd. Over de resultaten van de vorige evaluatie bent u geïnformeerd op 11 mei 2001 (Kamerstuk 27830, nr. 2). Tijdens de behandeling van de ontwerpbegroting 2006 van Defensie op 17 november 2005 (30300 X Handelingen 2005-2006 nr. 23 pag. 1499) heb ik de evaluatie van het DMP in 2006 aangekondigd. Inmiddels is deze evaluatie afgerond. Vanzelfsprekend is in deze evaluatie gekeken naar verbeteringen van het DMP, zodat de besluitvorming, informatievoorziening en uitvoering van projecten nog beter en efficiënter kunnen verlopen. De onlangs afgeronde evaluatie kan uiteraard niet los worden gezien van de veranderingen in de besturing en werkwijze als gevolg van het nieuwe besturingsmodel bij Defensie.

Het DMP kent drie functies. In de eerste plaats beoogt het DMP de bewindspersonen te voorzien van tijdige, volledige en juiste informatie op belangrijke momenten in de besluitvorming over vaak complexe projecten. Deze momenten betreffen de behoeftestelling (A), de voorstudie (B), de studie (C) en de verwervingsvoorbereiding (D). Bij projecten met een omvang van meer dan 250 miljoen euro wordt achteraf een evaluatie (E) uitgevoerd. In de tweede plaats wordt door de politieke leiding op basis van het DMP de Tweede Kamer voorzien van benodigde informatie over deze projecten. Ten slotte is het DMP van belang voor de sturing en beheersing van projecten.



Defensie

Evaluatie DMP

Met deze brief informeer ik u over de belangrijkste resultaten van deze evaluatie.

Het doel van de evaluatie was om te bezien of het DMP nog steeds voldoet. Daarnaast zijn technische en inhoudelijke aanpassingen van het DMP geïnterpreteerd die voortvloeien uit het nieuwe besturingsmodel en verschillende interne en externe ontwikkelingen. Het gaat hierbij om het standpunt van het Kabinet over het IBO-rapport Verwerving defensiematerieel voor de Nederlandse Krijgsmacht (Kamerstuk nr. 27830, nr. 26), het rapport inzake het Onderzoek naar Infrastructuurprojecten van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (de Commissie Duivesteijn), Kamerstuk nr. 29283, nrs 5-6) en de voorstellen tot herziening van de Procedureregeling Grote Projecten (Kamerstuk 30351, nr. 1).

De evaluatie heeft zich vooral gericht op een beoordeling en mogelijke verbetering van de drie belangrijkste functies van het DMP, te weten:

1. informatievoorziening voor de besluitvorming door de bewindspersonen;
2. informatievoorziening aan de Tweede Kamer;
3. sturing en beheersing van (materieel-)projecten.

Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat verbeteringen mogelijk zijn. Ten aanzien van de derde functie is geconstateerd, dat het DMP hiervoor als instrument minder geschikt is. Het DMP geeft voor de sturing en beheersing van projecten richtlijnen op hoofdlijnen. De nadere uitwerking hiervan is opgenomen in de interne beleids- en uitvoeringsregelgeving. Het DMP wordt dan ook toegespitst op de informatievoorziening aan de ambtelijke en politieke leiding en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Verbeteringen van het DMP

Hierna ga ik in op een aantal aan te brengen verbeteringen in het DMP op het gebied van de voorbereiding van de ambtelijke en politieke besluitvorming en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Deze verbeteringen moeten ervoor zorgdragen dat de slagvaardigheid van het DMP nog verder wordt vergroot.



Defensie

- Combineren fasen DMP

De DMP fasen B, C en in voorkomend geval D, worden zoveel mogelijk gecombineerd. Het combineren van de fasen B en C is wenselijk, omdat in de praktijk blijkt, dat de B-fase deels overloopt in de C-fase en het onderscheid tussen beide fasen daarom niet in alle gevallen is te maken. Het combineren van de fasen B, C en D kan met name worden toegepast bij minder complexe projecten met een relatief geringe financiële omvang en projecten waarbij in de praktijk slechts één aanbieder op de markt is. Een afzonderlijke fasering blijft mogelijk, wanneer de dynamiek van het project daarom vraagt. Uitgangspunt hierbij blijft dat een toereikende informatievoorziening aan de Tweede Kamer is gewaarborgd. In dit kader worden bij de afronding van de A-fase zo nodig aanvullende afspraken gemaakt over de aandachtspunten die bij de voortzetting van het project in de volgende fasen aan de orde moeten komen.

- Vergroting van de transparantie van het DMP

Een van de belangrijkste functies van het DMP is een goede besluitvorming over vaak complexe materieelprojecten op basis van juiste, volledige en betrouwbare beleidsinformatie. Met het oog daarop is de afgelopen jaren nadrukkelijk bezien in hoeverre het mogelijk is de besluitvorming in de verschillende fasen van het DMP te verbeteren. Zo is in het kabinetsstandpunt over het Interdepartementale Beleidsonderzoek Verwerving defensiematerieel voor de Nederlandse krijgsmacht (Kamerstuk 27 830, nr. 26) aangegeven, dat Defensie bij projecten vanaf euro 100 miljoen in bepaalde gevallen een Kosten-Batenanalyse (KBA) uitvoert in de C-fase, alsmede een maatschappelijke KBA in de D-fase, indien Defensie geen specifieke voorkeur heeft voor een bepaalde verwervingsoptie.

Met een KBA wordt het mogelijk - zo is de bedoeling - om te komen tot een integrale beoordeling van zowel kwantificeerbare als kwalitatieve aspecten die aan zo'n project zijn verbonden. Daarbij doet zich echter het probleem voor dat bij grote defensiematerieelprojecten met een strategische betekenis naast kwantificeerbare kosten ook moet worden gerekend met niet of nauwelijks kwantificeerbare militair-operationele baten (veiligheid, bescherming, slagkracht en effectiviteit). In overleg met het ministerie van Financiën is vorig jaar gestart met de uitvoering van twee KBA's. Bij deze twee analyses kwamen de hier zojuist genoemde problemen bij het inzichtelijk maken van baten nadrukkelijk



Defensie

naar voren. Thans wordt mede met behulp van het Centraal Planbureau bezien of het mogelijk is methoden te ontwikkelen om dit probleem te verhelpen. Zeker is dat niet en zeker is het ook niet dat voor alle projecten een bruikbare methode kan worden ontwikkeld.

Als het niet mogelijk is om met name bij strategische materieelprojecten een in alle gevallen bruikbare methode te ontwikkelen, worden andere vormen van evaluatieonderzoek ex ante benut. Zo kan worden gedacht aan het gebruik van een uitgebreide risicoanalyse of onderzoek naar de kosteneffectiviteit van aan materieel te stellen (extra) eisen. Uitgangspunt is dat in overleg met het ministerie van Financiën zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van evaluatieonderzoek ex ante bij de voorbereiding van besluitvorming, zoals voorgeschreven in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (Tweede Kamer 29949 nr. 40). Het ministerie van Financiën legt dit voorschrift vast in het Voorafgaand Financieel Toezicht, overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van de Comptabiliteitswet

Ongeacht de te kiezen vorm van evaluatieonderzoek ex ante wordt de beleidsvoorbereiding in het kader van de DMP verbeterd door inschakeling van onafhankelijke expertise. Zoals ik de Vaste Commissie voor Defensie in het algemeen overleg op 27 oktober 2004 heb toegezegd zal van inschakeling van zulke onafhankelijke expertise meer dan tot nu toe sprake zijn (Kamerstuk 27 830 nr. 29). Daarbij wijs ik erop dat onder zulke onafhankelijke expertise wordt verstaan deskundigen die niet bij het primaire proces in de organisatie zijn betrokken en waarvan een onafhankelijk oordeel mag worden verwacht. Niet in alle gevallen is zulke deskundigheid voorhanden, maar het spreekt voor zichzelf dat in het belang van een hoogwaardige beleidsvoorbereiding met een kritische houding ten opzichte van de eigen beleidsvoornemens inschakeling van externe deskundigheid eerder regel dan uitzondering zal zijn.

Deze verbeteringen moeten worden gezien tegen de achtergrond van een veel algemener streven naar verbetering van de beleidsvoorbereiding binnen de defensieorganisatie. De invoering van het nieuwe bestuursmodel is onlosmakelijk verbonden met de invoering van de Beleids-, Plannings- en Begrotingsprocedure (BPB-procedure). Ook is het goed om in dit verband te wijzen op de verbetering van de defensieplanning als onderdeel van deze BPB-procedure. Met behulp van de BPB-procedure worden de behoeften op een inzichtelijke wijze afgeleid uit beleid en plannen. In deze procedure wordt een integrale afweging gemaakt van investeringen op basis van de ambitie van defensie en de beschikbare budgettaire kaders.



Defensie

Het DMP bevat de regels voor de uitwerking en realisatie van de behoeften. De weerslag van het BPB-proces wordt toegelicht in het behoeftestellingsdocument (A-document), waarin zo mogelijk met behulp van bovengenoemd onderzoek onderbouwd wordt weergegeven hoe defensie, in het licht van de verschillende mogelijkheden, tot de gewenste behoeftestelling komt voor het bereiken van de doelstellingen. De hierbij gemaakte afwegingen krijgen een plaats in de Kamerbrief over de behoeftestelling (A-fase). In het DMP vindt in de volgende fasen een herijking en validatie van de behoeftestelling plaats.

- De informatievoorziening over niet-strategische materieelprojecten en bedrijfsvoeringprojecten (o.m. vastgoed en informatievoorziening) loopt via begroting en jaarverslag. De informatievoorziening via separate brieven aan de Kamer zal zich daarmee toespitsen op strategische materieelprojecten. Binnen Defensie blijft het DMP van toepassing op alle projecten vanaf 5 miljoen euro.

De Tweede Kamer wordt over de voortgang van het keuze- en verwervingsproces van niet-strategisch materieel zoals tenten, aggregaten, eenvoudige bedrijfswagens en bedrijfsvoeringprojecten op het gebied van onder meer vastgoed en informatievoorziening geïnformeerd via de begroting en het jaarverslag. Wanneer hiertoe aanleiding is zal echter ook los van de begrotingssystematiek de Tweede Kamer via een afzonderlijke brief worden geïnformeerd, zodat te allen tijde een tijdige informatievoorziening blijft verzekerd. De informatievoorziening over DMP-projecten via separate brieven aan de Tweede Kamer wordt daarmee toegespitst op projecten voor strategisch defensiematerieel of projecten die als politiek gevoelig zijn aangemerkt. Strategisch materieel is materieel dat vermeld staat op de lijst behorend bij artikel 296 van het EG-verdrag. Binnen Defensie blijft voor alle projecten vanaf vijf miljoen euro, zowel voor strategische als niet-strategische materieelprojecten en bedrijfsvoeringprojecten, de DMP-procedure van toepassing.

- Via een kwalitatieve analyse in het jaarverslag wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over realisatie projecten in voorgaand begrotingsjaar, gericht op "lessons learned"

Naar aanleiding van het IBO-rapport Verwerving defensiematerieel voor de Nederlandse Krijgsmacht heeft de Tweede Kamer de wens geuit voor een meer analytische, trendmatige



beschouwing van de realisatie van projecten. Hiervoor zal het Jaarverslag Defensie als instrument worden gebruikt. Met ingang van het jaarverslag over het jaar 2006 wordt een kwalitatieve analyse gegeven van de voortgang en realisatie van de projecten in het voorgaande begrotingsjaar en worden – waar mogelijk – trends aangegeven met daaruit voortvloeiende “*lessons learned.*”

- Eventuele wijzigingen als gevolg van de herziene Procedureregeling Grote Projecten worden verwerkt, zodra de Tweede Kamer zich over de herzieningsvoorstellen heeft uitgesproken.

De huidige Procedureregeling Grote Projecten wordt herzien. Bij de laatste evaluatie van het DMP is de samenhang tussen het DMP en de procedureregeling inzichtelijk gemaakt. Daarbij is zeker gesteld, dat bij DMP-projecten die door de Tweede Kamer zijn aangewezen als groot project ten minste wordt voldaan aan de vereisten op het gebied van de informatievoorziening in de procedureregeling. Waar mogelijk wordt de informatievoorziening in het kader van het DMP gecombineerd met de in de procedureregeling voorgeschreven jaarrapportages. In een bijlage bij de jaarrapportage zal in tabelvorm worden aangegeven op welke wijze de in het kader van het DMP aangeleverde informatie zich verhoudt tot de betreffende informatieparagrafen in de procedureregeling.

De herziene procedureregeling is nog onderwerp van overleg in de Tweede Kamer. De wijzigingen in de Procedureregeling Grote Projecten die van invloed zijn op het DMP zullen worden verwerkt in het DMP, zodra de Tweede Kamer besluiten heeft genomen over de procedureregeling.

- Evaluatie van een project wordt na afronding van het project zo spoedig mogelijk uitgevoerd

Ook in het nieuwe DMP wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van de evaluatie van een project van 250 miljoen euro of hoger. Een dergelijke evaluatie kan op basis van overleg met de Tweede Kamer ook worden uitgevoerd voor projecten onder die financiële grens. In de praktijk blijkt de evaluatie te worden uitgevoerd op een moment, waarop de projectorganisatie reeds is ontbonden en het daarin werkzame personeel is



Defensie

toegewezen aan andere projecten. Als gevolg hiervan kost het onevenredig veel moeite om de kennis en expertise in het betreffende project te verzamelen voor het opstellen van het evaluatierapport. In het DMP wordt daarom de evaluatie voor dergelijke projecten uitgevoerd voordat het projectteam wordt ontbonden. Dit moment varieert per project, maar ligt in het algemeen op of kort na het moment van formele overdracht aan de operationele gebruiker. Bij de projecten die tevens de Procedureregeling Grote Projecten volgen, zal tegelijkertijd met de laatste jaarrapportage de Tweede Kamer separaat worden geïnformeerd over de resultaten van de evaluatie.

- Gevoelige informatie zal aan de Tweede Kamer op commercieel vertrouwelijke basis worden verstrekt.

Ten einde de commerciële onderhandelingspositie van Defensie zoveel mogelijk te waarborgen, wordt met ingang van de Begroting 2006 voor projecten slechts het budget per artikelonderdeel zichtbaar gemaakt. Om de Tweede Kamer toch zo volledig mogelijk te informeren, wordt financiële projectinformatie op commercieel vertrouwelijke basis verstrekt. Alleen voor projecten die in de realisatiefase zijn, waarvan de contracten zijn afgesloten en waarvan informatie over de financiële projectomvang dan ook niet meer hoeft te worden afgeschermd, wordt het exacte contractbedrag in de begroting opgenomen. Projecten die zich nog niet in dat stadium bevinden worden nog wel genoemd, maar de financiële omvang wordt in bandbreedtes weergegeven. Deze zijn onderverdeeld naar kleine projecten (omvang < euro 25 miljoen), middelgrote projecten (omvang > euro 25 miljoen maar < euro 100 miljoen), grote projecten (omvang > euro 100 miljoen maar < euro 250 miljoen) en omvangrijke projecten (omvang > euro 250 miljoen). Ook in de toelichting bij de projecten wordt de exacte omvang van het geraamde budget niet meer genoemd.

Naast het opnemen van financiële informatie over projecten in de begroting en jaarverslag wordt financiële informatie ook openbaar gemaakt door middel van de DMP-brieven die aan de Kamer worden aangeboden. Tot nu toe werd – in voorkomend geval -slechts bij de DMP-D brieven een commercieel vertrouwelijke bijlage opgenomen, waarin de exacte gegevens van het leverancierskeuzeprocess zijn opgenomen. In de brief zelf wordt dan geen financiële informatie opgenomen. Ook bij jaarrapportages wordt commercieel vertrouwelijke informatie in een separate bijlage opgenomen. Met het oog op de commerciële onderhandelingspositie



Defensie

van Defensie wordt nu ook de financiële informatie in de voorgaande DMP-fasen als commercieel vertrouwelijk aangemerkt. Om de Kamer toch volledig inzicht te blijven geven in de financiële gegevens wordt ook bij deze fasen een commercieel-vertrouwelijke brief gevoegd. In de B/C-brief over het project Battlefield Management Systemen (BMS) van 29 maart 2006 (Kamerstuk 27830, nr. 37) is dit voor de eerste maal toegepast (zie ook het antwoord op Kamervraag nr. 14 naar aanleiding van de genoemde brief).

- Accountantsrapport bij projecten onder de Procedureregeling Grote Projecten zal worden gevoegd bij openbaar deel voortgangsrapportage

De Audit Dienst Defensie brengt op grond van de Procedureregeling Grote Projecten een accountantsrapport uit bij de voortgangsrapportage die ten behoeve van de Tweede Kamer wordt opgesteld. Tot op heden was het gebruikelijk dit accountantsrapport tezamen met de commercieel vertrouwelijke bijlage van de voortgangsrapportage aan te bieden aan de Tweede Kamer. Het accountantsrapport is een openbaar document dat in de meeste gevallen géén commercieel vertrouwelijke informatie bevat. Uit dien hoofde zal het rapport worden gevoegd bij het openbaar deel van de voortgangsrapportage.

Interne sturing en beheersing van projecten

De hiervoor besproken verbeteringsvoorstellen hebben vooral betrekking op de eerste twee functies van het DMP, te weten de informatievoorziening voor de besluitvorming door de bewindspersonen en de informatievoorziening over projecten aan de Tweede Kamer. Tijdens de evaluatie is, zoals reeds opgemerkt, naar voren gekomen dat het DMP als instrument voor projectvoering en projectbeheersing minder geschikt is. Het DMP geeft voor de sturing en beheersing van projecten richtlijnen op hoofdlijnen. De nadere regelgeving is terug te vinden in de interne beleids- en uitvoeringsregelgeving. Er is dan ook een duidelijker scheiding aangebracht tussen de informatievoorziening aan de bewindslieden en de Tweede Kamer en de interne sturing en beheersing van projecten (o.m. op het gebied van materieel, vastgoed en informatievoorziening). In de nog uit te geven herziene handleiding DMP wordt derhalve op hoofdlijnen aangegeven waaraan de informatievoorziening in de diverse fasen moet voldoen. De hieraan ten grondslag liggende uitvoeringsregelgeving voor de interne sturing en beheersing van projecten is opgenomen in de interne regelgeving op het gebied



Defensie

van onder meer projectbeheersing, contractmanagement en risicobeheersing. In deze regelgeving worden de verbeteringen voor de interne sturing en beheersing van projecten naar aanleiding van de evaluatie verwerkt.

Ten slotte

Ik ben er van overtuigd dat met de in deze brief voorgestelde verbeteringen van het DMP de besluitvorming van de minister en mij en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer nog verder worden verbeterd. Met het DMP kunnen wij onze politieke verantwoordelijkheid op het gebied van de informatievoorziening over projecten jegens het parlement waarmaken.

DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE