

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2005

Nr. 110

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 augustus 2004

De vaste commissie voor Defensie¹ heeft op 24 juni 2004 overleg gevoerd met staatssecretaris Van der Knaap van Defensie over:

- **de brief van de staatssecretaris van Defensie van 4 maart 2004 houdende de B/C/D-brief over de selectie van een ERP-pakket voor het financiële en materieellogistieke functiegebied (29 200-X, nr. 62);**
- **de brief van de staatssecretaris van Defensie van 3 juni 2004 inzake het vonnis van het kort geding ERP (Def-04-114);**
- **de brief van de staatssecretaris van Defensie van 15 juni 2004 inzake de consequenties van de gunning ERP (Def-04-121);**
- **de brief van de staatssecretaris van Defensie van 23 juni 2004 inzake de licentie- en implementatiekosten bij SAP respectievelijk Baan (29 200-X, nr. 95).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Haverkamp** (CDA) vraagt wanneer er duidelijkheid zal zijn over de door Baan aangespannen rechtszaken, waarbij hij ervan uitgaat dat in de huidige fase via de rechter kan worden afgedwongen dat een alternatief wordt overwogen. Welke stappen wil de staatssecretaris zetten in de voorbereiding en welke kosten zijn daarmee gemoeid? Is het denkbaar dat vooralsnog niet het gehele bedrag aan licenties wordt uitgegeven, maar dat eerst wordt volstaan met een aantal licenties? Wanneer wordt de Kamer overeenkomstig het Defensie materieel proces (DMP) geïnformeerd over de volgende fasen van het ERP-traject?

De heer **Van Beek** (VVD) zegt onvoldoende informatie te hebben om een afgewogen oordeel te kunnen geven over voortzetting van het ERP-traject. Hoe heeft de afweging van prijs en kwaliteit plaatsgevonden? Moet in alle gevallen worden gekozen voor de financiële en logistieke modules van een van de aanbieders of zijn die modules uitwisselbaar en zijn er combinaties mogelijk? Wat is het oordeel geweest van de adviesbureaus in de verschillende fasen? Zolang de Kamer niet volledig is geïnformeerd, zal zij geen eindoordeel kunnen geven over het ERP-traject.

¹ Samenstelling:

Leden: Klaas de Vries (PvdA), Bakker (D66), Koenders (PvdA), Van Beek (VVD), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Duyvendak (GroenLinks), Albayrak (PvdA), voorzitter, Wilders (Groep Wilders), Bailemans (VVD), Van Baalen (VVD), Snijder-Hazelhoff (VVD), Van Winsen (CDA), Van den Brink (LPF), Mastwijk (CDA), Herben (LPF), ondervoorzitter, Kortenhof (CDA), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Van Velzen (SP), Algra (CDA), Haverkamp (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Straub (PvdA), Blom (PvdA), Eijssink (PvdA) en Brinkel (CDA).
Plv. leden: Van Dam (PvdA), Lambrechts (D66), Waalkens (PvdA), Cornielje (VVD), Halsema (GroenLinks), Fierens (PvdA), De Ruiter (SP), Vendrik (GroenLinks), Adelmund (PvdA), Veenendaal (VVD), Van Miltenburg (VVD), Visser (VVD), Oplaat (VVD), De Haan (CDA), Nawijn (LPF), Smilde (CDA), Hermans (LPF), Bruls (CDA), Van der Staaij (SGP), De Wit (SP), Jan de Vries (CDA), Ormel (CDA), Ferrier (CDA), Van Heemst (PvdA), Tichelaar (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA) en Jonker (CDA).

De heer **Blom** (PvdA) kan evenmin een goede afweging maken, omdat de keuze van de staatssecretaris onvoldoende is onderbouwd. Onduidelijk is wat de verschillen zijn tussen beide aanbieders, waarom is gekozen voor de ene aanbieder en wat de financiële gevolgen daarvan zijn. Waarop zijn de bedragen gebaseerd van 100 mln aan pakketonafhankelijke kosten en 40 mln aan kosten als gevolg van een jaar uitstel? Hij vraagt om een overzicht van de total cost of ownership van de systemen van beide aanbieders, op basis waarvan de Kamer een goede afweging kan maken.

Antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** licht toe dat het ERP-project geen materieelproject is, maar van grote betekenis is voor de ondersteuning van het nieuwe besturingsmodel van Defensie, dat gebaseerd zal zijn op prestatiesturing en van groot belang zal zijn voor het realiseren van doelmatigheidswinsten. Leidraad bij de herstructurering van de Defensie-informatievoorziening is het Defensie IV-beleidsplan 2002–2007. ERP-pakketten spelen een belangrijke rol bij het streven om op termijn een volledig geïntegreerde informatievoorziening binnen Defensie te realiseren. In maart 2002 is de Kamer geïnformeerd over het Defensie-informatievoorzienings-traject en de voorgenomen verwerving van een ERP-pakket en in de brief van 26 april 2002 over het tijdschema en het feit dat er sprake is van twee ERP-oplossingen, namelijk voor het personele functiegebied en voor het financiële en materieellogistieke functiegebied. Op basis van een objectieve en transparante Europese aanbestedingsprocedure is het consortium Cap Gemini/Logica CMG gekozen als regiepartner, met de eis dat men alle ERP-pakketten in de shortlist kon ondersteunen. Voor de selectie van het ERP-pakket is het voornemen om met de beoogde leverancier een mantelovereenkomst te sluiten voor de verwerving van de licenties en het daarbij behorende onderhoud. De feitelijke verwerving van de licenties zal tijdens de vervolgprojecten plaatsvinden, waarover de Kamer te zijner tijd conform het DMP zal worden geïnformeerd.

De selectie van het ERP-pakket is Europees aanbesteed. Er is voor gekozen om bij de beoordeling van de offertes de kwaliteit van het aangeboden ERP-pakket voor 75% te laten meewegen en de licentieprijs voor 25%, omdat een pakket met een goede kwaliteit hoge investeringen in de ontwikkeling van ontbrekende functionaliteiten en de daaraan verbonden risico's voorkomt. Bij de beoordeling van de kwaliteit is ervoor gekozen om door een groot aantal personen onafhankelijk van elkaar scores toe te kennen op de bijna 1100 gestelde vragen, waardoor de objectiviteit van de beoordeling verder is bevorderd. Na de eerste beoordeling van de antwoorden is een rangorde opgesteld, waarna Baan en SAP als twee beste aanbieders zijn uitgenodigd voor de tweede fase. Tijdens deze tweede fase is een belangrijk deel van de antwoorden uit de eerste fase in de praktijk getest met behulp van een negental business cases en is door medewerkers van Defensie beoordeeld of de gevraagde functionaliteiten daadwerkelijk werden geboden. Per business case waren tevens specialisten van de regiepartner aanwezig, die beoordeelden of de gevraagde functionaliteiten standaard in het pakket waren opgenomen. De bevindingen van de regiepartner zijn voor commentaar aan de aanbieders toegezonden, waarna een definitief verslag is uitgebracht. Bij de beoordeling van de business cases is gebleken dat de door Baan geclaimde kwaliteit niet werd bevestigd en dat SAP door de betere score op kwaliteit de economisch meest voordelige aanbieding heeft gedaan. Na sluiting van de mantelovereenkomst met SAP zal een aanvang worden gemaakt met de derde stap, de selectie van een of meer implementatiepartners op basis van een Europese aanbestedingsprocedure. Voor de stapsgewijze implementatie van de delen van het ERP-pakket binnen Defensie zullen meerdere implementatiepartners worden gekozen in verband met de implementatiecapaciteit en het spreiden van implementatierisico.

Het traject dat door Defensie is gevolgd, is onderhevig aan grote publieke belangstelling en openlijke kritiek van de afgewezen gegadigde, Baan. Na het afwijzen van zijn bezwaren in kort geding heeft Baan hoger beroep aangetekend, waarin het opnieuw eist dat Defensie het contract niet aan SAP gunt dan wel dat een dergelijk contract wordt ontbonden. Naar verwachting van de landsadvocaat zal het hof niet eerder dan medio 2005 over de zaak beslissen. Bij afwijzing van de vordering door het hof bestaat nog de mogelijkheid om in cassatie te gaan dan wel een bodemprocedure te starten.

De selectie van het ERP-pakket is noodzakelijk voor het kunnen doorvoeren van het nieuwe besturingsmodel, de herinrichting van het materieellogistieke en financiële domein en het verbeteren van de informatievoorziening voor het ondersteunen van het joint operationeel optreden. In zijn brief van 15 juni heeft de staatssecretaris aangegeven dat het niet wenselijk is om de uitspraak in hoger beroep af te wachten. Gaat men door en wordt de mantelovereenkomst met SAP ondertekend, dan zal nog dit jaar een beperkt aantal licenties worden afgenomen voor gebruik in een proeftuin, waarna de afname van de licenties gefaseerd zal plaatsvinden en de Kamer zal worden geïnformeerd conform het DMP. Een mogelijk risico is dat betrokken partijen recht hebben op een schadevergoeding, als het hof Baan achteraf in het gelijk stelt. Om de mogelijke schade zoveel mogelijk te beperken wordt ernaar gestreefd een ontbindende voorwaarde in de overeenkomst met SAP op te nemen, waardoor er geen sprake is van een onomkeerbare keuze voor SAP.

Het gebruik van het pakket van zowel SAP als Baan, de «best of breed»-oplossing, is geen optie. Defensie heeft uit doelmatigheidsoverwegingen gekozen voor de toepassing van één geïntegreerd pakket voor het materieellogistieke en financiële domein. Hierop is ook de Europese aanbestedingsprocedure gebaseerd. Terugkomen op dit besluit is verwervingstechnisch niet mogelijk. De staatssecretaris heeft zijn inschattingen van de consequenties van langer wachten en de risico's van het op korte termijn sluiten van het contract met SAP schriftelijk medegedeeld. Defensie is nog steeds bereid om op korte termijn de overeenkomst met SAP te tekenen.

Met zijn brief van 23 juni is de vraag beantwoord over het vermeende grote prijsverschil tussen beide aanbieders. De door Baan gesuggereerde en door de pers verwoorde grote prijsverschillen missen iedere grond, terwijl de risico's verbonden aan het product van Baan substantieel hoger worden ingeschat dan die aan het product van SAP. Tijdens de gunningsprocedure is vastgesteld dat het product van SAP voornamelijk bestaat uit standaardmodules en nauwelijks maatwerk nodig heeft, terwijl het product van Baan substantieel moet worden doorontwikkeld of aangepast om aan de eisen van Defensie te voldoen. Dat productrisico impliceert een risico in het behalen van de gewenste mate van standaardisatie en doelmatigheid binnen Defensie en ook een financieel risico om uiteindelijk het gewenste product te krijgen.

Defensie is voor de realisatie van het nieuwe besturingssysteem, de noodzakelijke herinrichting van het materieellogistieke en financiële domein en de logistieke ondersteuning van het operationele optreden in sterke mate afhankelijk van de invoering van een op ERP gebaseerd besturingsstelsel. Om de daarmee samenhangende doelmatigheidswinst conform planning te realiseren is verder uitstel van de introductie ongewenst. Gesterkt door de uitspraak in kort geding ziet de staatssecretaris derhalve geen reden om terug te komen op zijn eerdere voornemen om het contract aan SAP te gunnen en verzoekt hij de commissie daarmee in te stemmen.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Blom** (PvdA) heeft gevraagd om een overzicht van de totale kosten van beide pakketten. Hij merkt op dat voor normale materieel-projecten de verplichting geldt conform het DMP om de lifecyclekosten te koppelen aan het aangeschafte materieel. Voorts plaatst hij vraagtekens bij de wijze van aanbesteding en bij de rol van de regiepartner vanwege de relatie met SAP. Het is niet mogelijk een afweging te maken, omdat een vergelijking tussen beide aanbieders ontbreekt. Zolang er onvoldoende inzicht is in de prijs-kwaliteitverhouding van beide pakketten en een goede verantwoording van de keuze voor SAP ontbreekt, kan hij niet het groene licht geven.

De heer **Haverkamp** (CDA) vraagt waarop de stelling gebaseerd is dat de uitspraak in hoger beroep medio 2005 kan plaatsvinden en hoe hoog de kosten zullen zijn bij eventuele ontbinding van het aan SAP te gunnen contract.

De heer **Van Beek** (VVD) vraagt waarom, toen bleek dat het systeem van Baan onvoldoende voldeed aan de gevraagde functionaliteiten, er niet voor is gekozen om opnieuw te beoordelen of de eerste fase wel juist is afgerond en wat hierbij de rol van de adviseurs is geweest. Is het niet een onderdeel van het eisenpakket geweest dat modules al beschikbaar en beproefd zijn en elders al functioneren? Hij vraagt een toelichting op de keuze voor de toepassing van één geïntegreerd pakket. Met name over het materieellogistieke domein lijkt nog discussie te zijn. Kan er niet voor worden gekozen om een start te maken met de financiële modules en in een later stadium te beoordelen, mede aan de hand van de uitspraak in hoger beroep, of een best of breed-oplossing met minder risico's kan worden vormgegeven?

De **staatssecretaris** heeft van de landsadvocaat begrepen dat een uitspraak in hoger beroep medio 2005 kan worden verwacht. Hij wil een mantelovereenkomst met SAP afsluiten om een begin te maken met de eerste fase, de proeftuinperiode, met de ontbindende voorwaarde dat, als de rechter in hoger beroep uitspreekt dat het sluiten van het contract onterecht is geweest, de door SAP gemaakte kosten worden uitbetaald en er geen verdere verplichtingen zijn jegens het bedrijf. Naar schatting bedraagt het risico 5 mln à 6 mln euro.

Aan de hand van de toetsing van de antwoorden in de eerste fase en de beoordeling van de business cases in de tweede fase, is gebleken dat het product van SAP beter voldeed voor Defensie dan dat van Baan. Het proces is begeleid door de regiepartner in aanwezigheid van technici van SAP en Baan. De conclusies van de regiepartner zijn voorgelegd aan Baan en SAP, die daarop hebben kunnen reageren voordat advies aan Defensie is uitgebracht. Het merendeel van de adviezen van de deskundigen uit de defensieorganisatie ging in de richting van SAP. Er is geen sprake geweest van vooringenomenheid of pogingen om een van de aanbieders buiten te sluiten. De staatssecretaris benadrukt dat de keuze voor SAP geenszins een diskwalificatie van Baan betekent. Er is in die zin sprake geweest van sturing dat de financiële pakketeisen niet door Defensie zelf, maar door Financiën zijn gesteld.

De staatssecretaris zegt toe de Kamer op korte termijn schriftelijk te informeren over de lifecyclekosten van de pakketten van SAP en Baan en over de financiële verschillen tussen beide. De staatssecretaris zal hierbij ingaan op exploitatiekosten en overige kosten.

De voorzitter van de vaste commissie voor Defensie,
Albayrak

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Defensie,
Kok