

Vergaderjaar 2021–2022

31 516

Beleidsdoorlichting Defensie

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2021

Inleiding

Hierbij ontvangt u de uitkomsten van de «Beleidsdoorlichting COTS/MOTS¹ (Commercial off the shelf/Military off the shelf)». Deze beleidsdoorlichting komt voort uit de Regeling Periodieke Evaluatieonderzoeken (RPE). Over de vraagstelling en de opzet van deze beleidsdoorlichting is uw Kamer geïnformeerd in de brief van 3 september 2019 (Kamerstuk 31 516, nr. 29).

Het bestaande COTS/MOTS-beleid van Defensie is ingegeven door de aanscherping van het materieelbeleid in 2012, dit is vastgelegd in het toetsingskader «Verwerving van de plank» (Kamerstuk 32 733, nr. 77). Het uitgangspunt hierbij is dat materieel commercieel of militair «van de plank» wordt gekocht. Het verwerven van de plank beoogt op voorhand meer zekerheid over de kosten en de looptijd van een materieelproject dan bij de ontwikkeling van een product. Deze beleidsdoorlichting is gebaseerd op een analyse van 15 Defensie materieelprojecten.

Deze beleidsdoorlichting is begeleid door de onafhankelijke deskundige prof. dr. J. Telgen, emeritus hoogleraar *Public Procurement*. Zijn eindoordeel over de opzet van het onderzoek en de mate waarin de gepresenteerde resultaten de conclusie ondersteunen is als bijlage bij deze beleidsdoorlichting gevoegd.

Bevindingen

Bij meer dan de helft van de COTS/MOTS-projecten die in de doorlichting zijn onderzocht wordt een overschrijding van de looptijd en het budget van het project vastgesteld. Uit de doorlichting blijkt dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat het COTS/MOTS-beleid bijdraagt aan meer zekerheid ten aanzien van de aspecten tijd en geld, maar dat dit ook

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

niet kan worden uitgesloten. In de praktijk zijn de verwervingstrajecten van de onderzochte projecten complexer dan initieel verondersteld. De 15 onderzochte projecten zijn ingedeeld in de vijf categorieën uit het COTS/MOTS-beleid, te weten COTS, MOTS, gemodificeerde COTS/MOTS, ontwikkelingstraject met COTS/MOTS materieelcomponenten en volledig ontwikkelingstraject. In alle categorieën is sprake van overschrijdingen op de aspecten tijd en/of geld.

Het onderzoek maakt duidelijk dat verschillende factoren invloed hebben gehad op de realisatie van de 15 onderzochte projecten. Voorbeelden van 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. Ook zijn er factoren geïdentificeerd waar Defensie geen invloed op heeft, zoals het veranderde dreigingsbeeld en de snel veranderende technologische ontwikkelingen. Dit noodzaakt onder meer tot het aanpassen van de eisen van een project. Andere exogene voorbeelden zijn de marktontwikkelingen die van invloed zijn op de planning van een project, zoals de tijd om tot een contract te komen. De geïdentificeerde oorzaken van deze overschrijdingen zijn niet gerelateerd aan de keuze voor COTS/MOTS dan wel voor ontwikkeling. Het blijkt daarbij niet goed mogelijk om te bepalen of een andere keuze van verwerving zou hebben geleid tot een grotere of kleinere overschrijding van looptijd en/of budget van een project.

Hoewel met het invoeren van het beleid de «COTS/MOTS, tenzij ...» gedachte breed bekend is bij de betrokken organisatiedelen en dit ook het uitgangspunt is bij verwerving, wordt het bijhorende toetsingskader nog niet ten volle toegepast. Met behulp van het toetsingskader kan inzichtelijk worden gemaakt of in uitzonderingsgevallen het benodigde materieel op onderdelen alleen of aanzienlijk goedkoper kan worden verkregen door deel te nemen aan een ontwikkeling of door de systeemontwikkeling en -integratie gedeeltelijk in eigen beheer uit te voeren. De definities in dit toetsingskader blijken echter niet scherp en nieuwe beleidsontwikkelingen zoals de Defensie Industrie Strategie zijn nog niet meegenomen. Zo zijn in de DIS kennis- en technologiegebieden en industriële capaciteiten beschreven die nationaal moeten worden belegd. Het voornemen van Defensie om daarbij meer te zullen optreden als *launching customer* impliceert dat er, in afwijking van het COTS/MOTS beleid, minder vaak zal worden gekozen voor een standaard oplossing.

De onafhankelijke deskundige constateert wat betreft de opzet van het onderzoek dat de materie weerbaarstig is voor een beleidsonderzoek, maar dat de projectgroep in dezen een passende benadering heeft gekozen. Hij onderschrijft ook de belangrijkste conclusie van het onderzoek dat niet blijkt dat het COTS/MOTS-beleid bijdraagt aan het terugdringen van overschrijdingen in tijd en geld. Verder vraagt hij zich af of de vooraf bepaalde budgetten en tijdsplanningen wel realistisch zijn (geweest) en wel geschikt zijn als toetssteen.

Opgvolging

Het is belangrijk op te merken dat het COTS/MOTS-beleid van kracht is verklaard in een tijd van zware bezuinigingen bij Defensie. Met de Defensienota 2018 (Bijlage bij Kamerstuk 34 919, nr. 1) is er weer een start gemaakt met materieelinvesteringen met als doel om de krijgsmacht te herstellen, te moderniseren en te versterken. Dat betekent dat veel van de onderzochte projecten zich nog in een te vroeg stadium bevinden om in bredere zin conclusies te trekken. Er is daarom geen reden om op dit moment afstand te nemen van het COTS/MOTS-beleid als uitgangspunt

bij verwerving. De aanbevelingen uit het onderzoek neem ik ter harte. Ik zal opdracht geven op korte termijn te starten met de eerste aanbeveling en het toetsingskader laten verduidelijken en actualiseren. Daarbij zal ik ook opvolging geven aan de tweede aanbeveling en aandacht vragen voor het verbeteren van de juiste en volledige vastlegging van de toepassing van het COTS/MOTS-beleid in de documentatie.

Daarnaast heeft Prof. dr. J. Telgen op basis van het onderzoek aanbevolen om meer aandacht te besteden aan een grondige check op realiteitszin van budget en tijdsplanning bij Defensieprojecten. Ik herken deze constatering en zal deze aanbeveling overnemen bij het uitvoeren van materieelprojecten in de toekomst. Hiervoor zal Defensie ook lering trekken uit het onderzoek naar de oorzaken en implicaties van de tijdoverschrijdingen bij het project vervanging van de onderzeebootcapaciteit, zoals aangekondigd in mijn brief van 27 oktober jl. (Kamerstuk 34 225, nr. 34). Uw Kamer wordt over de uitkomsten van dit onderzoek in het voorjaar van 2022 geïnformeerd.

Ook onderschrijf ik de constatering dat de onderzochte materie weerbaarstig is voor beleidsonderzoek. De kaderstelling (RPE) voor beleidsdoorlichtingen op artikelniveau van een begroting is voor Defensie uitdagend omdat onze begroting geen standaard beleidsartikelen kent. Hierdoor sluit het geselecteerde onderwerp van deze doorlichting minder aan bij vragen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Het Ministerie van Financiën heeft, naar aanleiding van de operatie Inzicht in Kwaliteit, een verandering doorgevoerd in de evaluatiesystematiek. Met ingang van 2020 is het evalueren van beleid op grond van begrotingsartikelen losgelaten en is alle departementen gevraagd om evaluaties uit te voeren op thema's die opgenomen moeten zijn in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Met de introductie van de SEA kan Defensie meer geschikte onderwerpen selecteren voor periodieke beleidsevaluaties. De nog onbeantwoorde kennisvragen die met deze beleidsdoorlichting zijn blootgelegd zullen op de evaluatieplanning binnen de betreffende thema's in de SEA Defensie worden meegenomen (bijvoorbeeld binnen het thema inzetbaarheid).

De Minister van Defensie,
H.G.J. Kamp