

Vergaderjaar 2003–2004

27 830

Materieelprojecten

Nr. 26

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2004

Op 15 juli 2002 (Def-02-152) heeft de Kamer het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) «Verwerving defensiematerieel Nederlandse krijgsmacht» ontvangen. Hierbij stuur ik u, mede namens de ministers van Financiën en Economische Zaken, het kabinetsstandpunt over dit rapport (zie ook uw verzoek van 5 april 2004 met kenmerk 34-def-2004). Het opstellen van deze reactie heeft geruime tijd geduurd. De overwegingen en aanbevelingen uit het IBO hebben echter ook in de tussenliggende periode reeds een rol in het beleid gespeeld.

Transparantie van het materieelvoorzieningsproces

De materieelverwerving wordt gestuurd door het Defensie Materieelproces (DMP). Het DMP voorziet in procedures voor de materieelverwerving ten behoeve van de politieke en ambtelijke leiding van en voorziet tevens in de rapportages aan het parlement. Het IBO constateert over het DMP dat dit een bestuurlijk helder proces is, dat beschrijft hoe op een zorgvuldige wijze grote investeringen binnen Defensie worden verricht. Naast Defensie zijn hierbij ook departementen als Financiën, Economische Zaken en Buitenlandse Zaken betrokken. De IBO-werkgroep stelt echter tevens dat er met betrekking tot het DMP inherent sprake is van informatieasymmetrie tussen enerzijds Defensie en anderzijds de overige ministeries. De IBO-werkgroep komt tot een aantal aanbevelingen om deze informatiekloof te verkleinen, waarbij zij overigens aantekent dat er geen fundamentele aanpassing van het DMP nodig is.

Het kabinet onderschrijft het streven de informatievoorziening tussen de departementen te verstevigen. Zo wordt het bestaande protocol van afspraken tussen de ministeries van Defensie en van Economische Zaken tegen het licht gehouden waarbij eerdere afspraken opnieuw worden bevestigd en, zo nodig, worden aangepast. Voorts is naar aanleiding van dit IBO inmiddels een protocol tussen de ministeries van Defensie, van Economische Zaken en van Buitenlandse Zaken opgesteld, waarin de betrokkenheid van Buitenlandse Zaken bij de wapenexportaspecten van

het DMP is geformaliseerd. Ook het Periodiek Overleg Materieel tussen de ministeries van Defensie en van Financiën is overeenkomstig de aanbeveling van het IBO inmiddels nieuw leven ingeblazen. Financiën wordt op deze manier nauwer bij het DMP betrokken waardoor het beter over materieelprojecten is geïnformeerd. Dit overleg, dat eens per maand plaatsheeft, is omgedoopt in Periodiek Overleg Financiën (POF) omdat die naam de lading beter dekt. Daarnaast neemt het kabinet de IBO-aanbeveling over om projecten met een financiële omvang van meer dan € 250 miljoen te bespreken in een interdepartementale stuurgroep die door het ministerie van Defensie wordt voorgezeten.

In aanvulling op de verbetering van de interdepartementale informatievoorziening beveelt het IBO aan om in de behoeftestellingsfase (A-fase) van het DMP de mogelijkheid van externe advisering door een wetenschappelijk instituut in te bedden, indien dit naar het oordeel van het ministerie van Defensie noodzakelijk en mogelijk is. Het kabinet neemt dit standpunt over. Naar aanleiding van deze IBO-aanbeveling en ook naar aanleiding van de DMP-evaluatie uit 2001 wordt aldus de transparantie van de DMP-behoeftestellingsfase verder vergroot. In de interne regelgeving van Defensie wordt opgenomen dat de afwegingen die tot de behoeftestelling hebben geleid, duidelijker zullen worden onderbouwd. Het gaat hierbij onder meer om de afweging van krijgsmachtbrede alternatieven voor de uitvoering van bepaalde taken, waarbij het criterium «kosteneffectiviteit» nadrukkelijk een rol zal spelen. Als onderdeel hiervan zal ook expliciet worden gesteld of en zo ja welke externe adviezen zijn ingewonnen en wat hiervan de uitkomsten zijn. Voorgenomen besluiten op dit terrein worden met het ministerie van Financiën in het POF besproken. Ook andere relevante departementen worden hierbij betrokken.

In het IBO wordt voorts aanbevolen om in bepaalde gevallen voor investeringen met een omvang van meer dan € 100 miljoen aan het eind van de studiefase (C-fase) een kosten-batenanalyse uit te voeren. Deze kan vervolgens, indien naar het oordeel van het ministerie van Defensie noodzakelijk en mogelijk, extern worden gevalideerd door een wetenschappelijk instituut. Daarnaast beveelt het IBO aan om, indien het ministerie van Defensie geen specifieke voorkeur voor een verwervingsoptie heeft, door tussenkomst van het ministerie van Economische Zaken een maatschappelijke kosten-batenanalyse naar de gevolgen voor de Nederlandse industrie uit te voeren, die eveneens door een wetenschappelijk instituut kan worden gevalideerd.

Het kabinet neemt deze aanbevelingen over. Deze stemmen immers overeen met de ministeriële regeling «Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid» (RPE). In deze regeling worden drie analytische methoden voor de uitvoering van een integraal evaluatieonderzoek ex ante genoemd. De keuze van de methode die in de C-fase wordt benut, wordt bepaald door de bijzonderheden van het betreffende investeringsproject en door de aan de evaluatiemethode verbonden kosten. Het kan ook voorkomen dat bij een project voor verschillende onderzoeksmethoden wordt gekozen waarbij de resultaten naderhand worden samengevoegd en in hun totaliteit worden beoordeeld. Het ministerie van Defensie verantwoordt de keuze voor de analytische methode(n) in de C-fase aan de hand van een zogenaamde beslissingsboom, die in overleg met het ministerie van Financiën is opgesteld. De uitkomst zal met het ministerie van Financiën in het POF worden besproken.

Het compensatiebeleid

In het IBO wordt de vraag opgeworpen of het bestaande compensatiebeleid moet worden heroverwogen. Voordat hierop wordt ingegaan, wordt eerst kort de achtergrond van dit beleid uiteengezet.

Opdrachten voor de ontwikkeling en de productie van defensiematerieel worden niet verstrekt op basis van internationale concurrentiestelling. Voorts bestaan in dit kader geen internationale regels voor de financiële ondersteuning door overheden of voor (openbare) aanbestedingen. De rechtvaardiging hiervan ligt in de soevereiniteit van staten om hun eigen veiligheid te waarborgen die binnen Europa is vastgelegd in artikel 296 van het EU-verdrag. Vanzelfsprekend spelen hierbij ook nationale industriële belangen een belangrijke rol. Door de grote investeringen die nodig zijn om complete defensiesystemen te ontwikkelen en te produceren, is hiertoe echter nog slechts een beperkt aantal grote landen in staat. Landen die voor de levering van complete defensiesystemen afhankelijk zijn van derde landen worden hiervoor ten dele gecompenseerd door afspraken over industriële inschakeling bij internationale samenwerking, de ondersteuning bij technologieontwikkeling en exportinitiatieven en tenslotte door compensatie indien materieel in het buitenland «van de plank» wordt verworven.

Ten aanzien van deze «compensatie bij verwerving van de plank» heeft de IBO-werkgroep een aantal aanbevelingen gedaan. Zo wordt onder andere aanbevolen om de doelstellingen van het compensatiebeleid beter te operationaliseren in relatie tot het bredere beleid van het ministerie van Economische Zaken alsmede om de internationale onderhandelingspositie bij het streven naar liberalisering van de defensiemarkt in ogenschouw te nemen bij besluitvorming over het compensatiebeleid.

Het behoud van een eigen defensie-industrie

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de defensiegerelateerde industrie heeft tot doel een beperkte, maar hoogwaardige en internationaal concurrerende industrie te behouden die zich vooral richt op de ontwikkeling en de productie van subsystemen en componenten. Dit is van belang voor het ministerie van Defensie bij de verwerving, de verbetering en het gebruik van materieel en zorgt er tevens voor dat Nederlandse bedrijven en instituten goed zijn gepositioneerd als de regels van internationale concurrentiestelling op termijn meer en meer ook op de defensiemarkt toepasselijk worden.

Wat betreft de plaats van het compensatiebeleid in het bredere beleid van Economische Zaken geldt dat defensiegerelateerde activiteiten kennisintensief moeten zijn en een hoge toegevoegde waarde moeten hebben. Verder geldt dat deze activiteiten in de regel plaatsvinden in bedrijven die ook binnen hoogwaardige civiele onderdelen van de Nederlandse economie actief zijn (zoals op de terreinen lucht- en ruimtevaart, informatie- en communicatietechnologie, maritieme technologie en nieuwe materialen) wat synergievoordelen oplevert voor de markttoegang en op technologisch gebied. Het belang hiervan voor de Nederlandse economie in combinatie met het ontbreken van een goed functionerende internationale defensiemarkt maakt overheidsbemoeienis wenselijk.

Mede omdat een optimale concurrentiestelling voorop staat, is de compensatie-eis in beginsel algemeen van aard. Dat houdt in dat de buitenlandse leverancier zelf bepaalt met welke Nederlandse partijen de compensatie het best kan worden ingevuld. Aan Nederlandse zijde wordt daarbij nadrukkelijk gestreefd naar orders op hoog technologisch niveau

en met een toegevoegde waarde. Ongeveer 40 procent van de compensatieactiviteiten kan direct aan de productie van defensiematerieel worden gerelateerd.

Per jaar wordt gemiddeld € 400 mln aan compensatie gerealiseerd, waarvan dus ca € 160 mln defensiegerelateerd is. De omzet van de defensiegerelateerde industrie in Nederland is ruim € 1,7 mrd en de export ca € 0,8 mrd (Sectoranalyse defensiegerelateerde industrie, Research voor Beleid, maart 2004). Dit betekent dat bijna 10% van de defensiegerelateerde omzet in Nederland (€ 160 miljoen van € 1,7 mrd) respectievelijk 20% van de export (€ 160 miljoen van € 0,8 mrd) wordt gegenereerd via het compensatiebeleid. Ondanks het feit dat deze bijdrage door de doelgroep van essentieel belang wordt geacht is verhoging van dit percentage binnen de randvoorwaarden slechts beperkt haalbaar. Het overblijvende deel (dus ca € 240 mln per jaar) betreft additionele industriële exportopdrachten, kennisoverdrachtprojecten, investeringen etc.

Hiermee wordt in kwantitatief opzicht weliswaar op bescheiden schaal, maar toch reëel bijgedragen aan de doelstellingen van Economische Zaken.

Positie in internationaal verband

Om de concurrentie uit de Verenigde Staten het hoofd te kunnen bieden, en ook met het oog op de toenemende liberalisering van de Europese markt, is een verdere herstructurering van de Europese defensie-industrie onontkoombaar. In dit proces spelen de grote Europese landen, waarin het merendeel van de Europese defensie-industrie is gevestigd, een doorslaggevende rol. Het Nederlandse beleid voor de defensiegerelateerde industrie heeft tot doel dat er in Europa op termijn een defensie-technologische en industriële basis ontstaat, waarbij ontwikkelings- en productieopdrachten worden gegund via een marktmechanisme dat wordt gekenmerkt door een «level playing field.»

In reactie op de algemene IBO-aanbeveling om nieuwe initiatieven in gang te zetten om in multinationaal verband afschaffing van het compensatiebeleid te bewerkstelligen, stelt het kabinet dat Nederland actief alle multilaterale en Europese initiatieven steunt om de liberalisering van de defensiemarkt dichterbij te brengen. Als randvoorwaarde hierbij geldt overigens dat Nederland in dit kader geen beperkingen accepteert voor de verwerving van materieel buiten Europa, met name uit de Verenigde Staten. Een belangrijke recente ontwikkeling in dit kader is het actieplan van de Europese Commissie. Dit plan richt zich op de harmonisatie van de vraag, de aanbestedingsregels (mogelijk leidend tot een beperking van de reikwijdte van artikel 296 van het EU-verdrag) en gezamenlijke technologieontwikkeling. De toekomst van het Nederlandse compensatiebeleid zal tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen over een jaar opnieuw worden bezien.

De aanbevelingen uit het IBO die betrekking hebben op de verbetering van de verhouding tussen kosten en baten van het compensatie-instrument en de vergroting van de transparantie bij de uitvoering, worden grotendeels overgenomen en uitgewerkt door het ministerie van Economische Zaken in overleg met het ministerie van Defensie. De minister van Economische Zaken zal hierop nader ingaan in de binnenkort te verschijnen jaarlijkse rapportage over het compensatiebeleid aan het parlement.

Kopen van de plank versus ontwikkelen

Het opstellen van een algemene beleidslijn aan de hand waarvan bij grote projecten over ontwikkelen dan wel «kopen van de plank» kan worden besloten, acht de IBO-werkgroep niet haalbaar. Wel is het volgens de werkgroep wenselijk dat bij de afweging tussen ontwikkelen en «van de plank» kopen in het verleden opgedane ervaringen met een aantal afwegingscriteria (o.a. prijs, planning, kwaliteit, projectorganisatie) worden betrokken. Deze criteria komen in het bijzonder aan de orde als – in afwijking van het voorkeursbeleid «kopen van de plank» – tot participatie in de ontwikkeling van nieuw materieel wordt besloten en de specifieke ontwikkelingsrisico's moeten worden beoordeeld. De werkgroep constateert echter dat het hiervoor benodigde historische overzicht thans ontbreekt. Het ministerie van Defensie neemt de aanbeveling van het IBO over om jaarlijks een projectenoverzicht (eventueel geïntegreerd in bestaande overzichten) op te stellen waarin op systematische wijze de voortgang van grote materieelprojecten wordt gevolgd op onder meer de aspecten prijs, planning, kwaliteit en projectorganisatie. Het is de bedoeling dat dit op langere termijn beleidsondersteunend zal werken.

De Staatssecretaris van Defensie,
C. van der Knaap