

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2010

Nr. 38

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2009

INLEIDING

Op 3 november 2009 heb ik u geïnformeerd over de resultaten van de gecombineerde voorstudie, studie en verwervingsvoorbereiding van het project *joint* logistiek ondersteuningsschip (*Joint logistic Support Ship*, JSS) (Kamerstuk 32 123 X, nr. 24). Op 6 november 2009 zijn schriftelijke vragen van de vaste commissie van Defensie over het JSS beantwoord (Kamerstuk 32 123 X, nr. 26). Tijdens het wetgevingsoverleg Materieel van 9 november jl. zijn beide brieven aan de orde geweest. Hierbij heb ik u toegezegd dat ik u met betrekking tot de JSS over twee aspecten nader zou informeren. In de eerste plaats betreft dit de werkgelegenheid, in het bijzonder de specifieke indeling van de manjaren in het JSS-project. Het tweede onderwerp betreft de richtlijnen waarop de milieueisen voor het JSS berusten.

Op verzoek van de vaste commissie voor Defensie (nr. 32 123-X-24/2009D56228 van 12 november 2009) zal ik in deze brief ook ingaan op eventuele heronderhandelingen met *Damen Schelde Naval Shipbuilding* (DSNS) over de voorziene overeenkomst. Hierbij zal ik een aantal verwervingsgerelateerde aspecten nader toelichten.

Deze brief bevat twee bijlagen. Bijlage A¹ bevat kosteninformatie over de verschillende factoren die hebben geleid tot een groter schip dan aanvankelijk was voorzien. In bijlage B¹ wordt de totstandkoming van het project-budget en de ontwikkeling van verschillende prijsindices nader toegelicht.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

WERKGELEGENHEID

In de beantwoording van 6 november jl. heb ik uiteengezet dat het project in Nederland naar schatting ongeveer 1100 manjaren werk oplevert voor DSNS en de toeleveranciers van dit bedrijf. Voor *Damen Shipyards Galati* (DSGa) en haar toeleveranciers in Roemenië zal het project ongeveer 2000 manjaren werk opleveren. Wanneer dit wordt omgerekend naar arbeidsuren gaat het om ongeveer twee miljoen uren in Nederland en ruim drieënhalve miljoen uren in Roemenië. Deze berekening is uitgevoerd met behulp van een vertrouwelijk kostenmodel van de Defensie Materieel Organisatie (DMO) en berust mede op commercieel vertrouwelijke gegevens van DSNS.

Nadat het contract zal zijn getekend, zal DSNS in Vlissingen beginnen met de werkzaamheden. De arbeidsuren in Nederland behelzen het meer gecompliceerde werk voor het JSS dat wordt uitgevoerd door hooggekwalificeerd personeel. In het begin gaat het om de uitwerking van het gedetailleerde ontwerp van het platform van het JSS waarvoor personeel van HBO-niveau of hoger is vereist. Later, in de afbouwfase, betreft het werk van MBO-niveau of hoger voor de inbedrijfstelling door DSNS en haar onderleveranciers.

Ruim een jaar na de contractsluiting beginnen de werkzaamheden voor de bouw van het platform in Roemenië. Dit betreft het snijden van staal, laswerkzaamheden, het trekken van kabels, de aanleg van leidingen en de plaatsing van sloopsystemen. Dit werk zal worden uitgevoerd door vaktechnisch opgeleid personeel van DSGa in Roemenië. Na ongeveer twee jaar zullen het casco en de opbouw van het JSS gereed zijn en zal het schip naar Nederland worden gesleept. Vervolgens zal het schip gedurende ongeveer een jaar in Vlissingen worden afgebouwd en zullen de sloopsystemen in bedrijf worden gesteld.

In de exploitatiefase zal het schip in Nederland worden onderhouden. Met uitzondering van de dokgebonden werkzaamheden zal Defensie het onderhoud zoveel mogelijk zelf in Den Helder uitvoeren. De gemiddelde exploitatiekosten tijdens de gehele levensduur van het JSS worden geraamd op € 12,5 miljoen per jaar (prijsspeil 2009), bestaande uit de gemiddelde materiële exploitatiekosten per jaar (€ 6,2 miljoen) en de gemiddelde personele exploitatiekosten per jaar (€ 6,3 miljoen). De operationele levensduur van het schip is gesteld op 25 jaar waardoor de totale exploitatiekosten in die periode ongeveer € 312,5 miljoen (prijsspeil 2009) bedragen. Samen met het investeringsbedrag van € 363,5 miljoen, waarvan ongeveer 76 procent in Nederland zal worden besteed, brengt dit de totale levensduurkosten op € 676 miljoen (prijsspeil 2009).

ARBO, MILIEU EN GEVAARLIJKE STOFFEN

Bij de formulering van de producteisen is rekening gehouden met de milieubelasting en de gezondheidsrisico's gedurende de gehele levenscyclus van het schip, vanaf het ontwerp tot en met de afstoting. Tijdens de bouw, de ingebruikname, het operationeel gebruik, het onderhoud en uiteindelijk de afstoting zal dan ook worden voldaan aan onder meer de in de Arbo-wet opgenomen eisen voor veiligheid, gezondheid en welzijn. Verder wordt het JSS ontworpen en gebouwd volgens de Nederlandse milieuwet- en regelgeving en wordt voldaan aan de eisen uit internationale verdragen. Het gaat onder meer om het *Marine Pollution* (MARPOL) verdrag Annex 1, 4, 5 en 6 en de Ballastwater Conventie, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO), de Europese verordening inzake stoffen die de ozonlaag aantasten, de Kernenergiewet en de Handleiding stralingshygiëne Defensie (DP 35-311) vanwege de röntgenapparatuur, de

Europese Drinkwaterrichtlijn (nr. 98/83/EG), het Waterleidingbesluit, de Wet milieugevaarlijke stoffen (WMS) waarbij nu reeds wordt rekening gehouden met de *Ship Recycling Convention* waarover in juni jl. een conferentie is gehouden, en de *International Maritime Dangerous Goods* (IMDG) code. Deze code behelst de internationale gedragsregels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over zee.

Defensie doet op het gebied van milieu een aantal extra inspanningen die een bijdrage leveren aan een verlaging van de milieubelasting en een verbetering van de arbeidsomstandigheden. Hiertoe is mede besloten door de ontwikkelingen in wet- en regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de reinigingsinstallatie voor het ballastwater. De Ballastwater Conventie, getekend in 2004, is nog niet van kracht geworden. Niettemin houdt Defensie hier wel al rekening mee. Ten tijde van de eerste ramingen bestonden echter nog geen uitgewerkte technische oplossingen voor de nieuwe regels voor ballastwater en waren daar geen prijzen voor bekend. Een ander voorbeeld is de extra inspanning op milieugebied is de elektronische inspuiting van de hoofdmotoren. De toepassing van een gecombineerde dieselelektrische voortstuwing zorgt voor een lagere en schonere uitstoot bij lage vermogens. Ook kan de watermistinstallatie voor brandbestrijding worden genoemd die een milieuvriendelijk alternatief is voor het gebruik van CO₂ en van schuim. Tevens wordt het schip voorbereid voor de toepassing van een membraan bioreactor voor de zuivering van afvalwater, en worden de gezondheidsrisico's verlaagd door de hogere schoorstenen ter voorkoming van rookhinder achter de hangaar en op andere plaatsen op het schip. In bijlage A zijn de kosten van deze ontwikkelingen toegelicht.

VERWERVINGSVOORBEREIDING

Verwervingsstrategie

Op 14 juli 2000 hebben *Damen Shipyards* N.V. (Damen), de Koninklijke Schelde Groep B.V. (KSG), de provincie Zeeland en de Staat een contract getekend voor de overname van KSG door Damen (Kamerstukken 26 800 XIII, nrs. 56, 60 en 63). Een van de bepalingen uit het contract betreft de bevoorrechte positie voor Damen indien de Staat zou besluiten tot de bouw van onder meer de vervanger van de Hr.Ms. Zuiderkruis. In de bepaling is opgenomen dat voor deze besluiten parlementaire goedkeuring is vereist.

Met de brief van 18 mei 2006 (Kamerstuk 30 300 X, nr. 95) is de Kamer geïnformeerd over de behoeftestelling van het JSS als vervanger van de Zuiderkruis. Daarbij is het voornemen uitgesproken de bouw van het JSS bij de toenmalige KSG aan te besteden, mits sprake zou zijn van redelijke voorwaarden en een aanvaardbaar prijsniveau. In een vroeg stadium zijn oriënterende gesprekken gevoerd over de betrokkenheid van andere partijen in de Nederlandse scheepsbouwsector. Hierbij zou DSNS hoofdaannemer blijven en daarmee ook verantwoordelijk zijn voor de uitwerking van het ontwerp en de inkoop van alle systemen. Uit de gesprekken bleek dat dit niet zou leiden tot een substantieel lagere prijs, maar juist tot een hogere prijs vanwege de hogere arbeidskosten in Nederland in vergelijking met die in Roemenië.

Verwerving platform

Op 19 september 2008 heeft Defensie een offerte aangevraagd bij DSNS. Deze offerte is op 15 december 2008 ontvangen. Op basis van de offerte hebben Defensie en DSNS tot juni 2009 gesprekken gevoerd. In deze periode zijn onduidelijkheden opgehelderd. Ook zijn de eisen waar moge-

lijk verlaagd, zijn wensen die boven de eisen uitgingen geschrapt en is het ontwerp versoerd. Een en ander heeft op 22 juni 2009 geleid tot een nieuwe en aanzienlijk lagere offerte van DSNS.

De Audit Dienst Defensie (ADD) heeft de offerte beoordeeld en vervolgens *audits* uitgevoerd bij DSNS, de zusteronderneming DSGa te Roemenië en enkele grote onderleveranciers. Tevens heeft de ADD een advies opgesteld over de offerte van DSNS. Defensie heeft van dit advies gebruikgemaakt tijdens de onderhandelingen. Het resultaat is dat de winst, het risico en de opslagen ruim binnen de toegestane marges uitkomen van de afspraken met Damen over de overname van KSG. Op grond van de gerapporteerde bevindingen acht de ADD de uitonderhandelde prijs voor het JSS aanvaardbaar. Ook op andere aspecten is het contract ambtelijk getoetst. Het contract van de patrouilleschepen is overigens op een vergelijkbare wijze tot stand gekomen.

Aan de B/C/D-brief van het project JSS die de Kamer op 3 november jl. heeft ontvangen ligt een principeovereenkomst met DSNS ten grondslag. Defensie is hiermee geen verplichting aangegaan voor de bouw van het schip. Dit is in het kader van het Defensie Materieel Proces de gebruikelijke procedure.

Door de twee offerterondes is de prijs voor het JSS-platform aanzienlijk gedaald. De beantwoording van vragen van 6 november jl. gaat hier nader op in, in het bijzonder het antwoord op vraag 27 en het commercieel vertrouwelijke antwoord op vraag 26. Het resultaat is een functioneel schip dat in staat is de gestelde taken uit te voeren. De prijsverlaging is, naast de bevindingen van de ADD, grotendeels terug te voeren op de concurrentiestelling tussen de onderleveranciers, exclusief DSGa. Er is dus sprake geweest van een intensief heronderhandelingsproces. Hoezeer ik de wens van de Kamer ook begrijp in het licht van het oorspronkelijk geraamde bedrag, ik acht het niet haalbaar de prijs verder te verlagen zonder omvangrijke wijzigingen van de eisen aan en het ontwerp van het JSS.

FINANCIËN

Het projectbudget voor het JSS is vastgesteld op € 363,5 miljoen (prijsspeil 2009). Dit is ongeveer 37 procent (€ 98,5 miljoen, prijsspeil 2009) hoger dan aanvankelijk geraamd. Defensie hanteert een ramingsystematiek waarbij de raming van de behoeftstelling in het prijspeil van een bepaald jaar wordt gedaan. Als het contract wordt getekend is het meestal reeds een of meer jaren later. Daardoor moet het benodigde budget worden gecorrigeerd voor de prijsstijgingen van lonen en materialen. Daarnaast kunnen marktspecifieke ontwikkelingen voor een extra stijging van de kosten zorgen.

Zoals uiteengezet in mijn brieven van 3 en 6 november jl. is met de prijspeilherziening van het JSS, dus als gevolg van de autonome prijsontwikkeling, ongeveer € 46 miljoen (17,5 procent) gemoeid. De kostenstijging als gevolg van marktspecifieke ontwikkelingen wordt geraamd op ongeveer € 12 miljoen (4,5 procent). Naast de autonome prijsontwikkeling en de specifieke marktontwikkelingen is ook nog sprake van ongeveer 15 procent (ruim € 40 miljoen) stijging ten opzichte van 2005, bestaande uit € 25 miljoen voor het grotere ontwerp dan voorzien en ruim € 15 miljoen voor de gedeeltelijke bouw van het platform in Nederland in plaats van in Roemenië. De stijging van de kosten wordt hieronder nader toegelicht.

De prijspeil- en marktontwikkelingen sinds 2005

In de prijspeilontwikkeling moet een onderscheid worden gemaakt tussen de periode voorafgaand aan en de periode na de contractondertekening. Voorafgaand aan de tekening van het contract wordt de prijsontwikkeling gevolgd op grond van algemene en specifieke indices voor loon- en materiaalkosten. In het contract worden indices vervolgens vastgelegd in een zogenaamde prijsherzieningsformule die geldt voor de verdere bouwperiode. In de principeovereenkomst voor het JSS is rekening gehouden met de loon- en materiaalontwikkeling in zowel Nederland als Roemenië. Indien de indices dalen, leidt een prijsherzieningsformule tot lagere betalingen en omgekeerd. Gezien de bouwtijd van 55 maanden is het onverstandig een vaste prijs voor het JSS overeen te komen. Die zou door de zeer ruime risicomarges aanzienlijk hoger uitvallen.

Zoals uiteengezet in het antwoord op de vragen 6, 30, 31 en 38 van 6 november jl. is bij de berekening van de prijsherziening van prijspeil 2005 naar prijspeil 2009 gebruikgemaakt van prijs- en loonkostenindices van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en andere statistische bureaus. Naast de loonontwikkeling in Nederland en Roemenië worden voor het project de relevante indices voor materialen gebruikt. In bijlage B zijn deze ontwikkelingen toegelicht. De percentages zijn gevalideerd door de Audit Dienst Defensie.

Het grotere ontwerp dan voorzien

Het gewicht van het schip zonder lading is ongeveer 10 procent hoger dan aanvankelijk was voorzien omdat meer ruimte nodig was voor de uitvoering van alle hoofdtaken, te weten de bevoorrading op zee, transport en *sea basing*. Verder was het op ontwerptechnisch gebied een uitdaging de verschillende ruimten van het schip voor uiteenlopende doeleinden geschikt te maken. Dit heeft geleid tot extra werkzaamheden voor het ontwerp en daarmee ook meer loonkosten. Daarnaast vergt de bouw van een groter schip meer loonkosten en materialen. Eerder in deze brief ben ik al ingegaan op de extra maatregelen ten aanzien van arbo en milieu. Daarnaast heeft Defensie veel aandacht voor de veiligheid van mens en materieel en voor de bescherming van schip en lading. Ook op dit gebied heeft Defensie in de afgelopen jaren extra maatregelen genomen. De extra maatregelen hebben geleid tot een robuust schip dat is voorzien van voldoende zelfbeschermingsmiddelen. Verder is rekening gehouden met voorzieningen voor het personeel die voortvloeien uit de adviezen van de commissie-Staal. Al deze maatregelen hebben bijgedragen tot een groter en duurder ontwerp dan eerst was voorzien. Zoals gemeld in mijn brief van 3 november jl. is onder deze noemer ongeveer € 25 miljoen (9,5 procent) extra geraamd. Bijlage A bevat nadere informatie over de samenstelling van dit bedrag.

Vlissingen of Roemenië

Met het oog op de aanzienlijke lagere arbeidskosten in Roemenië heeft Defensie in de aanvraag van de offerte aan DSNS verzocht het platform geheel bij DSGa in Roemenië te laten bouwen. De projectrisico's worden echter beperkt door de gecompliceerde afbouw van het schip en de inbedrijfstelling van de platformsystemen in Nederland te laten doen. In de onderhandelingen met DSNS is een evenwicht gevonden tussen het soort werk dat moet worden uitgevoerd, de beschikbare capaciteit op de werven in Roemenië en Nederland en de hiermee gepaard gaande kosten. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een verhoging van het projectbudget van ongeveer € 15 miljoen (5,5 procent). Daar staat tegenover dat dit wel leidt tot meer werkgelegenheid in Nederland.

Meer werkgelegenheid naar Nederland

In het antwoord op vraag 17 van 6 november jl. heb ik reeds gemeld dat Defensie de meerkosten van de volledige bouw in Nederland raamt op € 90 miljoen (prijspeil 2009). Dit kan mogelijk tweeënhalf tot drie miljoen extra arbeidsuren in Nederland opleveren. Deze schatting berust op een doelmatigere uitvoering van de werkzaamheden in Nederland dan in Roemenië, waardoor voor het voorziene werkpakket in Nederland minder uren nodig zijn. Vanwege de hogere loonkosten in Nederland zal dit echter leiden tot een duurder schip.

Aanpassen eisen en ontwerp

Defensie heeft met het JSS gekozen voor een schip dat verscheidene taken kan uitvoeren. Hierbij is een kosteneffectieve oplossing nagestreefd. Aan het ontwerp is lang en intensief gewerkt waardoor, na verschillende aanpassingen van de operationele eisen, een robuust en functioneel ontwerp is ontstaan. Zoals op 6 november jl. is gemeld met het antwoord op vraag 27 is bij het ontwerp reeds een aantal bezuinigingen doorgevoerd. Verdere bezuinigingen op het schip zonder nadelige gevolgen voor de taakuitvoering zijn alleen nog mogelijk door het schip uit te rusten met slechts de voorzieningen voor de twee 30mm kanonsystemen en niet de kanonsystemen zelf. Dit heeft echter rechtstreeks gevolgen voor de veiligheid van bemanning en materieel en voor de inzetbaarheid in dreigings-situaties, en dit acht ik ongewenst. Meer bezuinigingen van enige omvang zijn niet mogelijk zonder concessies te doen aan de hoofdtaken. Voor een kleiner en goedkoper schip zouden verschillende capaciteiten moeten worden geschrapt of verminderd. Een dergelijke aanpassing zal leiden tot een nieuw DMP-proces op basis van een nieuwe behoeftestelling en een nieuw ontwerp. Een contract wordt daarmee voor een langere periode uitgesteld. De bijbehorende werkgelegenheid komt dan ook pas later.

TEN SLOTTE

Met deze brief heb ik de Kamer, zoals toegezegd tijdens het wetgevings-overleg Materieel van 9 november jl., geïnformeerd over de werkgelegenheids- en milieuaspecten van het project JSS. De volledige bouw in Nederland zou leiden tot een duurder schip vanwege de hogere Nederlandse loonkosten. Daarnaast heb ik uiteengezet dat er al een heronderhandelingsproces met DSNS is geweest. Een aanzienlijk lagere prijs kan alleen worden bereikt door concessies te doen bij de hoofdtaken van het schip en door aanpassing van het ontwerp.

Het JSS zal samen met de twee *Landing Platform Docks* (LPD's) voor een belangrijk deel in de behoefte aan strategisch zeetransport voorzien. Het JSS komt daarbij de inzetbaarheid van de gehele krijgsmacht ten goede. Ik hecht dan ook groot belang aan de aanschaf van dit breed inzetbare transportschip. De ondertekening van het contract leidt bovendien spoedig tot hoogwaardige werkgelegenheid in Nederland.

Ik heb er begrip voor dat de Kamer zich onaangenaam verrast voelde door de stijging van het projectbudget en door het tijdschema dat Defensie heeft gevraagd voor de parlementaire behandeling van de B/C/D-brief. Zoals uiteengezet tijdens het wetgevingsoverleg Materieel heeft Defensie zich wel aan de procedures gehouden en is de Kamer geïnformeerd. Niettemin erken ik dat deze procedures te weinig rekening houden met een uitzonderlijke situatie zoals die bij het JSS. Door de vertraging van het project waartoe in 2007 is besloten, in combinatie met de samenvoeging van de B, C en D-fasen, is de Kamer gedurende lange tijd niet geïnformeerd over het project.

Bij het JSS-project waren de B, C en D-fasen samengevoegd omdat het reeds op voorhand duidelijk was welk bedrijf als leverancier zou optreden. Tijdens het wetgevingsoverleg heb ik reeds de eerder gedane toezegging bevestigd dat de B, C en D-fasen in beginsel niet zullen worden samengevoegd tenzij daarvoor goede redenen zijn. Dit levert meer rapportagemomenten aan de Kamer op. Los daarvan zal ik ook buiten de rapportagemomenten van het DMP om de Kamer informeren over belangrijke ontwikkelingen bij materieelprojecten als daartoe aanleiding bestaat. Daarbij moet ik er wel voor zorgen dat deze informatievoorziening de nog lopende onderhandelingsprocessen met leveranciers niet verstoort.

De staatssecretaris van Defensie,
J. G. de Vries