

Vergaderjaar 2016–2017

26 396

Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR

Nr. 109

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2017

Inleiding

Het project «Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR» bestaat uit drie deelprojecten die voorzien in de verwerving van een klein pantserwielvoertuig (Fennek MRAT/AD), een infanteriegevechtsvoertuig (CV-90) en een groot pantserwielvoertuig (Boxer). De Kamer heeft het project op 26 juni 1997 aangemerkt als «groot project» in het kader van de Regeling Grote Projecten (RGP). Overeenkomstig artikel 16 van de RGP evalueert Defensie het project «Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR» per deelproject.

Met mijn brief van 29 december 2011 (Kamerstuk 26 396, nr. 90) heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de evaluatie van het eerste deelproject, de Fennek MRAT/AD. In deze brief informeer ik u over de projectevaluatie van het tweede deelproject, het infanteriegevechtsvoertuig CV-90.

Evaluatieopdracht

Deze evaluatie geeft, overeenkomstig artikel 16 van de RGP, informatie over de volgende onderwerpen:

- a. de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
- b. de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht;
- c. de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project;
- d. de vraag in hoeverre de oorspronkelijke projectraming en projectplanning zijn gerealiseerd;
- e. de wijze waarop risico's zijn onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd;
- f. de wijze waarop het project is beheerst en beheerd en hoe de projectorganisatie heeft gefunctioneerd;

- g. het verloop van de publiek-private samenwerking, de private cofinanciering, de exploitatie en de gehanteerde contracteringsstrategie; en tot slot
- h. een verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken na afronding van het project, ten aanzien van de onder a t/m d genoemde aspecten (met andere woorden in hoeverre het project succesvol is verlopen).

De evaluatie is uitgevoerd door een team bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende directies van het Ministerie van Defensie. Het evaluatieteam is ondersteund door de Auditdienst Rijk (ADR) die een *quick-scan* heeft uitgevoerd naar de bevindingen.

Projectdoelstellingen

Voor het infanteriegevechtsvoertuig (IGV) zijn algemene en specifieke eisen gesteld op het gebied van mobiliteit (terreinwaardigheid, wendbaarheid, wegprestaties), doelbestrijdingsafstand en vuurkracht (doelbestrijdingsvermogen, effectieve afstand, nauwkeurigheid, stabilisatie), voortzettingsvermogen, transportvermogen (ruimte voor infanteriegroep met uitrusting), bescherming (modulaire bepantsering) en digitale communicatie- en informatievoorzieningssystemen. Deze eisen zijn vastgelegd in de behoeftestellingsbrief «Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR» van 18 april 1997 (Kamerstuk 25 000 X, nr. 74).

Zoals bekend, is gekozen voor de CV-90 als vervanger voor de YPR. Voor de Nederlandse toepassing (CV9035NL) zijn de afmetingen aangepast (ergonomie) en is de elektronica gedigitaliseerd. Ook is het wapensysteem voorzien van een kanon met groter kaliber en is een nieuw ontwikkelde modulaire bepantsering toegepast. Tijdens het kwalificatieprogramma is vastgesteld dat de CV-90 voldoet aan de algemene en specifieke eisen. De conclusie is dat met de invoering van de CV-90 de projectdoelstelling is gehaald.

Activiteiten

Begin 2001 is voor het IGV besloten om een aanvullende voorstudie uit te voeren naar de operationele behoefte (rups- versus wielvoertuigen). Op basis hiervan is de behoefte voor het IGV begin 2002 vastgesteld. De Tweede Kamer is daarover geïnformeerd met de B-brief van 18 maart 2002 (Kamerstuk 26 396, nr. 11).

Tijdens de studiefase (C-fase) van het project zijn drie alternatieven uitvoerig onderzocht. Vastgesteld is dat de operationele behoefte alleen met de CV-90 kon worden gerealiseerd. Hierdoor kon eind 2004 het contract voor de ontwikkeling van de CV9035NL¹ met BAE Systems Hägglunds (BSH) worden getekend.

Na het sluiten van het contract is BSH begonnen met de ontwikkeling en levering van testvoertuigen. Tijdens de eerste beproevingen in 2005 is een aantal verbetermaatregelen geïdentificeerd ten aanzien van ergonomie, de klimaatbeheersing, de elektrische installatie en de aandrijflijn. De Kamer is op 24 mei en 19 juni 2006 hierover geïnformeerd in de zevende jaarrapportage en de antwoorden op Kamervragen (Kamerstukken 26 396, nrs. 54 en 55). Na de beproevingen heeft de serielevering van 184

¹ Hierna wordt in deze brief de verkorte aanduiding CV-90 gehanteerd. Hiermee wordt de Nederlandse versie bedoeld.

operationele CV-90's plaatsgevonden in de periode vanaf eind 2008 tot en met oktober 2012.

De levering van documentatie, training, speciale gereedschappen en een pakket initiële reservedelen vond, later dan overeengekomen, plaats in 2009. Daardoor was het voor Defensie niet mogelijk zelf te voorzien in het onderhoud en heeft de leverancier het eerste jaar (2009) het onderhoud kosteloos voor Defensie uitgevoerd. Sinds begin 2010 voert Defensie het onderhoud zelf uit, daarbij ondersteund door onderhoudsmonteurs van de leverancier.

Om de CV-90 bij de operationele eenheden vlot in te kunnen voeren, is een Invoering- en Begeleidingsteam (IBT) opgericht. Dit heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de communicatie tussen gebruiker en leverancier, en het begrip over en weer. Het gebruik van een IBT bij grote projecten is inmiddels standaard.

Kosten

In de behoeftestellingsfase (A-fase) van het project «Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR» is bij de raming van het projectbudget nog geen onderverdeling per voertuigtype gemaakt. Pas in de studiefase (C-fase) is een deel van het projectbudget aan het IGV toebedeeld. In de verwervingsvoorbereiding (D-fase) is dit budget aangepast, omdat marktonderzoek een betere raming mogelijk maakte. Het betreft € 988 miljoen (inclusief 19,0 procent BTW, prijspeil 2004) voor 184 operationele CV-90's en acht *Driver Training Vehicles* (DTV's). Het beschikbare (deel)budget voor de CV-90 is, na ondertekening van het contract in 2004, nog verhoogd ten gevolge van vooral jaarlijkse prijspeilaanpassingen en contractuele prijsstijging.

De onderstaande tabel toont de ontwikkeling van het budget gedurende de looptijd van het project. Alle aanpassingen zijn afzonderlijk aan de Kamer gemeld in de jaarrapportages.

Jaar	Budget in € miljoen	Toelichting
2000	f 1345 (= € 610,3)	
2001	828,0	Budgetophoging als gevolg van resultaten studiefase ¹ .
2002	828,1	–
2003	895,9	Meerbehoefte aan trainings- en geavanceerde opleidingsleermiddelen en beperkte prijspeilaanpassing.
2004	988,0	CV-90 contract met BSH. Toename financieel projectomvang als gevolg van aanpassingen aan de Tactische Indoor Simulator (TACTIS), aanschaf van de rijnsimulator, munitie, post onvoorzien, studie en beproevingen.
2005	995,5	Prijspeilaanpassing en budgetoverheveling naar vastgoedproject ten behoeve van TACTIS.
2006	1012,7	Prijspeilaanpassing.
2007	1075,7	Prijsherziening als gevolg van indexering en hoger geraamde uitgaven voor TACTIS.
2008	1104,3	Contractueel vastgelegde prijsstijging.
2009	1136,9	Contractuele prijsstijging en additioneel opleidingsmateriaal.

Jaar	Budget in € miljoen	Toelichting
2010	1121,0	Verlaging als gevolg van een lagere contractuele prijsstijging dan initieel geraamd. In het budget is een additionele behoefte aan reservedelen en een reservering voor de inrichting van het componentenherstel opgenomen.
2011	1118,1	Verlaging als gevolg van een lager benodigde reservering voor de inrichting van het componentenherstel. In het budget is een aanvullende behoefte aan munitie opgenomen.
2014	1117,9	Vrijgave projectreserve.
2015	1117,7	Neerwaartse bijstelling budget.

¹ Kamerstuk 26 396, nr. 13.

Het in 2000 initieel beschikbare projectbudget is tot aan het ondertekenen van het CV-90 contract (2004) met ongeveer 60 procent toegenomen. Dit komt vooral doordat in de studiefase pas duidelijk werd dat de initiële ramingen te laag waren. Dit is inmiddels ondervangen met het nieuwe DMP. Daarin informeert Defensie de Tweede Kamer na voltooiing van de (vervolg)onderzoekfase over de voorwaarden die in termen van product, tijd en geld voor het project gelden. Deze informatie is preciezer dan in de behoeftestellingfase, omdat gedurende het onderzoek het aantal onzekerheden is afgenomen en meer informatie over de kosten en risico's beschikbaar is gekomen.

Planning

Initieel zou de levering van de CV-90 in 2007 beginnen en in 2010 zijn voltooid. Als gevolg van technische tegenslagen, ondermeer op het gebied van software en vuurkracht, is de levering echter vertraagd. Hierdoor begon de serielevering eind 2008 en is het laatste voertuig in oktober 2012 aan de gebruiker geleverd. Hierover is de Tweede Kamer uitvoerig geïnformeerd via de jaarrapportages «Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR»³.

Risicobeheersing

De risico's ten aanzien van product, tijd en geld die zijn onderkend houden voornamelijk verband met de technische aanpassing van de basis CV-90 aan de Nederlandse eisen (CV9035NL).

In de studiefase is het productrisico gereduceerd door gebruik te maken van testvoertuigen. Uit deze testen bleek dat de eisen voor het voertuig realiseerbaar waren. Onvolkomenheden die tijdens de testen werden geconstateerd, zijn opgepakt. Oplossingen hiervoor zijn verwerkt in een tweede testvoertuig. Dit heeft wel tot enige vertraging in het kwalificatieproces geleid. Hierdoor zijn de CV-90's later dan gepland geleverd. Met het oog op de tijd heeft de leverancier besloten om parallel aan de kwalificatie, op eigen risico, met de productie aan te vangen. Daarbij heeft Defensie, hangende de kwalificatie, de mogelijkheid behouden om de voertuigen niet af te nemen.

De vertraging heeft er ook toe geleid dat de ondersteunende middelen, zoals de rijnsimulator, de aanpassing van TACTIS, documentatie en

³ In de 7^e jaarrapportage (Kamerstuk 26 396, nr. 54) werd voor het eerst melding gemaakt van vertraging ten gevolge van bevindingen in het kwalificatieproces.

gereedschappen, later beschikbaar kwamen. Hierdoor is de (om)scholing van de pantserinfanterie-eenheden en de monteurs niet optimaal verlopen. Dit risico was niet voorzien.

Tijdens het project heeft personeel van de afdeling Toezicht Defensie Leveranciers (TDL) van de Defensie Materieel Organisatie (DMO) toezicht gehouden op de werkzaamheden en de kwaliteit van het productieproces van de betrokken Nederlandse industrie. Bij de Zweedse leveranciers is toezicht uitgeoefend door de Zweedse militaire toezichthouder. Hierdoor is gewaarborgd dat de geleverde voertuigen bij aflevering voldeden aan de kwaliteitseisen.

Projectorganisatie

Het projectteam werkte binnen de kaders van het DMP en de regelgeving voor projectmanagement. Deze regels beschrijven nauwkeurig de werkzaamheden voor een beheerste projectvoering. Daarnaast leverde de projectorganisatie ook de periodieke rapportages en accountantscontrole⁴ die zijn voorgeschreven in de RGP.

Het projectteam voor de vervanging van de YPR 765-pantserinfanterie (pri) voertuigen bestond uit een projectleider, een contractmanager, een projectcontroller, een manager logistiek en een systeemintegrator. Het team werd zo nodig tijdelijk uitgebreid met technisch en logistiek personeel. Daarmee is goed gebruik gemaakt van de schaarse personele capaciteit en werd tevens het behoud van kennis en ervaring bij de projectorganisatie gewaarborgd.

Contracteringsstrategie

In de behoeftestellingsfase (A-fase) was één budget opgenomen voor zowel de realisatie van het kleine wielvoertuig (Fennek MRAT/AD), het grote wielvoertuig (Boxer) als het IGV (CV-90). Tijdens de voorstudiefase (B-fase) zijn gescheiden budgetten vastgesteld voor de drie deelprojecten. Op basis van de resultaten van de studiefase (C-fase) is het budget voor het IGV verhoogd. Omdat in deze fase bij de drie overgebleven leveranciers⁵ ook offertes voor de serielevering zijn aangevraagd, kon deze fase worden gecombineerd met de verwervingsvoorbereiding (D-fase). In 2004 is het CV-90 contract ondertekend. In de loop van 2009 is met BSH een afroepcontract overeengekomen voor herbevoorrading van reservedelen tijdens het gebruik.

Zoals in de diverse jaarrapportages is gerapporteerd waren de aanpassingen in het budget tijdens de realisatiefase allemaal terug te voeren op een aanpassing van de scope, dat wil zeggen een meerbehoefte aan trainings- en opleidingsleermiddelen en aan reservedelen en munitie, en contractuele prijsstijgingen.

Samenwerking

De Nederlandse industrie heeft in belangrijke mate deelgenomen aan de productie van de CV-90 voertuigen. De firma BSH heeft meer dan 100 procent van de initiële contractwaarde bij het Nederlandse bedrijfsleven gecompenseerd. Ook de invulling van de aanvullende compensatieverplichting door BSH is voltooid. Zo zijn bijvoorbeeld de assemblage van het wapensysteem en de integratie in de CV-90 in Nederland uitgevoerd.

⁴ De ADR (voorheen ADD en AFD) stelt jaarlijks een Assurancerapport/Accountantsrapport op over de jaarrapportage «Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR».

⁵ Hägglunds, Steyr Daimler Puch en PSM consortium (KMW en RLS).

Daarnaast zijn de warmtebeeldkijker, de gecombineerde airconditioning- en CBRN⁶-installatie, de bekabeling en de loopwielsamenstellen door de Nederlandse industrie gemaakt.

Exploitatie

De benodigde budgetten voor de instandhouding van de CV-90 zijn bepaald op basis van een *life cycle cost* (LCC) analyse. Vanwege de toen voorliggende financiële problematiek op het gebied van exploitatie zijn deze aanvankelijk niet volledig toegewezen. Hierdoor konden de aanvulling van de initiële voorraad reservedelen, het herstel van defecte componenten en schadeherstel in onvoldoende mate worden uitgevoerd. Daarnaast sloot het initiële reservedelenpakket op basis van schattingen van de leverancier niet aan op het reservedelenverbruik in de eerste jaren en zijn er in deze periode tekorten aan reservedelen ontstaan. Zoals in de verschillende jaarrapportages is gemeld, had dit een negatief effect op de materiële inzetbaarheid van de CV-90.

In de eerste drie jaren van gebruik van de CV-90 was het beschikbare exploitatiebudget ontoereikend. Dit werd veroorzaakt door de toentertijd gehanteerde methode om bij exploitatietekorten pas na ingebruikname aanvullend exploitatiebudget toe te wijzen. Voor de CV-90 bleek voor de noodzakelijke aanvulling geen dekking te zijn in de begroting. Deze methodiek is inmiddels gewijzigd. Defensie volgt nu een procedure waarbij op grond van de exploitatieraming het exploitatiebudget per wapensysteem wordt gereserveerd. Vanaf 2012 is het exploitatiebudget voor de CV-90 in overeenstemming met de exploitatieraming.

Audit

De ADR stelt vast dat alle deelvragen, overeenkomstig artikel 16 van de RGP, zijn beantwoord. Daarbij merkt de ADR op dat hoewel de overeenkomst met de leverancier gebaseerd was op *Commercial off the Shelf/ Military off the Shelf* (COTS/MOTS), de aanschaf van het infanteriegevechtsvoertuig CV-90 een combinatie is van COTS/MOTS en een ontwikkelingstraject. De ADR merkt tevens op dat in het CV-90 contract geen royalty-regeling is opgenomen. Zo'n regeling is gebruikelijk bij het ontwikkelen van een volledig nieuw product, zodat Defensie gecompenseerd wordt indien een derde partij profiteert van de ontwikkeling. Door de nadruk op COTS/MOTS en het niet afzonderlijk contracteren van de doorontwikkeling, is bij het opstellen van het CV90-contract geen royalty-paragraaf opgenomen.

De ADR merkt op dat het in 2010 verlaagde budget ingezet had kunnen worden voor de aanschaf van reservedelen. Het deel van het projectbudget dat in 2010 is verlaagd, betrof een gereserveerd bedrag voor contractuele prijsescalatie. Indien een taakstellend budget niet geheel wordt besteed, wordt het beschikbare budget verlaagd. In de integrale afweging met betrekking tot het Defensie investeringsplan heeft Defensie er toentertijd voor gekozen om dit bedrag niet te besteden aan reservedelen.

Projectsucces

De planning in 1999 van het project «Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR» voorzag de realisatie van het deelproject IGV vóór 2015. De CV-90 voldoet aan de gestelde eisen en is in de periode 2008 tot 2012 geleverd. Samenvattend is de conclusie dat het project IGV in termen van «product»

⁶ Chemisch, Biologisch, Radiologisch, Nucleair.

en «tijd» succesvol is verlopen. Na voltooiing van de studiefase zijn de kosten goed beheerst en was het project ook in financieel opzicht succesvol.

Hierbij moet worden aangetekend dat de inzetbaarheidsproblemen mede zijn veroorzaakt door de toentertijd gehanteerde methode om pas in de gebruiksfase aanvullend exploitatiebudget toe te wijzen. Deze methodiek is inmiddels gewijzigd. Defensie volgt nu een procedure waarbij in de projectfase, op grond van de exploitatieraming, het exploitatiebudget per wapensysteem wordt gereserveerd.

Tot besluit

Ik stel voor met deze evaluatie het deelproject CV-90 formeel te beëindigen. De jaarrapportage over het project «Vervanging Pantservoertuigen M577 en YPR» zal zich voortaan beperken tot het groot pantserwielvoertuig Boxer. Na de voltooiing van dit laatste deelproject kan ik de Kamer tevens informeren over de totale kosten van het gehele project.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert