

Vergaderjaar 2011–2012

26 396

Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR

Nr. 90

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 december 2011

Inleiding

Het project «Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR» bestaat uit drie deelprojecten die voorzien in de verwerving van een klein pantserwielvoertuig, een infanteriegevechtsvoertuig en een groot pantserwielvoertuig. De Kamer heeft het project op 26 juni 1997 aangemerkt als «groot project» in het kader van de Regeling Grote Projecten. Artikel 16 daarvan betreft de projectevaluatie. Daarnaast is in het kader van het Defensie Materieel Proces (DMP) een evaluatie aan de orde bij projecten met een omvang van meer dan € 250 miljoen. Ook om die reden wordt het project «Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR» geëvalueerd.

Zoals in 2007 besproken met de Kamer (Kamerstuk 27 830, nr. 44) omvat de DMP-evaluatie twee afzonderlijke evaluatiemomenten. Dit betreft een evaluatie na de afsluiting van het project (projectevaluatie) en een evaluatie enige tijd na de ingebruikname (gebruiksevaluatie). In deze brief informeer ik u over de projectevaluatie van het eerste deelproject: de verwerving van het klein pantserwielvoertuig Fennek in de varianten *Medium Range Anti Tank* en Algemene Dienst (Fennek MRAT/AD). De gebruiksevaluatie zal worden uitgevoerd als voldoende gebruikservaringen beschikbaar zijn.

Gedurende het deelproject is de Kamer regelmatig geïnformeerd. Enkele brieven zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

Datum/periode	Kamerstuk	Inhoud
18-04-1997	25 000 X, nr. 75	Behoeftestellingsfase (DMP-A brief)
05-02-1999	26 396, nr. 1	Basisrapportage «groot project»
09-01-2001	26 396, nr. 5	Voorstudie- en studiefase (DMP-B/C brief)
09-11-2001	26 637, nr. 5	Verwervingsvoorbereidingsfase (DMP-D brief) Fennek LVB

Datum/periode	Kamerstuk	Inhoud
2000–2011	26 396, meerdere nrs.	1 ^e t/m 12 ^e Jaarrapportage «groot project» en tussentijdse brieven

In deze brief schets ik eerst de achtergrond van het project en de evaluatieopdracht voor het deelproject. Daarna geef ik een toelichting over de geëvalueerde onderwerpen. Indien mogelijk trek ik per onderwerp een conclusie. Daarnaast zet ik uiteen welke lessen zijn geleerd en welke maatregelen zijn genomen naar aanleiding daarvan. Ik sluit af met een samenvattend oordeel over het project.

Achtergrond van het project

Het project «Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR» behelst de vervanging van de gehele vloot van M577 en YPR-voertuigen. Deze voertuigen zijn aan het einde van hun technische en operationele levensduur en vertonen tekortkomingen op vele gebieden. Zij worden vervangen door een klein pantserwielvoertuig, een infanteriegevechtsvoertuig en een groot pantserwielvoertuig.

Het Fennek Licht Verkenning- en Bewakingsvoertuig (LVB) is in de jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkeld als vervanger van onder andere de verkenningvoertuigen M113 C&V en de Landrover 7,5 kN. De ontwikkeling van de LVB-voertuigen is als binationaal project uitgevoerd samen met Duitsland.

Tijdens de gecombineerde voorstudie- en studiefase van het project «Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR» in de periode 1997–2000 werd duidelijk dat de Fennek LVB, waarvan de ontwikkeling toen al nagenoeg was voltooid, voldeed aan de eisen van het kleine pantserwielvoertuig. Uit overwegingen van doelmatigheid en standaardisatie is ervoor gekozen de behoefte aan een klein pantserwielvoertuig te vervullen met de Fennek in twee nieuwe varianten (MRAT en AD). Nederland en Duitsland hebben vervolgens in 2001 samen één contract gesloten met de *Arbeitsgemeinschaft Krauss Maffei Wegmann – Special Products* voor de productie van alle Nederlandse en Duitse Fennek-varianten. Nederland heeft 410 Fennek-voertuigen besteld (202 LVB-voertuigen, 130 MRAT en 78 AD) en Duitsland 202 voertuigen.

Deze evaluatie beperkt zich tot de in totaal 208 Fenneks in de varianten MRAT en AD omdat alleen deze voertuigen deel uitmaken van het project «Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR». Gegevens over de 202 Fennek-LVB voertuigen zijn alleen bij de evaluatie betrokken wanneer deze relevant waren voor het Fennek-MRAT/AD project.

Evaluatieopdracht

De evaluatie besteedt, conform artikel 16 van de Regeling Grote Projecten, aandacht aan de volgende onderwerpen:

- a. informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
- b. informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht;
- c. informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project;
- d. informatie over de vraag in hoeverre de oorspronkelijke projectraming en projectplanning zijn gerealiseerd;

- e. informatie over 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. informatie over de wijze waarop het project is beheerst en beheerd en informatie over hoe de projectorganisatie heeft gefunctioneerd;
- g. informatie over het verloop van de publiekprivate samenwerking, de private cofinanciering, de exploitatie en de gehanteerde contracteringsstrategie;
- 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.

Defensie heeft naast de genoemde evaluatiepunten ook de volgende punten geëvalueerd:

- a. de voorbereiding van de exploitatiefase van de systemen;
- b. de internationale samenwerking tijdens de verwervings- en exploitatiefase;
- c. de industriële aspecten.

De uitvoering van de evaluatie werd begeleid door een stuurgroep die was samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, Financiën en Economische Zaken, Landbouw & Innovatie. Ter waarborging van de objectiviteit van de oordeelsvorming was in de stuurgroep tevens mr. dr. A.J.E. Havermans als onafhankelijke deskundige opgenomen. De stuurgroep werd ondersteund door de Auditdienst Defensie (ADD) die een *quick-scan* heeft uitgevoerd naar de bevindingen uit de evaluatie.

Realisatie oorspronkelijke doelstellingen

De doelstelling van het gehele project is de vervanging van de pantservoertuigen M577 en YPR. Aan de vervangende voertuigen werd een aantal algemene eisen gesteld op het gebied van flexibiliteit, mobiliteit, vuurkracht, bescherming, commandovoering en toekomstvastheid in de vorm van groeipotentieel en modulariteit. Daarnaast werd per voertuigtype, afhankelijk van de taken, een aantal specifieke eisen gesteld.

De Fennek voldoet aan de gestelde algemene eisen en aan de specifieke eisen die zijn gesteld aan het klein pantserwielvoertuig.

Conclusie: Met de invoering van de Fennek MRAT/AD is de doelstelling gehaald van het deelproject: de vervanging van een deel van de M577 en YPR-voertuigen.

Activiteiten

Bij het project «Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR» is, conform het Defensie Materieel Proces, na de behoeftestellingsfase een gecombineerde voorstudie- en studie uitgevoerd. Na deze studiefase is de verwerving van het klein pantserwielvoertuig samengevoegd met het reeds lopende Fennek-LVB project en is een gezamenlijke verwervingsvoorbereidingsfase uitgevoerd.

Het ontwikkelingstraject van de Fennek LVB is sinds 1994 als een binationaal project samen met Duitsland uitgevoerd. Na de ontwikkelingsfase is het project voortgezet met de productie van ruim zeshonderd Fenneks voor de Duitse en de Nederlandse krijgsmachten. In beide fasen is Nederland de *lead nation* geweest.

Lesson learned: Enige tijd voor de instroom van het eerste voertuig is een Invoerings- en Begeleidingsteam (IBT) geformeerd dat de beheerste invoering van de Fennek verzorgde. Daarnaast leverde het team technische assistentie voor de gebruiker, behandelde het de garantie zaken en verzorgde het de communicatie tussen de gebruiker en de leverancier. Deze aanpak bleek te voorzien in de behoefte en de ervaringen met het team waren dan ook positief.

Maatregel: Het Invoerings- en Begeleidingsteam is deel van de staande organisatie geworden en is ook betrokken bij de invoering van onder andere de Pantserhouwitser 2000, het Infanteriegevechtsvoertuig CV-90 en de Boxer.

Kosten

In de 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 D-fase is een deel van het projectbudget eenduidig aan de Fennek MRAT/AD toebedeeld. Het betreft € 170,2 miljoen (f 375 miljoen, inclusief 17,5 procent BTW; prijspeil 2000) voor 208 voertuigen. Op dat budget zijn een BTW-correctie¹ en jaarlijkse prijspeil-aanpassingen toegepast. 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
2001	170,2	Projectraming D-fase
2002	176,5	BTW-correctie en prijspeil-aanpassing
2003	182,1	Prijspeil-aanpassing
2004	187,4	Prijspeil-aanpassing
2005	189,4	Prijspeil-aanpassing
2006	192,3	Prijspeil-aanpassing
2007	192,3	Prijspeil-aanpassing
2008	194,4	Prijspeil-aanpassing
2009	197,5	Prijspeil-aanpassing
2010	197,6	Afrondingsverschil

Van het totale bedrag van € 197,6 miljoen (prijspeil 2010) zijn 88 MRAT-versies en 120 AD-versies² aangeschaft inclusief bijbehorende uitrusting, technische documentatie, opleidingen voor de eerste instructeurs en opleidingsleermiddelen.

In het gezamenlijke productiecontract voor de Fennek-voertuigen zijn, voor de 410 Nederlandse voertuigen, ook reservedelen en speciaal gereedschap opgenomen. De kosten van het speciale gereedschap bedroegen € 0,5 miljoen en die van het reservedelenpakket € 2 miljoen. Omdat het budget voor de MRAT en AD-versies hiervoor geen ruimte meer bood zijn de reservedelen en het speciale gereedschap – identiek voor alle Fennek varianten – betaald uit het budget van de Fennek LVB, waar nog wel enige ruimte was.

Conclusie: Met uitzondering van een BTW-correctie en jaarlijkse prijspeil-aanpassingen is het projectbudget niet veranderd. De Fennek MRAT/AD is daarmee binnen het budget gebleven. Wel past hierbij de kanttekening dat het budget niet toereikend was voor de verwerving van speciaal gereedschap en reservedelen. Het budget van de Fennek LVB bood echter nog wel ruimte om speciaal gereedschap en een beperkte hoeveelheid reservedelen te verwerven. In de paragraaf Exploitatievoorbereiding kom ik hierop terug.

¹ Per 1 januari 2001 werd het algemene BTW-tarief verhoogd van 17,5 procent naar 19 procent.

² De verdeling over de types is door organisatieaanpassingen gewijzigd ten opzichte van de behoefte in de D-fase. Het totale aantal voertuigen is niet gewijzigd.

Planning

Bij de projectplanning in de A-fase werd ervan uitgegaan dat de instroom van de Fennek in 2005 zou aanvangen. Door het faillissement van de Nederlandse leveranciers *SP Aerospace & Vehicle Systems* en *RDM Technology B.V. (RDM-T)*, in dit project een onderleverancier van SP, is het project met een jaar vertraagd. Na het faillissement van SP is door KMW met het oog op het afgesproken Nederlandse werkaandeel het nieuwe bedrijf *Dutch Defence Vehicle Systems (DDVS)* opgericht. Dit bedrijf heeft de werkzaamheden van SP in dit project overgenomen. In het nieuwe contract werd een instroomperiode van 2006 tot 2008 overeengekomen. Voor Defensie had deze vertraging geen noemenswaardige gevolgen.

Toen de eerste Fenneks werden geleverd aan de operationele eenheden werd duidelijk dat het Commando landstrijdkrachten door personeelsgebrek niet voldoende bemanningen kon leveren. Door de instroom aan te passen aan de personele capaciteit, kon worden voorkomen dat voertuigen tijdens de garantieperiode ongebruikt zouden blijven. De leverancier heeft hiervoor geen extra kosten berekend.

Conclusie: Ten opzichte van de eerste planning is de aanvang van de instroom met een jaar vertraagd en het einde van de instroom met twee jaar, zonder negatieve gevolgen voor Defensie.

Risico's

Technische risico's

De keuze voor de al ontwikkelde Fennek heeft ertoe geleid dat het project relatief kleine technische risico's kende. Er bleken slechts weinig technische aanpassingen nodig te zijn en deze waren eenvoudig van aard.

Productierisico's

Als gevolg van het faillissement van RDM-T en SP moest de productie worden overgenomen door andere Nederlandse bedrijven. Dit bracht enkele productierisico's met zich mee ten aanzien van tijd en kwaliteit. Ook voor de integratie van deelproducten werd een risico onderkend.

Risicobeheersing

De risico's werden beheerst door de leveranciers kwaliteitssystemen te laten hanteren die voldoen aan de eisen van het *Allied Quality Assurance Paper (AQAP)2110/2120*. Daarnaast heeft steeds personeel van de afdeling Toezicht Defensieleveranciers (TDL) van de Defensie Materieel Organisatie (DMO) toezicht gehouden op de werkzaamheden van de industrie. Bij de Duitse leveranciers is toezicht uitgeoefend door de Duitse evenknie van TDL. Met de uitvoering van toezicht is gewaarborgd dat de geleverde voertuigen bij aflevering voldeden aan de kwaliteitseisen.

Conclusie: De risicobeheersing is afdoende geweest.

projectorganisatie, Projectbeheersing en -beheer

De projectorganisatie voor de vervanging van de M577 en YPR bestond uit een projectleider, een contractmanager en een projectcontroller. Het team werd indien nodig tijdelijk uitgebreid met personeel uit een DMO-projectenpool. Daarmee is goed gebruik gemaakt van de schaarse personele capaciteit terwijl tevens het behoud van kennis en ervaring bij de projectorganisatie gewaarborgd werd.

Voor het Fennek-project is tevens een binationaal projectteam opgericht met een Nederlandse projectleider en contractmanager. Daaraan waren een Nederlands en een Duits systeemmanagementteam toegevoegd. Het projectteam stond onder toezicht van een binationale stuurgroep onder Nederlands voorzitterschap. Het binationale team is begonnen met een vast vergaderschema dat gaandeweg is vervangen door ad hoc vergaderplanningen.

De projectteams werkten binnen de kaders van het DMP volgens de «Aanwijzing Projectmanagement Defensie» en volgens het «Voorschrift Projectmanagement DMO». Deze aanwijzing en het voorschrift beschreven nauwkeurig de voor een beheerste en beheerde projectvoering noodzakelijke werkzaamheden. Belangrijke beheersingsinstrumenten waren de DMP-documenten die dienden ter besluitvorming en verantwoording. Naast de beheersingsmaatregelen uit de genoemde aanwijzing en het voorschrift had de projectorganisatie te maken met de periodieke rapportageverplichting en accountantscontrole die zijn voorgeschreven in de Regeling Grote Projecten.

Conclusie: De in omvang beperkte projectorganisatie heeft binnen de kaders van het DMP en de Regeling Grote Projecten het project op een beheerste manier uitgevoerd.

Publiekprivate samenwerking, PrivatE cofinanciering en -exploitatie, contracteringsstrategie en Industriële aspecten

Publiekprivate samenwerking, private cofinanciering en -exploitatie

Bij dit project is geen sprake van publiekprivate samenwerking zoals gedefinieerd door het ministerie van Financiën. Ook private cofinanciering en -exploitatie zijn niet aan de orde.

Contracteringsstrategie

Na het ontwikkelingstraject van de Fennek beschikte de leverancier over een monopoliepositie. Dat was van invloed op de onderhandelingspositie van Defensie dat slechts beschikte over één «drukmiddel»: in geval van een onacceptabele offerte kon worden afgezien van de voorgenomen aankoop. Uiteindelijk heeft Defensie een contract gesloten binnen het taakstellende budget en is de contracteringsstrategie dus succesvol geweest.

Conclusie: Ondanks de monopoliepositie van de aanbieder kon de Defensie een gunstig contract bedingen (zie ook hierna onder Financiële gevolgen)

Financiële gevolgen

In het productiecontract met de *Arbeitsgemeinschaft* is afgesproken dat de betrokken partners hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de nakoming van de verplichtingen. Deze afspraak zorgde ervoor dat problemen bij één van de partners niet voor rekening van Defensie kwamen. Het gevolg was dat ondanks het faillissement van SP en RDM-T het project binnen de financiële randvoorwaarden kon worden uitgevoerd.

Lesson learned: Bij contracten met samenwerkende firma's moet Defensie rekening houden met een faillissement van één van de betrokken firma's. De clausule zoals opgenomen in het Fennek-contract biedt hiervoor een bruikbaar raamwerk.

Industriële aspecten

De Nederlandse industrie heeft in belangrijke mate deelgenomen aan de productie van de Fennek-voertuigen. Hierover heeft Nederland met Duitsland afspraken gemaakt die zijn vastgelegd in een *Memorandum of Understanding*. De invulling van het overeengekomen werkaandeel voor de Nederlandse industrie is in 2004 gevalideerd door de ADD. Het aandeel bedraagt 46,3 procent en voldoet daarmee aan het minimum van 46 procent dat vooraf was overeengekomen.

Conclusie: De leverancier heeft voldaan aan de participatieverplichting.

Exploitatievoorbereiding

Kort na de invoering van de Fennek heeft zich een aantal technische problemen voorgedaan die de inzetbaarheid negatief beïnvloedden. Met steun van het IBT en de leverancier zijn deze problemen onder garantie verholpen. Het ontstaan van technische problemen vlak na de levering van nieuw materieel is niet ongebruikelijk. Deze problemen waren meestal van tijdelijke aard en zijn daarom in deze projectevaluatie niet nader onderzocht.

De inzetbaarheid is na het verhelpen van deze kinderziektes echter onder het gewenste niveau gebleven. Een aantal elkaar versterkende oorzaken ligt hieraan ten grondslag.

Het initiële pakket reservedelen was ontoereikend. Het projectbudget was niet voldoende om de gebruikelijke voorraad aan initiële reservedelen te kopen en het aangeschafte pakket bevatte niet alle door de fabrikant opgegeven noodzakelijke artikelen. Daarnaast is de initiële voorraad aangeschaft voor een periode van twee jaar in plaats van de gebruikelijke drie jaar. Het pakket – dat bestemd was voor alle Fennek-varianten – is betaald uit het budget van de Fennek LVB.

De Fennek is ingezet bij de ISAF-missie in Afghanistan en bij de voorbereiding daarop. De belasting als gevolg van deze inzet was aanmerkelijk hoger dan voorzien in het gebruiksprofiel dat aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw was opgesteld. Er traden daardoor meer defecten op en de vraag naar reservedelen was groter dan voorzien.

De effecten van de geringe initiële voorraad en het hogere verbruik werden versterkt door het feit dat er in de afgelopen jaren weinig reservedelen zijn aangeschaft ter aanvulling van de voorraad. In 2010 zijn er zelfs helemaal geen reservedelen gekocht. De reservedelen bleken bovendien duurder te zijn dan verwacht omdat de Fennek in relatief kleine aantallen is geproduceerd en omdat de meeste reservedelen alleen voor de Fennek bruikbaar zijn.

De problemen met de reservedelenvoorraad werden nog verder vergroot door de trage reparatie van componenten door de industrie. Defensiebedrijven zijn pas ingeschakeld voor het herstel van componenten toen de Fennek al instroomde.

Conclusie: Het besluit om een beperkt initieel pakket reservedelen te verwerven heeft bijgedragen aan de te lage inzetbaarheid van de Fennek. Dit effect is versterkt door een hoger reservedelenverbruik dan geraamd, stagnerende herbevoorrading van reservedelen, hogere reservedelenprijzen dan verwacht en door lange hersteltijden van componenten.

Lesson learned: Defensie heeft destijds bewust gekozen voor een klein initieel reservedelenpakket. Gebleken is dat deze keuze niet goed heeft uitgepakt.

Lesson learned: Ook als de gebruikelijke initiële voorraad reservedelen zou zijn aangeschaft, zouden spoedig tekorten aan reservedelen zijn opgetreden vanwege de stagnerende herbevoorrading. Deze problemen zijn niet alleen bij het Fennek-project maar ook bij andere projecten naar voren gekomen.

Maatregelen (uitgevoerd): Al gedurende een aantal jaren maakt de exploitatieraming deel uit van de behoeftestelling. Hierdoor worden naast de investeringskosten ook de exploitatiekosten in de besluitvorming meegenomen. Daarnaast wordt sindsdien een procedure gevolgd waarbij Defensie op grond van de exploitatieraming exploitatiebudget reserveert.

Maatregelen (in voorbereiding): In het kader van de beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* (Kamerstuk 32 733, nr. 1) worden maatregelen genomen die ertoe moeten leiden dat de tekorten aan reservedelen en andere voorraden eind 2014 zijn ingelopen. Daarnaast streeft Defensie naar een duurzaam evenwicht tussen de doelstellingen, de activiteiten en de benodigde middelen.

Een mogelijkheid om de reservedelentekorten van de Fennek te verkleinen is om de 40 overtollig geworden Fenneks niet volledig af te stoten. Die overtolligheid vloeit voort uit de beleidsbrief. Van de voertuigen kunnen onderdelen worden gebruikt als reservedelen. Deze mogelijkheid wordt nu verder onderzocht.

Voor een structurele aanpak van de exploitatieproblemen wordt thans gewerkt aan plannen waarbij per wapensysteem, op grond van normen en gebruiksplannen, een meerjarenraming van de exploitatiekosten wordt gemaakt.

Samenvattend oordeel

Het Fennek MRAT/AD-project is uit het oogpunt van projectmanagement en -verloop een complex project geweest. Na de studiefase is het project gekoppeld aan een reeds lopend project (Fennek LVB) met een ontwikkelings- en een productie-element. Voorts is het project als binationaal project uitgevoerd en trad als leverancier een *Arbeitsgemeinschaft* op die bestond uit twee firma's. Daarnaast werd het project geconfronteerd met het faillissement van één van de partners van deze *Arbeitsgemeinschaft*. Ondanks al deze problemen is de projectorganisatie en de betrokken industrie erin geslaagd het project succesvol te voltooien.

Het project heeft met de Fennek MRAT/AD een voertuig opgeleverd dat voldoet aan de gestelde eisen. Het project kende een vertraging van ongeveer een jaar als gevolg van het faillissement van één van de leveranciers en personele krapte bij de eenheden tijdens de invoering. Deze vertraging heeft geen ingrijpende gevolgen gehad. Het project is binnen de financiële randvoorwaarden gebleven. Hierbij past echter wel de kanttekening dat het initieel aangeschafte pakket reservedelen niet toereikend is gebleken. Dat heeft negatieve gevolgen gehad voor de inzetbaarheid van het voertuig en deze gevolgen zijn nog steeds merkbaar.

Voortzetting

Ik stel voor met deze evaluatie het Fennek-deel van het project formeel af te sluiten. De jaarrapportage over het project «Vervanging Pantservoertuigen M577 en YPR» zal zich daarmee voortaan beperken tot het Infanteriegevechtsvoertuig CV-90 en het Groot pantserwielvoertuig de Boxer.

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen