

INLEIDING

1. Het project "Infanteriegevechtsvoertuig" betreft de verwerving van infanteriegevechtsvoertuigen ten behoeve van de Koninklijke Landmacht (KL). Dit project vormt, samen met het project "Klein gepantserd wielvoertuig (Fennek)" en het project "Groot gepantserd wielvoertuig (Boxer)" het project "Vervanging Pantservoertuigen YPR 765 en M577". Dit laatstgenoemde project is door de Tweede Kamer op 26 juni 1997 als groot project aangewezen en valt hiermee onder de procedureregeling grote projecten.
2. De d.d. 11 april 2002 gewijzigde procedureregeling grote projecten, die volgens de tekst zelf, bedoeld is voor de informatievoorziening van regering aan Tweede Kamer in stadia van voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie, stelt eisen aan de informatievoorziening in al deze genoemde fasen.
3. Eén van de drie onderdelen van het project "Vervanging Pantservoertuigen YPR 765 en M577", namelijk het project "Infanteriegevechtsvoertuig (IGV)" bevindt zich in de fase van besluitvorming. Nu ligt ter tekening voor het conceptcontract met de fabrikant (Alvis-Hägglunds) van deze voertuigen. Door middel van een zgn. "Kamerbrief" (nr. M2004010530 d.d. 29 oktober 2004) wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen van de Minister van Defensie tot aanschaf bij Alvis Hägglunds.
4. Naast een aantal in de procedureregeling genoemde voorwaarden, die aan de informatievoorziening in deze fase van besluitvorming worden gesteld, dient deze informatievoorziening ook een rapport van de departementale accountantsdienst, bij Defensie: de Auditdienst Defensie (ADD), te omvatten.
5. Dit moment van besluitvorming vormt, gelet op de procedureregeling grote projecten, aanleiding tot voorliggend rapport van de Auditdienst.

OPDRACHT

6. In het kader van de procedureregeling grote projecten dienen wij inzake het project "Vervanging Pantservoertuigen YPR 765 en M577" naar de stand (11 oktober 2004), moment van besluitvorming tot opdrachtverstrekking aan Alvis – Hägglunds, een onderzoek uit te voeren naar de volgende aspecten:
 - De toegepaste calculatiemethodes en risicoanalyses bij het project IGV;
 - Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
 - De toereikendheid van de organisatie die bij de voorbereiding van de deelprojecten functioneert of heeft gefunctioneerd;
 - De toereikendheid van de organisatie die bij de uitvoering van het project is ingericht of ingericht zal worden.

VERRICHTE WERKZAAMHEDEN

7. Ons onderzoek is verricht in overeenstemming met algemeen aanvaarde richtlijnen met betrekking tot assurance-opdrachten. Op grond van deze richtlijnen hebben wij onze werkzaamheden zodanig uitgevoerd dat een deugdelijke grondslag is verkregen voor onze bevindingen over de door ons onderzochte punten.

Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses IGV

8. Ter zake van de toegepaste calculatiemethoden en risico - analyses hebben wij nagegaan of deze op toereikende wijze zijn opgezet en uitgevoerd.

Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid van het IGV-project

9. Over het realiteitsgehalte van de financiering en budgettaire inpasbaarheid hebben wij inlichtingen ingewonnen bij functionarissen van de organisatie en beschikbare documenten doorgenomen teneinde de aanvaardbaarheid van veronderstellingen, de prijscomponent en de volumecomponent te beoordelen. Tevens hebben wij onderzocht of in de begroting 2004 en latere jaren rekening is gehouden met dit project.

Toereikendheid van de organisatie, die bij de voorbereiding functioneert

10. Wij hebben door middel van interviews met de projectleiding en door documentonderzoek nagegaan in hoeverre sprake is van een toereikende organisatie in de voorbereidingsfase.

Toereikendheid van de organisatie, die voor de uitvoering zal worden ingericht

11. Door middel van gesprekken met de projectleiding en door middel van documentonderzoek is onderzocht in hoeverre sprake is van een toereikende voorbereiding ten behoeve van de organisatie in de uitvoeringsfase.

BEVINDINGEN**Toegepaste calculatiemethoden**

12. Eén van de belangrijkste afwegingscriteria bij een investeringsvoorstel heeft betrekking op de levensduurkosten van het betreffende materieel. De levensduurkosten bestaan in algemene zin uit de investeringskosten, de exploitatiekosten gedurende de gehele levensduur van het materieel en de afstotingskosten aan het eind van de levensduur ervan.
13. Voor de berekening van de levensduurkosten zijn gegevens van de leverancier van het voertuig noodzakelijk. Deze gegevens omvatten onder meer de mate van noodzakelijk onderhoud, de frequentie en tijdsduur van onderhoud en gegevens over vervanging van componenten en onderdelen.

Op basis van deze informatie en het verwachte inzetprofiel van de voertuigen, heeft de KL de levensduurkosten van het voertuig berekend. Hierbij hanteert de KL de zogenaamde Military Standards die binnen de NATO gebruikelijk zijn ter bepaling van de levensduurkosten.

14. Eén van de drie potentiële leveranciers (PSM), leverancier van de PUMA, heeft geen kwantitatieve gegevens overlegd in verband met het ontwikkelstadium, waarin de PUMA zich ten tijde van het opmaken van de offerte bevond. Van de leverancier van de ULAN (Steyer Daimler Puch) is geen informatie over de levensduurkosten van het wapensysteem ontvangen (wel van het voertuig). Van Alvis – Hägglunds (fabrikant van de CV-90) zijn gegevens over de levensduurkosten ontvangen van de gehele configuratie. Naar ons oordeel heeft Defensie voldoende inspanning betoond om deze gegevens van de eerste twee genoemde fabrikanten te verkrijgen.
15. De uitkomsten van de berekeningen naar de exploitatiekosten van de CV-90 zijn ons overlegd. De door Defensie opgestelde berekeningen zijn gebaseerd op gegevens van Alvis-Hägglunds over de levensduurkosten van de CV-90. Deze bedragen, met inachtneming van een rentevoet, in totaal € 1.936 miljoen.

Op basis van deze berekeningen wordt gesteld dat de exploitatiekosten voor het gehele bestand € 44 miljoen per jaar bedragen gedurende de levensduur (30 jaar) van de IGV. Er bestaat geen inzicht in de exploitatiekosten van de momenteel in gebruik zijnde YPR voertuigen. Daardoor kunnen wij geen uitspraak doen over de eventuele meer- of minder kosten van de IGV voertuigen in de komende jaren op het gebied van de exploitatiekosten. Door ons is vastgesteld dat, onder zekere aannames over te hanteren rentevoet, het gebruik, onderhoud en bevoorrading, het niet mee in beschouwing nemen van afstotingskosten van het voertuig en een aantal overige omgevingsfactoren, de opgave van Alvis – Hägglunds resulteert in het eerdergenoemde bedrag van € 44 miljoen per jaar. De aanvaardbaarheid van deze vooronderstellingen hebben wij niet onderzocht.

16. Opgemerkt wordt dat maar van één leverancier, Alvis-Hägglunds, de gevraagde informatie was ontvangen en daarom geen afweging van alternatieven ter zake van dit punt heeft kunnen plaatsvinden. Gelet echter op het feit dat ook op de andere afwegingscriteria als kwaliteit, prijs, levertijd en ontwikkelrisico de twee andere kandidaten (aanmerkelijk) slechter scoorden dan de CV-90 behoefden de levensduurkosten uiteindelijk niet als selectie criterium te worden gehanteerd. Wij hebben vastgesteld dat het keuzeprocess op een zorgvuldige wijze is doorlopen.
17. Bij het afwegingsproces, dat geleid heeft tot de keuze van de fabrikant, hebben de aspecten prijs, kwaliteit, tijd, risico (meer in het bijzonder: ontwikkelrisico) en mate van compensatie een rol gespeeld. De resultaten van deze afweging zijn ons overlegd. In alle vijf de genoemde aspecten scoorde de CV-90 als beste. Wij achten de wijze van afweging aanvaardbaar.

Risicoanalyse

18. In algemene zin dient bij een risicoanalyse onderscheid te worden gemaakt in risico's samenhangend met de aspecten product, tijd en geld. De risico's die in de kamerbrief worden geadresseerd hebben betrekking op deze drie aspecten.
19. Bijzondere financiële risico's worden niet voorzien. Aangezien de afzonderlijke componenten van het voertuig al door de KL en TNO getest zijn, blijft over het risico dat samenhangt met de geïntegreerde werking van de afzonderlijke componenten in één (geheel) voertuig. In het contract is een kwalificatiefase voorzien, voordat met de serieproductie wordt begonnen. De eventuele risico's voortvloeiend uit de resultaten van de kwalificatietest zijn in de Kamerbrief genoemd.
20. Wij hebben geen aanwijzingen dat er nog belangrijke risico's zijn die niet in het conceptcontract zijn afgedekt.

Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid

21. Het conceptcontract met Alvis Hägglunds bevat een betalingsschema dat voor de eerstkomende zes jaren in sterke mate afwijkt van wat in de begroting is opgenomen. Ter illustratie zij vermeld dat in de in september jl. ingediende ontwerpbegroting 2005 nog bedragen zijn opgenomen van resp. € 4,4 miljoen voor 2004 en € 5,0 miljoen voor 2005, terwijl het voorliggende betalingsschema leidt tot bedragen van ca. € 100 miljoen in beide jaren.
22. Deze afwijkingen ten opzichte van de begroting zijn een gevolg van het naar voren halen van de aanschaf van de IGV en het opnemen in het conceptcontract van voorschotbetalingen. In de Kamerbrief zegt Defensie toe binnen de begroting het benodigde budget vrij te zullen maken. Tevens is in hoofdlijnen aangegeven op welke wijze deze inpassing kan worden gerealiseerd.
23. In de concept – opdrachtbrief aan Alvis-Hägglunds is sprake van de bestelling van 184 IGV's terwijl in de jaarrapportage en voorgaande documenten als het DMP-A en DMP-B document sprake was van de bestelling van 200 voertuigen. Het verschil wordt verklaard door het niet bestellen van zestien bergingsvoertuigen.

Samen met het bestellen van pantserpakketten voor slechts 100 van de 184 voertuigen, wordt een "besparing" bereikt van ca € 98 miljoen. Niettemin blijft sprake van een overschrijding van het budget ter grootte van circa € 92 miljoen. In de Kamerbrief is hierover opgenomen dat de Staatssecretaris van Defensie u vóór de begrotingsbehandeling in een aparte brief zal informeren op welke wijze het totale projectbudget in de defensiebegroting zal worden verwerkt. Dientengevolge hebben wij ons nog geen oordeel kunnen vormen omtrent de uiteindelijke budgettaire inpassing van het totale project.

24. De Leopard-1 bergingstanks worden gedurende hun resterende levensduur ingezet voor IGV-berging. Na het verstrijken van de levensduur van de Leopard-1 bergingstanks zal opnieuw moeten worden bezien op welke wijze in de (totale) behoefte aan bergingscapaciteit zal worden voorzien. Volgens Defensie is een eventuele vervanging niet noodzakelijk in de huidige begrotingsperiode en daarom niet meegenomen in de defensiebegroting.
25. Het toevoegen van Leopard-1 bergingstanks aan een pantserinfanteriebataljon betekent een introductie van een voertuig dat qua configuratie en logistiek afwijkt van de huidige YPR en toekomstige IGV voertuigen, wat consequenties zal hebben voor de exploitatie. In de Kamerbrief wordt voorzien dat als gevolg van de beslissing de Leopard-1 bergingstanks te gebruiken de materiële exploitatielasten "iets hoger" zullen uitvallen. Het betreft hier een kwalitatieve inschatting, die wij niet inhoudelijk hebben kunnen toetsen. In hoeverre de Leopards-1 bergingstanks een realistisch alternatief vormen, hebben wij niet kunnen vaststellen.

Toereikendheid van de organisatie in de voorbereidingsfase

26. Bij het onderzoek van de Vijfde Jaarrapportage van het project "Vervanging Pantservoertuigen YPR 765 en M577" is de toereikendheid van de projectorganisatie beoordeeld. Ons oordeel was dat de projectorganisatie toereikend was en op toereikende wijze had gefunctioneerd. Begin deze zomer is het project in een stroomversnelling terechtgekomen. Daardoor is binnen het project een aantal processtappen in versneld tempo doorlopen en is er sprake geweest van versterkte regie vanuit de Bestuursstaf. Wij zijn van oordeel dat de Bestuursstaf en de projectorganisatie van de KL in de laatste maanden van het besluitvormingsproces intensief en niet altijd op gebruikelijke gestructureerde wijze met elkaar hebben samengewerkt. Ons onderzoek heeft echter geen indicaties opgeleverd die erop wijzen dat de kwaliteit van het besluitvormingsproces binnen Defensie in negatieve zin is beïnvloed.

Toereikendheid van de projectorganisatie uitvoeringsfase

27. Na afsluiting van de voorbereidingsfase zal de projectorganisatie worden aangepast. De inrichting zal worden afgestemd op de diverse resultaatgebieden (opleidingen, systeem, beproevingen en realisatie voorbereiding en begeleiding) en er zullen nieuwe instellingsbeschikkingen worden opgesteld. In gesprekken met functionarissen binnen het projectteam wordt enige zorg uitgesproken over het samen vallen van de werkzaamheden van de projectgroep met de activiteiten rondom de reorganisaties (vorming Defensie Materieel Organisatie (DMO) en Operationele Commando's (OPCO's)). Deze reorganisaties zouden een druk kunnen leggen op de deelnemers in het projectteam.

Vanuit de leiding van de Koninklijke landmacht is echter aangegeven dat er voldoende capaciteit zal worden vrijgemaakt voor het IGV-project zodat deze effecten zoveel als nu wordt voorzien, worden gemitigeerd. De wijze waarop de uitvoeringsorganisatie qua opzet is beschreven geeft ons geen aanleiding tot opmerkingen.

DE DIRECTEUR DEFENSIE AUDIT DIENST

L.A.M. van den Nieuwenhuijzen RA