



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Rapport van Bevindingen

Evaluatie project Infanteriegevechtsvoertuig

Colofon

Titel	Evaluatie project Infanteriegevechtsvoertuig CV9035NL
Uitgebracht aan	HDB
Datum	28 februari 2017
Kenmerk	2017-0000035664

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Algemeen	4
1.2	Context	4
1.3	Doel	4
1.4	Referentiekader	4
1.5	Belangrijkste bevindingen	5
2	Bevindingen nader beschouwd	6
2.1	Alle te beantwoorden vragen zijn beantwoord	6
2.2	Er is sprake van een technisch complex doorontwikkeld project	6
2.3	Defensie heeft geen royalties ontvangen naar aanleiding van de verwerving van CV-90 voertuigen door de Deense krijgsmacht	6
2.4	Er is sprake van ontoereikende hoeveelheid reservedelen.	7
2.5	Verhoging BTW niet vermeld in evaluatierapport.	7
3	Ondertekening	8
4	Bijlage(n)	9
4.1	Management reactie	9

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Op 26 juni 1997 heeft de Tweede kamer het project "Vervanging Pantservoertuigen M577 en YPR " aangewezen als groot project in het kader van de rijksbrede Regeling Grote Projecten (RGP)¹. Artikel 15 en 16 van deze regeling schrijven een evaluatie van het project voor. Dit project bestaat uit drie deelprojecten: de aanschaf van een groot pantserwielvoertuig (later: de Boxer), van een klein pantserwielvoertuig (later: de Fennek) en van een pantserinfanteriegevechtsvoertuig (IGV, later: de CV-90).

Voor wat betreft het deelproject "Pantserinfanteriegevechtsvoertuig" heeft het Ministerie van Defensie een eindevaluatie opgesteld conform artikel 15 en 16 van de RGP². Deze eindevaluatie is het DMP-E document in het DMP-proces voor de verwerving van het pantserinfanteriegevechtsvoertuig en is het object van onderzoek in de audit van de ADR.

Dit ADR rapport beschrijft bevindingen naar aanleiding van deze eindevaluatie.

1.2 Context

Het projectvervanging pantservoertuigen bestaat uit drie deelprojecten. Over de evaluatie van het deelproject Fennek heeft de ADR eerder een rapport³ geschreven. Het gehele project is pas beëindigd als ook over het deelproject Boxer een eindevaluatie is opgesteld. Op dit moment heeft de Commissie, waarvan in de RGP sprake is, het project nog niet als beëindigd verklaard. Dit zal na verwachting gebeuren zodra van het deelproject Boxer de eindevaluatie is opgesteld.

1.3 Doel

Het doel van de audit is het onderzoeken van de evaluatie en onderliggende documenten alsmede het vastleggen van bevindingen in een rapport. Meer specifiek wordt onderzocht of de krachtens de RGP te beantwoorden vragen zijn opgenomen en worden beantwoord.

1.4 Referentiekader

Het onderzoek van de ADR heeft het karakter van een "Opdracht tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële overzichten" (COS 4400). Deze Standaard geeft ook nuttige aanwijzingen voor onderzoeken met betrekking tot niet-financiële informatie⁴.

1 RGP, handelingen Tweede kamer 2005/06, 5751-2, Aannemen nieuwe RGP en Kamerstuk II 2005/06, 30 351, nr 3 en nr 6: Brief Presidium met voorstel nieuwe RGP en Nota van Wijziging;

2 "Eindevaluatie van het project Infanteriegevechtsvoertuig CV9035NL", Ministerie van Defensie, 12 januari 2017

3 "Rapport Quick scan evaluatie project Fennek MRAT/AD", nr BS2011036422 d.d. 2 november 2011

4 Handleiding Regelgeving Accountancy (HRA), Controle en Overige Standaarden (COS) 4400, NBA, 2016.

1.5 Belangrijkste bevindingen

In de eindevaluatie behoren krachtens de RGP acht deelvragen beantwoord te worden. Vastgesteld is dat elk van deze acht deelvragen in het Evaluatierapport wordt beantwoord.

Eén van de andere bevindingen betreft het COTS/MOTS⁵ karakter van de verwerving van de IGV, waarvan in de evaluatie sprake is. Dit was, zoals gesteld in het evaluatie rapport, in aanvang wel de bedoeling van de verwerving bij de fabrikant. Niettemin ging de aanschaf, zoals ook beschreven in het evaluatierapport, gepaard met een technisch complexe doorontwikkeling van de CV-90 naar de CV9035NL.

Als gevolg hiervan is de productie van de serie en de levering aan Nederland vertraagd. De Deense krijgsmacht heeft inmiddels besloten tot aanschaf van een CV-90 die vrijwel geheel overeenkomt met de Nederlandse CV-90 configuratie. Als gevolg van de initieel veronderstelde COTS/MOTS verwerving, bevatte het contract geen royalty regeling en vloeiden er geen royalties naar Nederland.

⁵ COTS: Commercial of the shelf, MOTS: Military of the shelf;

2 Bevindingen nader beschouwd

2.1 Alle te beantwoorde vragen zijn beantwoord

De RGP schrijft voor dat acht vragen beantwoord dienen te worden in een evaluevaluatie. In het betreffende rapport worden deze vragen achtereenvolgens paragraafsgewijs behandeld. Deze vragen gaan in op de verwezenlijking van de oorspronkelijk gestelde doelstellingen van het project, de daarvoor verrichte activiteiten, de ermee gepaard gaande kosten, ramingen, risico's, beheersing van het project, (indien van toepassing) publiek-private samenwerking en analyse van verschillen ten aanzien van realisatie van doelstellingen, activiteiten en kosten.

Het rapport bevat tevens in de Inleiding een samenvatting van elk van de veertien jaarlijkse rapportages, welke gedurende de projectduur van 2000 tot 2013 naar de Kamer zijn gestuurd, telkenjare voorzien van assurancerapporten van de Accountantsdienst cq Auditdienst.

2.2 Er is sprake van een technisch complex doorontwikkeld project

De overeenkomst met de leverancier BAE Systems Hägglunds (BSH) uit Zweden is gebaseerd op een Commercial of the Shelf/Military of the Shelf type verwerving⁶ (COTS/MOTS). Aanvankelijk was het wel de bedoeling om tot COTS/MOTS aanschaf over te gaan. Bij een dergelijke aanschaf is in de regel sprake van weinig ontwikkelingskosten. Niettemin ging de aanschaf, zoals ook beschreven in het evaluatierapport, gepaard met een technisch complexe doorontwikkeling van de CV90 naar de CV9035NL. Als gevolg hiervan is de productie van de serie en de levering aan Nederland vertraagd. In het evaluatierapport wordt gesproken van een onderschatting van deze doorontwikkeling.

Dit laatste mag opmerkelijk genoemd worden: het voertuig is sedert 1993 in gebruik bij het Zweedse leger, in minimaal drie verschillende versies (A, B en C). Daarnaast hebben leveringen aan Noorwegen (vanaf 1996), Zwitserland (vanaf 2002) en Finland (vanaf 2002)⁷ in weer andere varianten plaatsgevonden. Na leveringen aan Nederland (184 stuks) is ook aan Denemarken geleverd (45 stuks).

Reeds eerder is door de ADR in één van haar rapporten het IGV project aangeduid als een combinatie van COTS/MOTS-en ontwikkel-project⁸.

2.3 Defensie heeft geen royalties ontvangen naar aanleiding van de verwerving van CV-90 voertuigen door de Deense krijgsmacht

De Deense krijgsmacht heeft haar keuze laten vallen op het Nederlandse type voertuig. Het Deense voertuig CV9035Dk (45 stuks) is vrijwel gelijk aan het Nederlandse voertuig, zodat een bijdrage van Denemarken aan de ontwikkelingskosten in de rede ligt. Hiervan was echter geen sprake.

⁶ Evaluatierapport, blz 23

⁷ "De onderofficier", uitgave C-CLAS, juli-aug 2014, blz 32-39.

⁸ ADR rapport "Beheersing grote projecten", 2012, BS2012031398 d.d. 18 oktober 2012

Doorgaans bevat een overeenkomst, waarbij sprake is van een voor de Nederlandse krijgsmacht ontwikkeld wapensysteem een royalty paragraaf⁹, als gevolg waarvan de ontwikkelingskosten, die betaald zijn door Nederland, voor een deel worden gedekt. Wij hebben geconstateerd dat in de Richtsnoer Contractvorming¹⁰ een royalty-paragraaf staat opgenomen, terwijl het Ministerie van Defensie ook bij andere contracten voor de aanschaf van wapensystemen sinds een aantal jaar een dergelijke royalty paragraaf opneemt in de contracten.

Van een dergelijke royalty paragraaf was in het onderhavige contract geen sprake.

2.4 Er is sprake van ontoereikende hoeveelheid reservedelen.

In het evaluatierapport en diverse jaarrapportages is sprake van een tekort aan reservedelen¹¹. Als gevolg hiervan was er sprake van een daling van de materiële beschikbaarheid. In het evaluatierapport wordt ook bij de Lessons Learned¹² ingegaan op de problematiek van reservedelen. Een duidelijke en praktische les hoe bij toekomstige projecten een dergelijke problematiek te voorkomen, hebben wij evenwel niet aangetroffen.

Daarnaast is echter in het evaluatierapport ook sprake van het "inleveren" van gelden uit het projectbudget (vergelijk een budget ad €1.136,9 mln, prijspeil 2009 en een budget ad € 1.117,7, prijspeil 2015)¹³. Een deel van deze vermindering was het gevolg van vrijval van projectreserve, waarmee de indruk wordt gewekt dat er binnen het project geen andere bestemming voor deze gelden is gevonden.

Het evaluatierapport gaat niet in op het spanningsveld van aanschaf van onvoldoende reservedelen enerzijds en vrijval van reserves anderzijds.

2.5 Verhoging BTW niet vermeld in evaluatierapport.

De periode waarvan in het evaluatierapport sprake is loopt van 1999 tot 2015. Op 1 oktober 2012 was sprake van een verhoging van het BTW tarief van 19% tot 21 %. Het merendeel van de uitgaven was toen echter al verricht. In het evaluatierapport wordt de verhoging van de BTW niet in de tekst vermeld. Het effect van deze verhoging, die bij navraag € 0,6 mln was, op het budget wordt niet genoemd in het rapport.

9 Zie bijvoorbeeld: Richtsnoer Contractvorming Voorbeeldartikelen, BS/HDBV, artikel 9, Royalties, versie dec 2016

10 Richtsnoer contractvorming, Ministerie van Defensie, december 2016

11 Evaluatierapport blz 46

12 Evaluatierapport blz 49 en blz 51

13 Evaluatierapport bijlage C

3 Ondertekening

Den Haag, 28 februari 2017

Auditmanager
Auditdienst Rijk

4 Bijlage(n)

4.1 Management reactie



BS2017005639 / 15-2-2017



Ministerie van Defensie

> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

Auditdienst Rijk

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Ministerie van Defensie

Plein 4
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Datum 23 februari 2017
Betreft Managementreactie Rapport van Bevindingen eindevaluatie project infanteriegevechtsvoertuig

Onze referentie
BS2017005639

Afschrift aan

Op 14 februari 2017 heeft u mij uw rapport over de eindevaluatie van het project infanteriegevechtsvoertuig (IGV) CV9035NL toegezonden. Dit project is als groot project aangewezen op grond van de Regeling Grote Projecten (RGP). Overeenkomstig artikel 16 van de RGP is een eindevaluatie uitgevoerd. Ik ben u erkentelijk voor de waardevolle bijdrage die u met het rapport hebt geleverd aan deze eindevaluatie. Op enkele aspecten uit het rapport reageer ik hieronder afzonderlijk.

In uw rapport stelt u dat het IGV-project een combinatie was van COTS/MOTS en een ontwikkelingstraject en dat het ontvangen van royalty-inkomsten in de rede ligt, nu Denemarken kiest voor een voertuig dat vrijwel geheel overeenkomt met het Nederlandse voertuig CV9035NL. Zoals u opmerkt bevatte het contract echter geen royalty-regeling. U verwijst daarbij naar het 'Richtsnoer contractvorming' van het Ministerie van Defensie. Dit richtsnoer bevat voorbeelden van artikelen zoals die in een contract kunnen worden opgenomen. Het richtsnoer geeft geen kader voor de afweging wanneer een royalty-regeling moet worden toegepast. Zo'n paragraaf 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 doorontwikkeling van de CV90 was technisch complex. U wijst daar terecht op. U vindt het opmerkelijk dat Defensie de doorontwikkeling heeft onderschat, omdat het voertuig eerder in verschillende versies is geleverd aan Finland, Noorwegen, Zweden en Zwitserland. Ervaringen met de ontwikkeling van eerdere versies bieden echter geen garantie dat latere doorontwikkelingen probleemloos verlopen. De verbeterde bescherming, de integratie van een nieuw boordkanon met een groter kaliber, de digitalisering van de voertuigelektronica en de integratie van een *battlefield managementsystem* (BMS) hebben bijvoorbeeld tot technisch complexe aanpassingen aan de CV90 geleid.

Over onvoldoende reservedelen merkt u op dat het evaluatierapport niet ingaat op het spanningsveld van onvoldoende reservedelen enerzijds en het inleveren van gelden uit een taakstellend projectbudget anderzijds. In het taakstellende projectbudget is onder meer de aanschaf van de initiële reservedelenvoorraad opgenomen. Deze voorraad is in overleg met de leverancier samengesteld, waarbij rekening is gehouden met de te verwachten slijtage op basis van gebruikservaringen van de Zweedse krijgsmacht. Het deel van het projectbudget dat was gereserveerd voor de aanschaf van reservedelen is in zijn geheel besteed. Het deel van het projectbudget dat in 2010 is ingeleverd, betrof een gereserveerd bedrag voor contractuele prijsescalatie. De leverancier heeft namelijk een lager bedrag aan escalatie gefactureerd dan begroot. Indien (een deel van) een taakstellend budget niet geheel wordt besteed, wordt het niet benutte budget ingeleverd. Het (her)alloceren van het investeringsbudget is immers aan de opdrachtgever, dat wil zeggen de CDS, zodat deze een integrale afweging met betrekking tot het Defensie investeringsplan kan waarborgen. Overigens wordt de aanvulling van (verbruikte) reservedelen bekostigd uit het exploitatiebudget en niet uit het investeringsbudget.

De constatering dat in het evaluatierapport de verhoging van de BTW per 1 oktober 2012 van 19 procent naar 21 procent niet expliciet is vermeld, is feitelijk juist. De verhoging van de BTW heeft niet geleid tot een aanpassing van het projectbudget, omdat de verhoging uit de projectreserve is bekostigd. In verband hiermee is de gemelde overschrijding van het projectbudget IGV van € 4,5 miljoen voor € 0,6 miljoen toe te schrijven aan de BTW-verhoging.

Ik dank u nogmaals voor uw werk.

DE HOOFD-DIRECTEUR BELEID

Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00