

Vergaderjaar 1998–1999

26 253

F-16 gevechtsvliegtuigen

Nr. 1

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 oktober 1998

Bij brief van 9 april 1998 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport «Lessons Learned» vergezeld van een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden. De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Defensie² hebben over het rapport en de brief een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer en aan de minister van Defensie.

De brief van de Algemene Rekenkamer en de vragen en daarop gegeven antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Walsem

De voorzitter van de vaste commissie voor Defensie,
Valk

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van der Windt

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GL), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th.A.M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Smits (PvdA), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Vendrik (GL), Remak (VVD), Weekers (VVD), Van Dok-Van Weele (PvdA), Udo (VVD) en Blok (VVD).

Plv. leden: Harrewijn (GL), Van Zuijlen (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Koenders (PvdA), Bos (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Rietkerk (CDA), O.P.G. Vos (VVD), vacature PvdA, Reitsma (CDA), Feenstra (PvdA), Rabbae (GL), Van Blerck-Woerdman (VVD), Geluk (VVD), vacature PvdA, De Vries (VVD) en Balemans (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van den Berg (SGP), Zijlstra (PvdA), Van Gijzel (PvdA), Hillen (CDA), Valk (PvdA), voorzitter, Hessing (VVD), ondervoorzitter, Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Stellingwerf (RPF), Essers (VVD), Verhagen (CDA), M.B. Vos (GL), Van 't Riet (D66), Van den Doel (VVD), De Haan (CDA), Visser-van Doorn (CDA), Koenders (PvdA), Harrewijn (GL), Niederer (VVD), Bussemaker (PvdA), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Oplaat (VVD), Albayrak (PvdA) en Balemans (VVD).

Plv. leden: Dittrich (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Arib (PvdA), Leers (CDA), Van Oven (PvdA), Weisglas (VVD), De Milliano (CDA), Ter Veer (D66), Van Middelkoop (GPV), Passtoors (VVD), Van der Hoeven (CDA), Vendrik (GL), Lambrechts (D66), Blaauw (VVD), Eisses-Timmerman (CDA), Ross-van Dorp (CDA), Van Dok-Van Weele (PvdA), Karimi (GL), E. Meijer (VVD), vacature PvdA, Dijkzma (PvdA), Marijnissen (SP), Voorhoeve (VVD), Duivesteijn (PvdA) en Wilders (VVD).

's-Gravenhage, 9 april 1998

1. Inleiding

Hierbij bieden wij u aan het in het Engels gestelde rapport «Lessons Learned», dat is opgesteld door de conferentie van rekenkamers (Supreme Audit Institutions) van de landen die in 1977 met de co-productie van het F-16 programma zijn begonnen¹. Wij voegen aan dit rapport een brief toe, waarin wij ingaan op een aantal aspecten rond verwervingsprojecten van luchtmachtmaterieel door het Ministerie van Defensie. De bevindingen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op het genoemde rapport.

Paragraaf 2 van deze brief bevat de (vertaalde) samenvatting van het rapport. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de lessen reeds zijn verwerkt in het huidige beleid van het Ministerie van Defensie en welke punten in de toekomst nog aandacht verdienen. Het «Lessons Learned» rapport is in een eerdere fase aan de betrokken departementen van Defensie voorgelegd evenals aan het internationale beleidsorgaan van de F-16-lidstaten (Steering Committee). De conclusies van het Rekenkameronderzoek zijn aan het begin van het jaar separaat aan de minister van Defensie en de minister van Economische Zaken (vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het compensatiebeleid) voorgelegd voor commentaar. Zij reageerden respectievelijk in februari en maart 1998. Hun reactie is op hoofdlijnen weergegeven in paragraaf 4 en voorzien van commentaar.

2. «Lessons Learned» rapport

2.1. Algemeen

De regeringen van België, Denemarken, Nederland en Noorwegen sloten in juni 1975 een overeenkomst met de regering van de Verenigde Staten over de geplande co-productie van het F-16 vliegtuig. De afspraken werden vastgelegd in Letters of Offer and Acceptance inzake de productie van 998 multi-inzetbare lichtgewicht F-16 vliegtuigen. Deze werden ondertekend in mei 1977.

Met de eerste aankoop verwierven de VS 650, België 116, Denemarken 58, Nederland 102 en Noorwegen 72 vliegtuigen. In de overeenkomst werd een maximumprijs per vliegtuig van USD 6 091 000 (prijspeil januari 1975) bepaald.

Het totaal aantal vliegtuigen dat ruim twintig jaar later op 1 februari 1997 was geproduceerd bedroeg 3615.

Tabel: aantallen F-16 gevechtsvliegtuigen; eerste aankoop, tweede aankooptranche en verkoop aan derde landen

	eerste aankoop	tweede tranche en derde landen verkoop	Productie per 1-2- 1997
Verenigde Staten	650		
België	116		
Denemarken	58		
Nederland	102		
Noorwegen	72		
Totaal	998	2 617	3 615

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Ten tijde van het onderzoek waren voor nog eens 380 vliegtuigen orders geplaatst.

De Europese regeringen stemden in 1990 in met het moderniseringsprogramma (Midlife Update) van de F-16. In dit programma zullen 309 vliegtuigen worden gemoderniseerd en uitgerust met nieuwe cockpits en vliegtuigelectronica.

De administratieve afsluiting van de eerste aankoop kan in juni 1998 verwacht worden. De afsluiting van de tweede tranche aankopen kan voor het einde van het millennium en van het moderniseringsprogramma in de periode 2002–2005 worden tegemoet gezien. De feitelijke kosten voor de eerste aankoop bedroegen per 30 juni 1996 USD 5 819 000 per vliegtuig (dollars uit 1975).

De conclusies en geleerde lessen kunnen als volgt omschreven worden:

2.2. Wat op korte termijn zou dienen te veranderen

- **Inkrimping van diverse managementorganen**

Nu de eerste aankoop bijna voltooid is en alleen het moderniseringsprogramma nog voortduurt, zijn de rekenkamers van mening dat inkrimping van de bestuursorganen van het F-16 management na afsluiting van de eerste aankoop in overweging genomen zou moeten worden. In toekomstige samenwerkingsprogramma's zou de inkrimping van diverse managementorganen voortdurend punt van aandacht moeten zijn.

- **Vaststellen van een geplande afsluitingsprocedure voor de tweede aankooptranche en het moderniseringsprogramma**

De oorspronkelijke F-16 contracten werden in 1977 getekend en zullen in 1998 administratief afgehandeld worden indien alle voorwaarden alsdan zijn nageleefd. Vanaf de levering van het laatste vliegtuig in 1984 tot aan de administratieve afhandeling van het project is dan een periode van 14 jaar verstreken. Naar de mening van de Rekenkamers is dit om diverse redenen een te lange periode: één reden vormt de moeilijkheid om zo een behoorlijke naleving van het contract te controleren en om de rekenkamers in staat te stellen te controleren of de goedgekeurde budgetten overschreden zijn. De administratieve afhandeling van de tweede tranche aankopen en het moderniseringsprogramma zou zodanig georganiseerd moeten worden dat projecten zo snel mogelijk na levering administratief afgehandeld kunnen worden.

2.3. Waar bij toekomstige programma's rekening mee gehouden zou moeten worden

- **Een meer toegesneden toepassing van wet- en regelgeving**

De overheid van de VS is belast met het management van het F-16 programma en de beslissingen zijn als gevolg daarvan onderworpen aan de Amerikaanse wet- en regelgeving en afspraken over het F-16 programma.

Eén probleem in dit verband is dat de toepassing van de wet- en regelgeving gedurende de looptijd van de programma's diverse malen veranderd is. Deze veranderingen kunnen van invloed zijn op de prijs die door de Europese regeringen voor het vliegtuig betaald moet worden. In dit kader is nog steeds een discussie gaande over de vraag of de later ingevoerde logistieke toeslag door de Europese regeringen aan de VS betaald moet worden. Veranderingen in de toepassing van de wet- en regelgeving en een gebrek aan informatie hebben de controle van deze samenwerkingsprogramma's door de Europese rekenkamers bemoeilijkt.

De rekenkamers zijn van mening dat een meer toegesneden toepassing van de wet- en regelgeving van het programma nuttig voor de samenwerking geweest zou zijn.

- Voorzieningen voor contractbeheer en de definiëring van co-productie
In toekomstige programma's zouden vóór het tekenen van een overeenkomst de voorzieningen voor contractbeheer door de ministeries van Defensie beoordeeld moeten worden. Verschillende aspecten van co-productie zouden eveneens vooraf beoordeeld moeten worden en overeenstemming zou bereikt dienen te worden over een gemeenschappelijke definitie en opvatting van co-productie. Vóór het sluiten van een nieuwe overeenkomst zouden de ontwerp-overeenkomsten grondig juridisch bestudeerd moeten zijn om een beter zicht te hebben op problemen met betrekking tot de toepassing van specifieke wet- en regelgeving.

In geval van co-producties zoals de F-16 sluiten de partijen langdurige overeenkomsten. Deze zouden daarom bepalingen dienen te bevatten die rekening houden met wijzigingen tijdens de duur van de overeenkomst in (de toepassing van) wet- en regelgeving van het land dat de voortrekkersrol («pilot-nation») heeft.

Aanbevolen wordt vooraf een overeenkomst aan te gaan die de verkoop van gezamenlijk ontwikkeld materiaal aan derde landen en de verrekening van de ontwikkelkosten daarvan regelt; in het bijzonder zou de vaststelling van de verrekeningen vooraf overeengekomen moeten worden.

- Definitie van compensatie en berekeningsprocedures

De Europese regeringen eisten als voorwaarde voor deelname aan de F-16 programma's dat een deel van de productie in Europa zou plaatsvinden. De overeenkomst verplicht de VS tot een minimum compensatie voor de Europese deelnemende landen van 58 procent van de eerste aankoop door de Europese regeringen. De overeenkomst is gespecificeerd ten aanzien van de omvang van de compensatie door de VS tegenover de gezamenlijke Europese landen maar bevat geen bepaling voor de verdeling van de compensatie tussen de Europese landen. Er werden vanaf de aanvang van het F-16 programma geen berekeningsprocedures afgesproken waardoor de rekenkamers de nauwkeurigheid van de totale compensatiecijfers niet kunnen bevestigen. Bovendien bestaat er geen heldere en aanvaardbare definitie van de wijze waarop de compensatie berekend dient te worden, waardoor het gerealiseerde percentage moeilijk vast te stellen is. Volgens de cijfers die door de Amerikaanse overheid (System Program Office) aan de rekenkamers geleverd zijn bedraagt het gerealiseerde percentage voor de eerste aankoop 58,8 procent voor de Europese landen als geheel. De rekenkamers zijn er echter niet zeker van dat de gepresenteerde cijfers juist zijn. Dit als gevolg van het ontbreken van berekeningsprocedures. Toekomstige co-productieprogramma's zouden daarom een zo goed mogelijke specificatie dienen te bevatten van de verdeling van de compensatie voor elk van de deelnemende landen. Alvorens een overeenkomst aan te gaan zouden de partijen definities van compensatie en berekeningsprocedures dienen vast te stellen en tot een gemeenschappelijke opvatting dienen te komen over de wijze van berekening van de compensatiepercentages.

- Onbeperkte toegang voor controleurs en rekenkamers tot kosten- en prijsbepalende gegevens

Op basis van Technical Agreement nr 1 (TA1) kregen zowel de controleurs van de Europese ministeries van Defensie als de Europese rekenkamers onbeperkte toegang tot kosten- en prijsbepalende gegevens van de eerste aankoop. Europese controleurs namen ook deel in controles die in de VS werden uitgevoerd.

Voor wat betreft de uitvoering van het TA1 dat in verband met het

moderniseringsprogramma werd herzien, zijn de rekenkamers van mening dat het onderzoek, dat de Amerikaanse General Accounting Office (GAO) op verzoek van de vier Europese rekenkamers in 1996 deed, de noodzaak aantoonde van toegang tot informatie over de contractonderhandelingen die de Amerikaanse Luchtmacht ten behoeve van de Europese Luchtstrijdkrachten gevoerd heeft.

De rekenkamers hebben geconcludeerd dat het op basis van het herziene TA1 anders dan bij het oorspronkelijke TA1 niet mogelijk is toegang te krijgen tot de vereiste informatie. Als gevolg daarvan is het niet mogelijk gebleken de prijsbepaling in de contracten van het moderniseringsprogramma te controleren of de contractonderhandelingen voor deze belangrijke aankoop te onderzoeken. TA1 werd herzien om de controlebevoegdheden van de betrokken partijen te verzekeren. Vanuit Europees standpunt bezien was het resultaat echter een volledige afwijzing van de toegang tot de oorspronkelijke gegevens of informatie als gevolg van Amerikaanse wetgeving inzake bedrijfsvertrouwelijke gegevens.

In een toekomstige afspraak over een gemeenschappelijk of samenwerkingsprogramma zouden de uitgangspunten en voornaamste voorzieningen van TA1 (in het bijzonder de controlebevoegdheden) van de Amerikaanse controleurs en hun Europese tegenhangers opgenomen dienen te worden. De Europese ministeries van Defensie zouden voldoende juridisch advies moeten inwinnen voordat zij in de toekomst een overeenkomst aangaan over een gezamenlijk of multinationalaal samenwerkingsprogramma om juridische problemen ná ondertekening van de contracten te voorkomen.

2.4. Wat in toekomstige programma's voortgezet zou dienen te worden

- Coördinatie van multinationale controles

Gecoördineerde multinationale controles zijn in het algemeen waardevol geweest en zouden, indien noodzakelijk, afgesproken dienen te worden om herhaling van werkzaamheden tussen de verschillende niveaus van controle-organen te voorkomen. Samenwerking tussen de controleorganen van de ministeries van Defensie en de rekenkamers zou in toekomstige programma's overwogen dienen te worden¹.

- Prijsprincipe van de horizontale lijn en de maximumprijs

Het prijsprincipe van de horizontale lijn («level line principle») houdt in dat de Europese regeringen dezelfde prijs zullen betalen voor ieder van de oorspronkelijk aangeschafte Europese 348 vliegtuigen, ofschoon de afnemende kostencurve niet voor ieder vliegtuig eenzelfde prijs tot gevolg heeft. Het prijsprincipe van de horizontale lijn is naar de mening van de Rekenkamers een belangrijk principe dat het mogelijk maakt de verschillen in prijs tussen de Europese landen en verschillen als gevolg van het moment van productie op te heffen. Het is ook voor toekomstige programma's van belang overeenstemming te krijgen op basis van het prijsprincipe van de horizontale lijn zodat prijsverschillen tussen onderdelen van de productie, die optreden als gevolg van een langdurige productieperiode, opgeheven worden. Het principe impliceert tevens dat de producerende landen dezelfde prijs per eenheid dienen te betalen. Het betreft hier, naar het oordeel van de Rekenkamer, een fundamenteel principe in een co-productieprogramma van zo'n omvangrijke schaal.

De maximumprijs («not to exceed price») is een belangrijk uitgangspunt voor de rekenkamers om te beoordelen of het toegestane budget niet overschreden is. Het langdurige afsluitingsproces van de eerste aankoop en de recente aanvaarding van de versnelde administratieve afsluiting maakt het niet goed mogelijk om binnen een aanvaardbare termijn te onderzoeken of het volledige budget overschreden is. Het uitgangspunt

¹ Hierbij zou voor de Nederlandse situatie de staatsrechtelijke verhouding tussen de Minister van Defensie, als verantwoordelijke voor de besteding van middelen, en anderszijds de Algemene Rekenkamer in acht genomen moeten worden.

van de maximumprijs betreft het voornaamste vastgelegde bedrag dat de rekenkamers in staat stelt te garanderen dat het bestede bedrag in overeenstemming is met het toegestane budget. De recente controle door de rekenkamers van de ontwikkeling van de maximumprijs heeft zonder twijfel invloed gehad op het financieel beheer en de pogingen om de budgettaire doelstellingen te halen. Het heeft goed gefunctioneerd (zie bijlage 3 «Lessons Learned» rapport) en zou ook voor toekomstige programma's in overweging genomen moeten worden.

2.5. Steering Committee

Het concept «Lessons Learned» rapport is voor commentaar aan diverse betrokkenen voorgelegd, onder wie het Steering Committee. Het Steering Committee was onder meer van mening dat het rapport er niet in slaagde het positieve karakter van het programma weer te geven met betrekking tot de kosten, de schaalvoordelen, de industriële compensatie en de prestaties van de gevechtsvliegtuigen. De algemene conclusie van het Steering Committee was dat het programma een economisch en militair succes was. Het Committee benadrukte dat de voortrekkersrol van de Amerikaanse overheid alle landen substantiële voordelen opgeleverd heeft.

Het doel van het «Lessons Learned» rapport was, naar de mening van de rekenkamers, niet om een oordeel te geven over de uitvoering van alle aspecten van de Overeenkomst. Het is de taak noch het doel van de Europese rekenkamers geweest na te gaan in hoeverre het F-16 programma een militair of economisch succes is; het doel van het rapport was de ervaringen weer te geven en vast te leggen die opgedaan zijn tijdens de controles van het programma.

3. De actuele stand van zaken in Nederland

Aan de hand van recente beleidsdocumenten¹ en de bestudering van drie projecten van de Koninklijke Luchtmacht (KLU) is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre de geleerde lessen zijn verwerkt in het materieel-verwervingsbeleid van het Ministerie van Defensie. Ook zijn eerdere toezeggingen van de minister van Defensie (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 210, nrs. 1–2) aan de Rekenkamer over de controle op de «midlife update» (MLU) getoetst. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er geen project voorhanden was dat qua omvang en complexiteit vergelijkbaar was met het F-16 project. De in dit kader bestudeerde KLU-projecten betroffen respectievelijk het moderniseringsprogramma dat de militaire levensduur van het toestel tot circa het jaar 2010 verlengt, de vervolgaanschaf van drie Pilatus PC 7-trainingstoestellen en het Requirement Validation Project voor de Joint Strike Fighter (JSF), de mogelijke opvolger van de F-16.

De noodzakelijke beperkingen in reikwijdte van het onderzoek in acht genomen, kan worden geconcludeerd dat in het aankoopbeleid voor materieel anno 1997 al diverse van de geleerde lessen zijn verwerkt. Zo constateerde de Rekenkamer dat er waarborgen zijn voor de kwaliteit van projectdefinities, de kennis van en inzicht in buitenlandse en NAVO-regelgeving afdoende is, er inzicht bestaat in procedures en management rond contractuele afspraken, valutarisico's zijn afgedekt en een Nederlandse projectadministratie voorhanden is. Ook de informatievoorziening aan bewindspersoon en Staten-Generaal voldeed voor wat betreft de onderzochte projecten aan de eisen.

Een aantal punten verdient naar de mening van de Rekenkamer de nodige aandacht bij het afsluiten van contracten voor nieuwe projecten:

¹ Defensie materieelkeuzeproces, Aanwijzing Projectbeheersing, aanwijzing Projectmanagement, NAVO document D60, overige voorschriften zoals opgenomen in de Beleidsbundel Materieel aanschaffingen 1997.

1. Op het F-16 projectmanagement is de Amerikaanse wet- en regelgeving van toepassing. Door in werking treding of wijziging van Amerikaanse wet- en regelgeving kan de Amerikaanse Regering eenzijdig opslagen op de kostprijzen aanbrengen. De Rekenkamer beveelt aan in de contracten nadere bepalingen op te nemen indien wijzigingen in (de toepassing van) wet- en regelgeving gevolgen hebben voor de kostprijs. Een mogelijkheid hierbij vormen bepalingen ten aanzien van heronderhandelingen over het gesloten contract. Dit met name met het oog op de lange looptijd bij de uitvoering van de afspraken. Zo is de zogenaamde Logistic Surcharge («Lessons Learned» rapport hoofdstuk 3) in 1987, tien jaar na de afsluiting van de definitieve contracten ingevoerd en zal, bij implementatie, met terugwerkende kracht tot 1987 zonder nader overleg met de desbetreffende bondgenoten de kostprijzen van het materieel verhogen met 3.1%.
2. Indien Nederland de keuze maakt om in een project te participeren waarbij geen sprake meer is van een contractueel compensatierecht zoals uit het Memorandum of Agreement van het JSF project blijkt, dan zal de Nederlandse industrie in de gelegenheid worden gesteld deel te nemen aan de internationale tenders. Deelname vooraf is dan niet gegarandeerd. De Rekenkamer vraagt zich af hoe de Nederlandse regering in dat geval wil bevorderen dat de Nederlandse industrie een redelijk aandeel in de productie kan verwerven;
3. Voor projecten waarbij nog wel sprake zal zijn van compensatierechten, zoals in het geval van de F-16, verdient het aanbeveling om het recht op toegang tot de informatie die aan de berekening van het compensatiebedrag ten grondslag ligt, te bedingen;
4. In het geval van samenwerking met de Amerikaanse Regering en industrie blijven de nationale controle-instellingen voor inzicht in projectmanagement en beheer afhankelijk van de Amerikaanse Regering.
Amerikaanse wet- en regelgeving belemmeren verdere toegang tot gegevens over offertestellingen, onderhandelingen en contracten met Amerikaanse leveranciers. Hoewel het op verzoek gebruik maken van het werk van Amerikaanse controle-instellingen die wel toegang kunnen krijgen, zoals de GAO ook in de toekomst doelmatig en effectief kan zijn, is het naar mening van de Rekenkamer principieel ongewenst dat de nationale overheden van controlerechten zijn uitgesloten.
Het feit dat de Inspector-General van het Amerikaanse Ministerie van Defensie te kennen heeft gegeven geen capaciteit meer te kunnen inzetten voor inspecties ten behoeve van de F-16 SAI Conference onderstreept het belang van onbelemmerde toegang tot gegevens;
5. Het deelnemen aan een co-productie met de Verenigde Staten al dan niet als «limited partner» op basis van FMS-voorwaarden¹, impliceert dat Nederland zich conformeert aan het beleid van de Amerikaanse regering ten aanzien van de verkoop van gemeenschappelijk geproduceerde wapens aan derde landen. Het Amerikaans beleid hoeft niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met het beleid van de Nederlandse Regering en de Staten-Generaal. Het is gewenst dat rechten en plichten omtrent de verkoop aan derde landen zo expliciet mogelijk in de contracten worden omschreven, waarbij zoveel mogelijk aangesloten zou moeten worden bij het Nederlandse beleid. Dit geldt ook voor bepalingen omtrent het te zijner tijd afstoten van overtollig of afgeschreven materieel.

¹ Foreign Military Sales: procedure om militair materieel via de Amerikaanse overheid te verwerven.

4. Reactie van de ministers van Defensie en van Economische Zaken en commentaar van de Rekenkamer

De minister van Defensie onderschreef het uitgangspunt van het «Lessons Learned» rapport om op basis van de ervaringen in het verleden te leren voor de toekomst. Hij gaf aan dat verbetering van het materieel-verwervingsbeleid zijn voortdurende aandacht heeft en herkende zich in de conclusie van de Rekenkamer dat anno 1997 al diverse lessen in het vigerende beleid verwerkt waren. De minister van Defensie was van mening dat in het rapport onvoldoende rekening was gehouden met de opmerkingen van het Steering Committee over de positieve aspecten van het F-16 programma. Hij gaf verder aan dat de compensatiecijfers onvolledig zouden zijn.

De Rekenkamer verwijst voor haar reactie op de opmerkingen van het Steering Committee naar paragraaf 2.5. Ten aanzien van de compensatiecijfers werden de Europese rekenkamers geconfronteerd met onduidelijkheden over de status van de cijfers (zie «Lessons Learned» rapport p. 4 5–47) die hen ervan weerhouden hebben de compensatiecijfers van de tweede tranche aankopen en van het moderniseringsprogramma weer te geven.

Hierna wordt het commentaar van de ministers op de onder 3 gegeven aanbevelingen achtereenvolgens besproken.

Ad 1. De minister van Defensie achtte het niet realistisch om bij multilaterale overeenkomsten wijzigingen in Amerikaanse wet- en regelgeving uit te sluiten, omdat dit een precedentwerking zou hebben voor andere landen die in FMS-verband aankopen. Wel wilde hij per geval bezien in hoeverre de nadelen zoveel mogelijk opgeheven konden worden en of de voordelen opwegen tegen de nadelen.

Ad 2. Op de vraag van de Rekenkamer hoe de Regering in het kader van het Joint Strike Fighter project de deelname van de Nederlandse industrie in de productie denkt te kunnen stimuleren antwoordde de minister van Defensie, dat het bij het Requirement Validation Project om beperkte deelname ging en er nog geen besluiten omtrent definitieve deelname aan de ontwikkeling en productie genomen waren. Hij verwees naar het standpunt van de Regering over inschakeling van de Nederlandse industrie dat in december 1997 aan de Tweede Kamer is voorgelegd. In de jaren 1998 – 2001 worden f 200 mln beschikbaar gesteld voor het opzetten van een militair vliegtuigtechnologie-programma. Het programma heeft als doel kennis en kunde bij het Nederlandse luchtvaartcluster op te bouwen en de industrie en kennisinstututen in een zodanige positie te brengen dat zij eventueel kunnen deelnemen aan een vervangingsprogramma voor de F-16 (Tweede Kamer 1997–1998, 25 820 nr. 1, p. 18).

Ad 3. De aanbeveling van de Rekenkamer inzake toegangsrecht tot gegevens ter berekening van de compensatie werd door de ministers van Defensie en Economische Zaken onderschreven. De minister van Economische Zaken wees op twee problemen die hij voorzag bij de implementatie van een toegangsrecht:

- in geval van aankopen in FMS-verband zou het definitieve bedrag van de aankoop pas bij de definitieve afrekening bekend kunnen zijn; dit bedrag vormt de basis voor de compensatieverplichting;
- in geval van aankopen direct bij particuliere bedrijven in de Verenigde Staten kan het bedingen van toegang tot de gewenste informatie stuiten op een verbod in de nationale wetgeving.

De Rekenkamer is van mening dat de definitieve berekening van de compensatieverplichting in FMS-verband de toegang tot gegevens voor berekening van de compensatieverplichting niet in de weg hoeft te staan.

Zij erkent dat het bestaan van een verbod in de nationale wetgeving een belemmering kan betekenen voor de gewenste toegang. Zij adviseert de regering zich op dit punt juridisch te laten adviseren alvorens tot afspraken met de Amerikaanse overheid te komen.

De beide ministeries zijn blijkens de brief van de minister van Economische Zaken in overleg over de mogelijkheden van toegangsrecht in algemene zin en bij individuele aankopen.

Ad 4. Het bedingen van een algemeen controlerecht voor nationale controle-instellingen om inzicht te kunnen krijgen in het projectmanagement en het beheer achtte de minister van Defensie niet doelmatig. Wel wilde hij trachten bij omvangrijke projecten van geval tot geval bij het Amerikaanse ministerie van Defensie te bedingen dat inzicht wordt verkregen in de resultaten van de controlebevindingen van Amerikaanse controle instanties.

Naar de mening van de Rekenkamer is het bedingen van een controlerecht geen doelmatigheidsvraagstuk. Dit doet zich alleen voor wanneer de Rekenkamer of zusterinstellingen onnodig van het recht gebruik zouden maken. Uiteraard zal de Rekenkamer zoals voor haar gehele controle-aanpak geldt, zoveel mogelijk steunen op controles van daarvoor in aanmerking komende derden. Echter indien dit niet mogelijk is, blijft het naar de mening van de Rekenkamer principieel onjuist wanneer controle-rechten voor de daartoe specifiek aangewezen controle instanties op voorhand ingeperkt zijn.

In dit verband heeft de Deense Rekenkamer in de SAI-Conference verslag gedaan van een motie die in 1997 in het Deense parlement is aangenomen. Hierin wordt het als de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie beschouwd om een toegangsrecht voor de nationale overheid tot welk document dan ook te verzekeren in geval van toekomstige contracten, vergelijkbaar met de F-16 co-productie.

De Noorse minister van Defensie heeft in 1995 verklaard in antwoord op vragen uit het Noorse parlement naar aanleiding van de voorgenomen aanschaf van gemoderniseerde F-16 gevechtsvliegtuigen, zich in te zullen spannen om voor de nationale overheid een controlerecht te realiseren. De Rekenkamer acht het wenselijk dat de Minister van Defensie eenzelfde standpunt ter zake inneemt als het Deense parlement en zijn Noorse ambtgenoot hebben gedaan.

Ad 5. De minister van Defensie gaf aan dat het in internationale samenwerkingsovereenkomsten uitgangspunt is om de rechten en plichten omtrent de verkoop aan derde landen zo concreet mogelijk vast te leggen, maar dat de realisering ervan afhankelijk is van positie en opstelling van de andere partijen.

De Rekenkamer gaat ervan uit dat realisering van de Nederlandse beleidsuitgangspunten in de onderhandelingen inzet voor de minister is. Daarbij is het aanbevelenswaardig de gezamenlijkheid van de partijen met gemeenschappelijke belangen zoveel mogelijk te benadrukken.

Algemene Rekenkamer

mr.dr. A. J. E. Havermans,
wnd. president

mr.dr. T. A. M. Witteveen,
secretaris

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 september 1998

Hierbij bieden wij u de door ons op 2 september jl. vastgestelde antwoorden aan op de door de commissie voor de Rijksuitgaven gestelde vragen over ons rapport inzake de F-16 gevechtsvliegtuigen.

Algemene Rekenkamer

mr. H.E. Koning,
president

mr.dr. T.A.M. Witteveen,
secretaris

1

Valt een precisering te geven van de aanbeveling om de bestuursorganen van het F16-management in te krimpen? Aan een hoe grote inkrimping wordt gedacht, en hoe zou deze in de tijd gepland moeten zijn (p. 3)?

In hoofdstuk 4 van het in het Engels gestelde rapport «Lessons Learned», dat als bijlage bij de Rekenkamerbrief van 9 april 1998 werd gevoegd, wordt in bredere zin ingegaan op deze aanbeveling. Met name wordt gedacht aan inkrimping van de organen die indertijd opgericht zijn met het oog op c.q. belast zijn met de ontwikkeling en productie van de F-16 gevechtsvliegtuigen. Nu dezelfde organen belast zijn met het moderniseringsprogramma (Midlife Update) dat van een veel geringere omvang is, dringt zich uit kostenoverwegingen de vraag op of inkrimping niet voor de hand liggend is. Daarbij valt te denken aan de organen die in Brussel gevestigd zijn: het Europese secretariaat van het Steering Committee (MNFP Secretariat) en de Contract Administrative Service Europe (CASEUR). Op langere termijn valt te denken aan de organen die in de Verenigde Staten gevestigd zijn, met name het System Program Office (SPO). De Rekenkamer acht voor deze en de beleidsvormende organen (Steering Committee met de vier subcomitees) met het oog op de planning van het moderniseringsprogramma een tijdsindicatie voor inkrimping respectievelijk opheffing aanbevelenswaardig. Naar de precieze omvang van de inkrimping en de tijdplanning heeft de Rekenkamer overigens geen onderzoek gedaan.

2

Waarom bood het herziene TA1 onvoldoende ingang om de Rekenkamers van voldoende informatie te voorzien (p. 5)?

In hoofdstuk 5 van het Engelstalige rapport wordt dieper ingegaan op het probleem van de (on)toegankelijkheid van de informatie voor de Europese controle instanties. Het herziene TA1 had onder andere als doel de Europese controle instanties en daarmee tevens de rekenkamers toegang te verlenen tot de informatie over de contractuele onderhandelingen tussen de Amerikaanse Luchtmacht en de wapeningsindustrieën. Op deze wijze zouden de controle instanties een eigen oordeel kunnen geven over de prijsstelling van de aankoopcontracten. De Amerikaanse industrie verwees echter bij een verzoek van de Europese controle instanties naar Amerikaanse wetgeving over bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Deze maakte het de Amerikaanse Luchtmacht onmogelijk om de bedoelde informatie te overhandigen aan niet-Amerikaanse personen of organisaties. In het TA1 was met een dergelijke wettelijke voorziening geen rekening gehouden. De Europese controle instanties konden en kunnen zich daarom geen eigen oordeel verschaffen over de redelijkheid van de prijsstelling in contracten met Amerikaanse industrieën in FMS-verband (Foreign Military Sales).

3

Welke informatie met betrekking tot berekening van het compensatiebedrag zou de Rekenkamer precies nodig hebben (p. 9)?

Op pagina 5 van de brief van de Rekenkamer en in hoofdstuk 6 van het Engelstalige rapport wordt dieper ingegaan op het probleem van de berekening van het compensatiebedrag. De door de Amerikaanse overheid geleverde cijfers bleken niet eenduidig te zijn. De Rekenkamer zou daarom zelf toegang willen hebben tot de gegevens die aan de berekening van de gerealiseerde compensatie ten grondslag liggen. Voorwaarde daarvoor zou zijn, dat zij toegang krijgt tot de contractuele gegevens bij de Amerikaanse overheid.

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 5 oktober 1998

Hierbij bied ik U de antwoorden aan op de vragen die naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer d.d. 9 april 1998 inzake vervanging F-16 zijn gesteld door de Vaste Commissie voor Defensie en de Algemene commissie voor de Rijksuitgaven.

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

1

Hoe denkt de regering over de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de bestuursorganen van het F-16-management in te krimpen (p. 3)?

De verhouding tussen de omvang van het project en die van het management heeft voortdurend de aandacht van alle partijen die bij het F-16-programma zijn betrokken. Zo is er een plan opgesteld om voor 1 oktober a.s. het aantal personeelsleden van het «F-16 System Program Office» (SPO) te verminderen van ongeveer 850 tot 500. Het SPO is aan Amerikaanse zijde verantwoordelijk voor de programma's van de F-16-gebruikers. Daarnaast wordt de in België gevestigde organisatie «Contract Administrative Services in Europe» (Caseur) per 1 oktober 1999 ontmanteld. Ook binnen het «F-16 Steering Committee», het managementorgaan van de bij het oorspronkelijke programma betrokken vijf overheden, zijn maatregelen getroffen: twee van de vier subcomité's zijn samengevoegd en een ander is vooralsnog op non-actief gesteld.

2

Deelt de regering de constatering van de Algemene Rekenkamer dat een periode van 14 jaar tussen levering en administratieve afhandeling te lang is? Op welke wijze is de regering bereid hiermee om te gaan bij de opvolger van de F-16 en andere projecten met een dergelijke lange looptijd (p. 3)?

De regering deelt in beginsel het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat de reguliere afsluitingsprocedure inzake de initiële aanschaf te lang heeft geduurd. Ook Nederland heeft in het verleden bij de Amerikaanse overheid aangedrongen op een versnelde afsluitingsprocedure in het kader van «Foreign Military Sales» (FMS). Zoals uit het rapport «Lessons Learned» (p. 49 e.v.) blijkt, is zo'n versnelde procedure inmiddels mogelijk. Nederland zal hierop aandringen in gevallen dat het voordelen oplevert. Dit en andere onderwerpen, zoals het verkrijgen van meer informatie en het beperken van (prijs)risico's voor de FMS-klant, zijn in april 1998 nadrukkelijk onder de aandacht gebracht van de Amerikaanse FMS-autoriteiten. Zij hebben verklaard dat deze onderwerpen zullen worden bezien door een «high level» werkgroep die tot taak heeft vóór eind 1998 voorstellen te doen voor aanpassing van het FMS-systeem.

3

Hoe denkt de regering in de discussie over de opvolger van de F-16 wel duidelijkheid te garanderen over de definitie van het begrip compensatie (p. 5)?

In de onderhandelingen over deelneming aan een vervangingsprogramma van de F-16 en andere programma's zal, mede gelet op de ervaring met het F-16 project, de inzet zijn het begrip compensatie duidelijk te definiëren.

4 en 10

*Is de regering bereid al het mogelijke te doen om in toekomstige gevallen de Algemene Rekenkamer wel van voldoende informatie te voorzien inzake Technical Agreements (p. 5)?
Amerikaanse wet- en regelgeving werkt op voorhand belemmerend t.a.v. de controle door de nationale overheden. Zowel in Denemarken als in Noorwegen heeft de minister van Defensie verklaard zich in te spannen om voor de nationale overheid controlerecht te realiseren. Waarom neemt de Nederlandse minister van Defensie niet eenzelfde standpunt in (pag. 10)?*

FMS wordt gebruikt voor de verwerving van een grote diversiteit aan materieel en diensten, van reservedelen tot complete wapensystemen. Jaarlijks sluit de Nederlandse staat vele overeenkomsten met het Amerikaanse ministerie van Defensie. Een van de voordelen van FMS is dat de Amerikaanse overheid de contractonderhandelingen en het verdere projectmanagement verzorgt. De Nederlandse defensie-organisatie hoeft hiervoor dus vrijwel geen capaciteit vrij te maken. Dit voordeel zou ten dele teniet worden gedaan als het werk van de desbetreffende Amerikaanse controle-instanties zou worden overgedaan door Nederlandse. Wel heeft ons land, zoals vermeld in het antwoord op vraag 2, de Amerikaanse autoriteiten in april 1998 (nogmaals) te kennen gegeven dat het onbelemmerde inzage wenst in de uitkomsten van de controles en andere informatie, zoals offertes, prijscalculaties en contracten, en dat het bij grote projecten de mogelijkheid wil hebben aanwezig te zijn bij onderhandelingen en onderzoeken.

5

Wat is de mening van de regering over het prijsprincipe van de horizontale lijn? En over de maximumprijs (pag. 6)?

Beide principes worden, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, reeds in de praktijk toegepast.

6

Deelt de regering de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat een meer toegesneden toepassing van de wet- en regelgeving van het F-16 programma nuttig zou zijn geweest voor de samenwerking (p. 4) en dat de kostprijs dan beter in de hand te houden was geweest (p. 8)?

Bij de Amerikaanse overheid is aangedrongen op een klantvriendelijker toepassing van de geldende wet- en regelgeving. Een van de nadelen van het huidige FMS-systeem is dat de gehanteerde opslagen voor diensten die het Amerikaanse ministerie van Defensie verricht eenzijdig kunnen worden gewijzigd. Overigens is door het hanteren van een maximumprijs de kostprijs van de F-16 wel degelijk in de hand gehouden.

7

Wat is het standpunt van andere bij het F-16 project betrokken ministers van Defensie over het uitsluiten van de financiële gevolgen van wijzigingen in Amerikaanse wet- en regelgeving bij multilaterale overeenkomsten (pag. 8)?

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om in de contracten nadere bepalingen op te nemen indien wijzigingen in wet- en regelgeving gevolgen hebben voor de kostprijs, is als zodanig niet opgenomen in het rapport «Lessons Learned». Gebleken is dat een dergelijke aanbeveling bij de andere overheden niet aan de orde is geweest. Wel heeft Nederland dit punt nogmaals onder de aandacht van de Amerikaanse autoriteiten gebracht.

8 en 9

Wat is de stand van zaken van het militaire vliegtuigtechnologieprogramma (pag. 10)?

Hoe is een redelijk aandeel in de productie van de opvolger van de F-16 gegarandeerd wanneer er geen sprake meer zal zijn van contractueel compensatierecht (p. 8)? Kan de regering nader ingaan op haar (algemeen gestelde) antwoord hierop (p. 10)?

Studies in het kader van het Nederlandse luchtvaartcluster hebben uitgewezen dat het onwaarschijnlijk is dat een grootschalig vervangings-

programma van de F-16 direct en op hoogwaardige wijze kan worden gecompenseerd. Om deze reden wordt industriële participatie voorgestaan. Nederland neemt thans op zeer beperkte schaal deel aan het JSF-programma. Het betreft het «requirement validation»-project in de conceptdemonstratiefase. Hiervoor is een «Memorandum of Agreement» gesloten met Denemarken, Noorwegen en de Verenigde Staten (Kamerstuk 25 000 X, nr. 44). Het gestelde, dat geen sprake is van een contractueel compensatierecht, is formeel slechts van toepassing op deze conceptdemonstratiefase. Voor een eventuele deelneming in de EMD-fase zal een afzonderlijke overeenkomst moeten worden gesloten. Dat geldt ook voor de daaropvolgende productiefase. Hierbij is het streven gericht op een optimale inschakeling van de Nederlandse industrie. De besluitvorming over eventuele deelneming aan de EMD en, vervolgens, de productie van JSF zal verlopen volgens het defensiematerieelkeuzep proces, en dus in nauw overleg met het parlement. In overeenstemming met het regeringsstandpunt inzake de herstructurering en de stimulering van het Nederlandse luchtvaartcluster (Kamerstuk 25 820, nr. 1) is f 150 miljoen gereserveerd voor een voorbereidend technologieprogramma om Nederlandse bedrijven en instituten een goede uitgangspositie te bieden voor deelneming aan deze EMD-fase.

Een regeling voor de uitvoering van het militair vliegtuigtechnologieprogramma is in concept opgesteld. Verschillende industrieën, verenigd in het «Netherlands Industrial Fighter Aircraft Replacement Platform» hebben contacten gelegd met hoofd- en onderaannemers van het JSF-programma in de Verenigde Staten. De eerste voorstellen voor concrete projecten dienen zich thans aan.