

Vergaderjaar 2014–2015

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 370

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2015

Op 15 december 2014 publiceerde de Minister van Defensie in het kader van het Defensie Materieel Proces (DMP) de zogeheten «D-brief» voor de vervanging van de F-16. In deze brief informeert de Minister de Tweede Kamer over de verwervingsvoorbereidingsfase (D-fase van het DMP) van de JSF, het toestel waarvoor het kabinet in de nota *In het belang van Nederland* heeft gekozen als vervanger van de F-16. De verwervingsvoorbereidingsfase volgde op de behoeftestelling (fase A) en de gecombineerde voorstudie- en studiefase (fase B en C).

In deze brief geven wij onze kanttekeningen bij de D-brief en het achterliggende D-document in het kader van de monitoring van de Algemene Rekenkamer van het project Vervanging F-16. Sinds 2005 informeert de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer periodiek over de stand van zaken rond dit project. Deze brief sluit aan op ons rapport *Validering nota «In het belang van Nederland»*¹ (valideringsrapport), onze brief aan de Tweede Kamer van 14 oktober 2014 betreffende Aandachtspunten bij de begroting 2015 van de Minister van Defensie² en onze brief aan de Tweede Kamer van 14 oktober 2014³ naar aanleiding van de Jaarrapportage 2013 van het project Vervanging F-16⁴. Evenals in voorgaande publicaties hebben wij deze kanttekeningen geordend langs drie aspecten: functionaliteit, tijd en geld. In paragraaf 1 van deze brief geven we ons oordeel over de vraag of de D-brief voldoet aan de formele informatie-eisen daarvoor. We gaan in op de aspecten functionaliteit, tijd en geld in de paragrafen 2 tot en met 4. Ten slotte plaatsen we enkele kanttekeningen bij de organisatie rond dit project in paragraaf 5. In paragraaf 6

¹ Algemene Rekenkamer (2013). *Validering nota In het belang van Nederland*. Kamerstuk 33 763, nr. 2. Den Haag: SDU.

² Algemene Rekenkamer (2014). *Aandachtspunten bij de begroting 2015 van de Minister van Defensie*. Kamerstuk 34 000 X, nr. 8. Den Haag: SDU.

³ Algemene Rekenkamer (2014). *Monitoring Vervanging F-16*. Kamerstuk 26 488, nr. 359. Den Haag: SDU.

⁴ Ministerie van Defensie (2014). *Voortgangsrapportage Vervanging F-16 2013*. Kamerstuk 26 488, nr. 358. Den Haag: SDU.

inventariseren we de onderwerpen waarover de Minister belooft de Kamer nog separaat te informeren.

Onder voorbehoud bij dit concept:

De reactie van de ministers van Defensie, Economische Zaken en Financiën op deze brief hebben we in paragraaf 7 opgenomen, en die in paragraaf 8 voorzien van ons nawoord.

1 D-brief voldoet aan formele informatie-eisen

Op 22 mei 2013 constateerden wij in onze brief *Informatiepositie Tweede Kamer Vervanging F-16 (reconstructie)*⁵ aan de Tweede Kamer dat de informatiepositie van de Tweede Kamer in dit grote project op belangrijke aspecten achterbleef bij wat de Tweede Kamer expliciet aan informatie-wensen had geformuleerd. We constateerden ook dat ministers in antwoorden op vragen uit de Kamer stelselmatig verwezen naar de toen nog niet verschenen D-brief.

Het DMP stelt inhoudelijke eisen aan de brieven die ter afsluiting van elke fase aan de Tweede Kamer moeten worden gezonden. In april 2014 heeft de vaste Kamercommissie voor Defensie (VCD) nader aangegeven welke informatie zij daarnaast ook wenst te ontvangen in de D-brief.

Hieronder geven we een overzicht van de onderwerpen die in de D-brief aan de orde moeten komen.

Onderwerpen die in de D-brief aan de orde moeten komen

- Behoeftestelling;
- Aantallen te verwerven toestellen in relatie tot hun functionaliteit en de inzetbaarheidsambities;
- (Product)alternatieven;
- Raming van de kosten en baten;
- De op basis hiervan te verwachten Life Cycle Costs (LCC) over de gehele verwachte levensduur, dat wil zeggen de LCC in relatie tot de financiële afspraken in de nota *In het belang van Nederland* en het daarin opgenomen sjabloon;⁶
- Het verwachte tijdstip van initiële operationele capaciteit;
- Planning van de uitvoering;
- Gevolgen van het langer doorvliegen met de F-16;
- Analyse van de organisatorische, personele, materieel-logistieke en infrastructurele consequenties, de bedrijfsvoeringsconsequenties en de gevolgen voor informatievoorziening, ruimtegebruik en milieu;
- Doorvertaling naar vastgoed;
- Ontwikkeling van risico's;
- Informatie over de afspraken rond industriële compensatie.

De D-brief bestrijkt volgens ons voldoende de onderwerpen die volgens het voorgaande mogen worden verwacht. Bij onze beoordeling hebben we meegenomen dat de Kamer over een aantal van deze onderwerpen al is geïnformeerd in de nota *In het belang van Nederland*⁷ en in de voortgangsrapportages. We merken wel op dat de brief weliswaar veel

⁵ Algemene Rekenkamer (2013). *Informatiepositie Tweede Kamer Vervanging F-16 (reconstructie)*. Kamerstuk 26 488, nr. 323. Den Haag: SDU. De Algemene Rekenkamer publiceert sinds maart 2013 tevens een webdossier Vervanging F-16 op <http://vervanging-f16.rekenkamer.nl/>.

⁶ Het sjabloon is een overzicht, gevoegd bij de Nota *In het belang van Nederland*, dat de kosten van de hele krijgsmacht van 2013 tot 2028 in kaart brengt.

⁷ Ministerie van Defensie (2013). *Nota In het belang van Nederland*, bijlage bij brief Minister van Defensie. Kamerstuk 33 763, nr. 1. Den Haag: SDU.

informatie geeft, maar dat desondanks veel onzekerheden overblijven. Op die onzekerheden gaan wij hieronder in aan de hand van de eerder genoemde drie aspecten functionaliteit, tijd en geld.

2 Functionaliteit

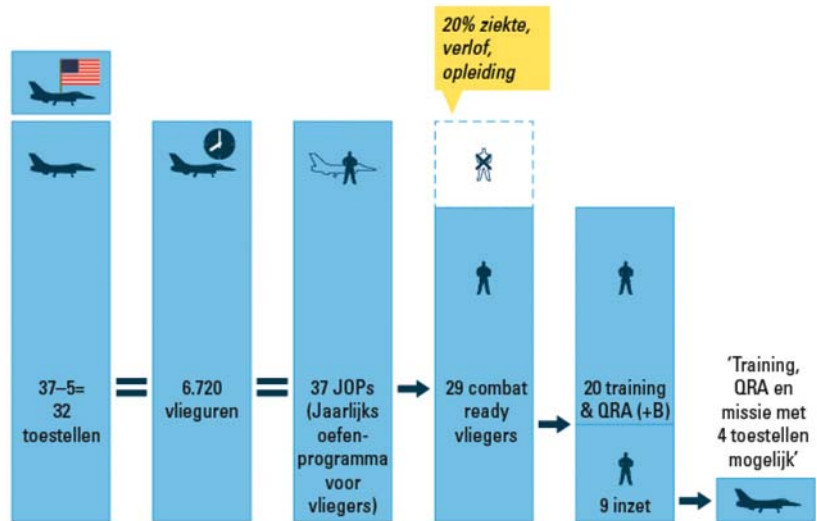
Bij het aspect functionaliteit kijken wij in deze brief met name naar de perspectieven op het punt van inzetbaarheid.

2.1 Inzetbaarheid: onderbouwing verbeterd

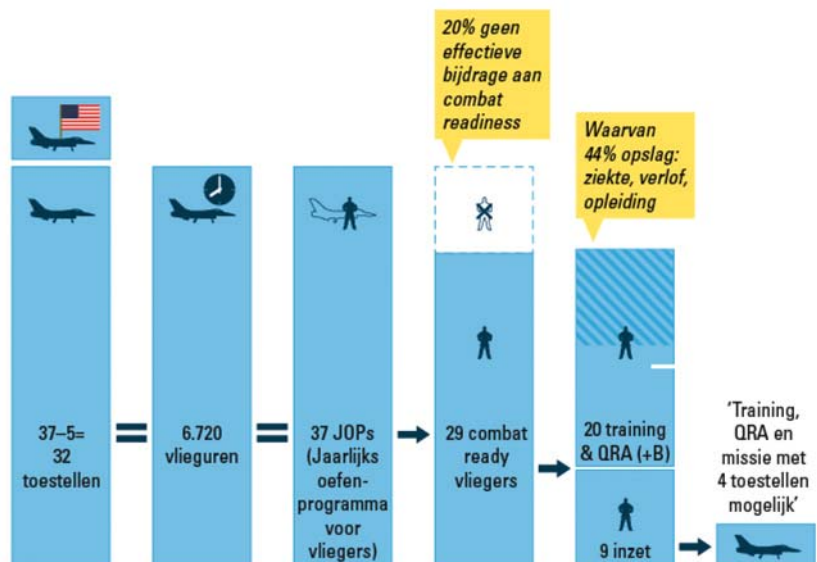
De nota *In het belang van Nederland* stelde: «Met 37 F-35's (= JSF) blijft, naast de permanente inzet voor de bewaking van het eigen en bondgenootschappelijk luchtruim, de onafgebroken gelijktijdige inzet van vier gevechtsvliegtuigen mogelijk ter ondersteuning van Nederlandse grondtroepen zoals eerder in Uruzgan en nu in Kunduz». In ons valideringsrapport concludeerden we dat wij de stelligheid van deze uitspraak niet konden onderschrijven. In onze brief van 14 oktober 2014 naar aanleiding van de Jaarrapportage 2013 van het project Vervanging F-16 wezen we er bovendien op dat de twijfel over de stelligheid van de uitspraak groter was geworden doordat tot mei 2025 een aanzienlijk deel van de vloot nog in de VS was om de Nederlandse vliegers op te leiden. In de D-brief heeft het Ministerie van Defensie inmiddels meer dan voorheen aannemelijk gemaakt dat het met 37 JSF-jachtvliegtuigen een inzet voor missies van 4 toestellen kan garanderen.

In ons valideringsrapport wezen wij op de categorie «gastvliegers», in de D-brief toepasselijker aangeduid als «supportvliegers». Dit zijn vliegers die tijdelijk niet actief zijn als *combat ready* vlieger. Er zijn normen om hun vliegvaardigheid op peil te houden. In ons valideringsrapport gaven we aan dat we de aantallen vliegers die nodig zijn voor deze categorie vliegers, misten in de berekeningen van het Ministerie van Defensie. De Minister stelde destijds in haar reactie op ons valideringsrapport dat deze categorie wel was opgenomen in haar berekeningen. De Minister gaat in de D-brief nader in op de vraag of met 37 toestellen alle benodigde vliegers gerealiseerd kunnen worden. Het ministerie heeft ons daarbij inmiddels nadere berekeningen en voornemens gegeven over de inrichting van trainingen, de benutting van vliegers en de inpassing van vliegers voor support in het vliegersbudget. Op papier heeft het ministerie meer dan voorheen aannemelijk gemaakt dat de luchtmacht alle categorieën vliegers in het vliegersbudget kan inpassen. In de D-brief zijn deze nadere berekeningen opgenomen.

Figuur 1 Berekening volgens valideringsrapport



Figuur 2 Berekening volgens D-brief



Nadere berekeningen Defensie over inpassing vlieguren support

Het verschil in de berekeningen staat in de figuren 1 en 2. Het belangrijkste verschil is de manier waarop gerekend wordt met ziekte, verlof en opleiding.

In de berekeningen die wij voor ons rapport *Validering nota «In het belang van Nederland»* van Defensie ontvingen, was hiermee rekening gehouden door een aftrek van 20% toe te passen op het aantal realiseerbare jaarlijkse oefenprogramma's (JOPs). Daardoor kwam Defensie tot 29 in plaats van 37 vliegers die jaarlijks getraind (*combat ready*) kunnen worden.

Volgens het ministerie wordt in de praktijk echter op een andere manier rekening gehouden met ziekte, verlof en opleiding, namelijk binnen de groep van 29 *combat ready* vliegers. Dit aantal van 29 vliegers bestaat uit 20 vliegers voor training en verdediging van het luchtruim (Quick Reaction Alert, QRA) en 9 voor inzet. Voor training

en QRA is eigenlijk een lager aantal vliegers nodig. Het ministerie past echter de voor de rijksdienst algemeen gehanteerde opslag van 44% toe en komt zo op 20 combat ready vliegers voor training en QRA. Ook in de nieuwe berekening blijven 9 vliegers over voor inzet. De 20% aftrek past Defensie ook toe, maar niet vanwege ziekte, verlof of opleiding. Deze aftrek betreft vliegers die geen rechtstreekse bijdrage leveren aan aantal *combat ready* vliegers. Defensie noemt in dit verband: trainingsuren door vliegers die net uit de initiële opleiding zijn gekomen en voor het eerst in het reguliere trainingsprogramma zitten, overvliegen van vliegtuigen naar oefeningen of inzetgebied of onderhoudslocaties, ondersteuning van training in Nederland, daadwerkelijk gevlogen QRA-vluchten en verliesuren in de training.

Volgens de Minister levert 20% van de vliegers geen rechtstreekse bijdrage aan het aantal combat ready vliegers. De Minister meent dat in deze uren de support vluchten ingepast kunnen worden. Uit de ons nu overlegde berekeningen en toelichtingen merken we op dat de luchtmacht inmiddels aanzienlijke maatregelen neemt om dit te verwezenlijken. Zo wordt kritischer bekeken óf een vlieger voor supportvliegerschap in aanmerking komt en de luchtmacht kijkt naar het daarvoor benodigd aantal vliegers. Ook zoekt de organisatie actief naar manieren waarop supportvliegers geïntegreerd kunnen worden in de combattraining. Jonge vliegers kunnen bijvoorbeeld profiteren van de ervaring van supportvliegers wanneer deze optreden als oefenvijand. We signaleren dan ook een toenemende efficiency in benutting van vliegers.

In onze brief aan de Tweede Kamer van 14 oktober 2014 wezen wij op het grote aantal toestellen dat tijdelijk in de VS zou blijven om alle vliegers voor de JSF tijdig opgeleid te krijgen. Wij merkten op dat ook hierdoor tot mei 2025 onze twijfel over de stelligheid over de inzetbaarheidsdoelen groter was geworden.

Na onze brief heeft het Ministerie van Defensie aan het JSF Program Office (JPO) een aangepaste planning voor initiële opleiding van vliegers en stationering van toestellen gestuurd. In die aangepaste planning is het aantal en de duur van de in de VS gestationeerde toestellen naar beneden bijgesteld en zijn ook de testtoestellen tijdelijk ingezet voor de initiële opleiding. Dit door ons gesignaleerde risico voor het halen van de inzetbaarheidsdoelen lijkt hiermee weggenomen.

Op grond van het voorgaande constateren we dat de ambitie van het Ministerie van Defensie om met 37 JSF-jachtvliegtuigen 4 toestellen voor missies te kunnen inzetten, thans beter onderbouwd is.

2.2 Zonder samenwerking met België slagvaardigheid missies beperkt

De Minister informeert in de D-brief over de vorderingen met het verdrag met België over de integratie van de luchtruimbewaking, evenals over de hindernissen die daarbij nog genomen moeten worden. De Minister gaat ook in op de inzetbaarheid mocht de samenwerking met België in de QRA *niet* tot stand komen. Volgens de D-brief kunnen ook dan nog steeds vier toestellen ingezet worden voor een missie, zij het dat hiervoor dan slechts vijf vliegers beschikbaar zijn, zodat slechts één vlucht per dag uitgevoerd kan worden.

De NAVO-norm schrijft echter een vliegtuig-vliegerratio voor van 1:2. Dit betekent dat als Nederland slechts vijf vliegers beschikbaar heeft, dit leidt tot twee voor inzet beschikbare toestellen. Omdat de manier van opereren met de JSF zo is dat operaties in veel gevallen met meer toestellen (twee, vier of acht) tegelijk uitgevoerd worden, zal de slagvaardigheid van Nederlandse missies beperkt zijn.

2.3 Vredesverliezen raken de inzetbaarheid direct

In ons valideringsrapport wezen we erop dat in de operationaliteitsberekeningen van Defensie nog geen rekening is gehouden met vredesverliezen. In het D-document meldt de Minister ook dat in het aantal van 37 toestellen geen rekening wordt gehouden met vredes- en inzetverliezen: «Op het moment dat deze zich voordoen, zal worden bepaald of, en zo ja hoe het verlies wordt gecompenseerd».

Tot dusver gaf de Minister van Defensie geen inzicht in de verwachte omvang van de vredesverliezen. In antwoord op een vraag hiernaar van de Tweede Kamer antwoordde de Minister: «Het is onvoorspelbaar wanneer en onder welke omstandigheden verliezen zullen optreden».⁸ Uit de ontwerpspecificaties van de JSF blijkt echter met welke vredesverliezen volgens het JPO rekening moet worden gehouden.⁹

Vredesverliezen bij de JSF

De ontwerpspecificaties van de JSF onderscheiden twee soorten vredesverliezen:

- *Garantieverliezen*: volgens de ontwerpspecificaties zal 90% van de toestellen een levensduur hebben van 8.000 vliegreuren en de resterende 10% slechts 4.000. Voor Nederland impliceert dit op 37 toestellen een voortijdig verlies van 4 toestellen.
- *Vredesattritie*: verlies van vliegtuigen als gevolg van menselijk falen of afbreuk van vliegsystemen. Het ontwerp van de JSF staat een maximale vredesattritie van 2,1 toestel per 100.000 vliegreuren toe. Voor Nederland betekent dit over de levensduur van de vloot een aanvullend (op de 4 toestellen uit het vorige punt) verlies van 5 toestellen.

Volgens deze ontwerpspecificaties moet Nederland, uitgaande van 37 toestellen, als gevolg van vredesverliezen gedurende 30 jaar rekening houden met het verlies van 9 toestellen.

We veronderstellen dat het zwaartepunt van deze verliezen, net als bij de F-16, vooral aan het begin te verwachten is, door kinderziektes van het toestel en doordat de vliegers eraan moeten wennen. Ter vergelijking: bij de Nederlandse F-16 zijn door vredesverliezen 39 toestellen verloren gegaan, waarvan 21 in de eerste 7 jaar van ingebruikneming.

De grote beginverliezen van de F-16 waren volgens het Ministerie van Defensie te wijten «aan de bijzondere vliegeigenschappen, het grote zicht rondom, de bijzondere fly-by-wire besturing, het veranderde gevechtsconcept, de cultuur binnen de luchtmacht in die jaren en aan het feit dat Nederland een van de eerste gebruikers van de F-16 was en nog veel meer andere factoren».¹⁰ Volgens het Ministerie van Defensie is de situatie met de JSF wezenlijk anders. Zo is bij het ontwerp van het vliegtuig rekening gehouden met de lessen die zijn geleerd uit de ontwerpen en de ervaring van tientallen jaren operationeel gebruik van de F-16, F-15 en F-18.

Wij merken echter op dat ook in de JSF veel nieuwe en beperkt beproefde technieken zijn verwerkt. Om die reden moet volgens ons ook bij de JSF met hogere beginverliezen rekening gehouden worden.

Het optreden van vredesverliezen is geen *risico*, maar een *verwachting* waarmee in de ontwerpspecificaties van de JSF rekening is gehouden. Geen rekening houden met dit gegeven in de financiële ramingen is een bewuste keuze van het Ministerie van Defensie, die wij niet zonder meer

⁸ Kamerstuk 33 763, nr. 8.

⁹ D-document Vervanging F-16, concept versie 21 oktober 2005.

¹⁰ Ministerie van Defensie, 12-01-2015.

in overeenstemming achten met de (financiële) afspraken rond de nota *In het belang van Nederland* (zie ook paragraaf 4).

Vredesverliezen raken de inzetbaarheidsambities van het Ministerie van Defensie direct. Uit de berekeningen van het Ministerie van Defensie blijkt dat volgens de Minister van Defensie met 37 toestellen het kritische minimum is bereikt. Dus bij elk verlies van een toestel is de keuze ofwel vervanging van het verloren toestel, of aanpassing van de ambitie. Het verdient aanbeveling dat de Minister transparant is over de beperkte keuzemogelijkheden en de thans al voorzienbare financiële consequenties daarvan.

3 Tijd

Bij het aspect tijd kijken wij in deze brief met name naar de periode tussen 2019 en 2023 waarin de F-16 afgevoerd en de JSF ingevoerd wordt in de luchtmacht («transitiefase»).

3.1 Voortdurende onzekerheid over transitiefase

In ons valideringsrapport wezen we op het risico dat in de transitiefase de ambitie voor JSF-jachtvliegtuigen niet haalbaar zou zijn en dat de uitgaven aan JSF-jachtvliegtuigen in deze periode hoger zouden zijn. We pleitten ervoor dat de Minister nader inzicht zou geven in zowel de financiële als operationele gevolgen van de transitie zodra een transitieplanning was opgesteld.

In antwoord op de vraag van de Tweede Kamer wanneer de Kamer inzicht zou krijgen in de inzetbaarheid van de JSF-jachtvliegtuigen gedurende de transitieperiode (naar aanleiding van de Jaarrapportage 2013), beloofde de Minister van Defensie dat zij in de D-brief zou ingaan op de transitiefase. In de D-brief is ze deze toezegging slechts zeer beperkt nagekomen. De D-brief geeft – vaak tot in detail – informatie over bijvoorbeeld de bestelsystematiek van de JSF en de plaats waar de toestellen gestationeerd worden, maar nauwelijks over de haalbaarheid van de operationele doelstelling gedurende de transitiefase. Ook over de vraag of de kosten van de exploitatie van de JSF-jachtvliegtuigen binnen de financiële begrenzing uit de nota *In het belang van Nederland* zullen blijven, geeft de brief weinig informatie. De Minister geeft ook nu aan dat het nog enkele jaren kan duren voor een definitief transitieplan in detail is vastgesteld. Dat is begrijpelijk. De D-brief markeert echter het ingaan van een nieuwe fase: de verwerving van de JSF. Het is voor de Tweede Kamer daarom nu van belang om te weten of de exploitatiekosten van de jachtvliegtuigen (de F-16 en de JSF samen) ook in de transitiefase binnen de financiële begrenzing blijven.

3.2 Noodzaak consistentie in formulering en uitvoering afspraken

In verschillende publicaties over Defensie hebben wij gewezen op de noodzaak van consistentie, met name in de uitvoering van de nota *In het belang van Nederland*. Zo wezen we in onze brief van 14 oktober 2014 op verschillen in de weergave van afspraken uit deze nota. We signaleren dit nu ook over de kosten van de jachtvliegtuigen gedurende de transitiefase. Zo stelt de D-brief: «Het uitgangspunt is onveranderd dat de kosten gedurende de resterende levensduur van de F-16 en de totale levensduur van de F-35, dat wil zeggen tot 2053, gemiddeld maximaal € 285 miljoen per jaar zijn (prijsspeel 2014). In werkelijkheid zullen de kosten in die periode van jaar tot jaar verschillen. Zo moet rekening worden gehouden met hogere kosten gedurende de transitiefase, terwijl er andere jaren zullen zijn waarin de werkelijke kosten lager zijn dan het gemiddelde van € 285 miljoen.»

In ons valideringsrapport voorzagen wij dat voor de komende vijf jaar het kasritme nog ernstig verstoord kan blijken en dat voor de vijf jaar daarna de exploitatie van de jachtvliegtuigen door de uitfasering van de F-16 en infasering van de JSF meer uitgaven zal vergen dan waarin in het sjabloon gemiddeld jaarlijks is voorzien. De door de Minister in de D-brief gehanteerde formulering zou echter toelaten dat gedurende de transitiefase de kosten wezenlijk hoger zijn dan de financiële begrenzing, zolang dit maar gecompenseerd wordt door lagere kosten in enige andere jaren «tot 2053». We merken op dat dit in de D-brief gestelde uitgangspunt «gemiddeld» in combinatie met «tot eind 2053» een afwijking is van het uitgangspunt van de nota *In het belang van Nederland* waarin staat dat de exploitatiekosten van de JSF-jachtvliegtuigen moeten passen binnen € 270 miljoen per jaar (prijspeil 2012).

Het is voor de Tweede Kamer een handicap dat bij de start van de verwerving van de JSF nog onzeker is of de exploitatiekosten van deze jachtvliegtuigen ook tijdens de transitiefase binnen de financiële grenzen blijven. Het is naar onze mening ongewenst dat ook op dit moment nog niet volledig consistent wordt geformuleerd, hetgeen tot onduidelijkheid leidt over de exacte uitgangspunten die hiervoor gelden.

4 Geld

Bij het aspect geld kijken wij in deze brief met name naar de vraag hoe de D-brief zich verhoudt tot het financieel kader zoals afgesproken in de nota *In het belang van Nederland*.

4.1 Sjabloon niet volledig geïndexeerd en toch enige verdringing

De nota *In het belang van Nederland* stelde als uitgangspunt voor de vervanging van de F-16 dat deze vervanging geen verdringing binnen de krijgsmacht mocht veroorzaken. Er is sprake van verdringing als het budget van het ene project wordt verhoogd, ten koste van het budget van andere projecten. Om dat te garanderen was voor de vervanging van de F-16 een vast budget voor de investeringen en een vast budget voor de exploitatie afgesproken. Deze budgetten zijn opgenomen in een sjabloon dat de kosten van de hele krijgsmacht over de jaren 2013–2028 jaar in kaart brengt.

Het sjabloon is opgesteld volgens het prijspeil 2013, met uitzondering van het project Vervanging F-16, waarvoor de ramingen nog het prijspeil van 2012 volgden. Om te voorkomen dat inflatie de koopkracht van Defensie uitholt, worden de budgetten van materieelprojecten jaarlijks aangepast aan het actuele prijspeil. Normaal gesproken komt de financiering hiervan uit de middelen die hiervoor op de rijksbegroting zijn gereserveerd (prijsbijstelling). Indien, zoals in 2013 in het Herfstakkoord werd besloten, de prijsbijstelling niet aan de departementen wordt uitgekeerd, moet Defensie uit eigen middelen in de indexering van de budgetten voorzien. Het ministerie heeft hiervoor een deel van de middelen aangewend die bij het genoemde Herfstakkoord als structureel extra budget aan Defensie waren toegekend.

Om de materieelprojecten in het sjabloon naar het prijspeil van 2014 te brengen, hanteert het ministerie rijksbreed geldende percentages van het Centraal Planbureau (CPB). Dit is voor investeringen de Index Bruto Overheidsinvesteringen (IBOI) en voor exploitatie de Index Materiële Overheidsconsumptie (IMOC).

Tijdens de publieke briefing van het Ministerie van Defensie aan de vaste Kamercommissie voor Defensie van 13 januari 2015 stelde Defensie:

«Over de volle reikwijdte van het sjabloon zijn over 15 jaar alle projecten op het prijspeil 2014 gebracht».

Aan het project Vervanging F-16 heeft het Ministerie van Defensie in deze indexeringsronde een aanvullende indexering toegekend. Voor een deel was dit nodig omdat in het sjabloon het budget voor dit project nog in prijspeil 2012 werd uitgedrukt. Defensie heeft in de indexeringsronde het budget voor het project Vervanging F-16 verder verhoogd, vanwege de hogere prijsinflatie in de VS. In onze brief van 14 oktober 2014 wezen wij erop dat over die verdere verhoging van het budget nog overleg tussen het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Financiën moest plaatsvinden. Inmiddels is het Ministerie van Financiën met deze aanvullende indexering akkoord gegaan *mits* geen verdringing plaatsvindt.

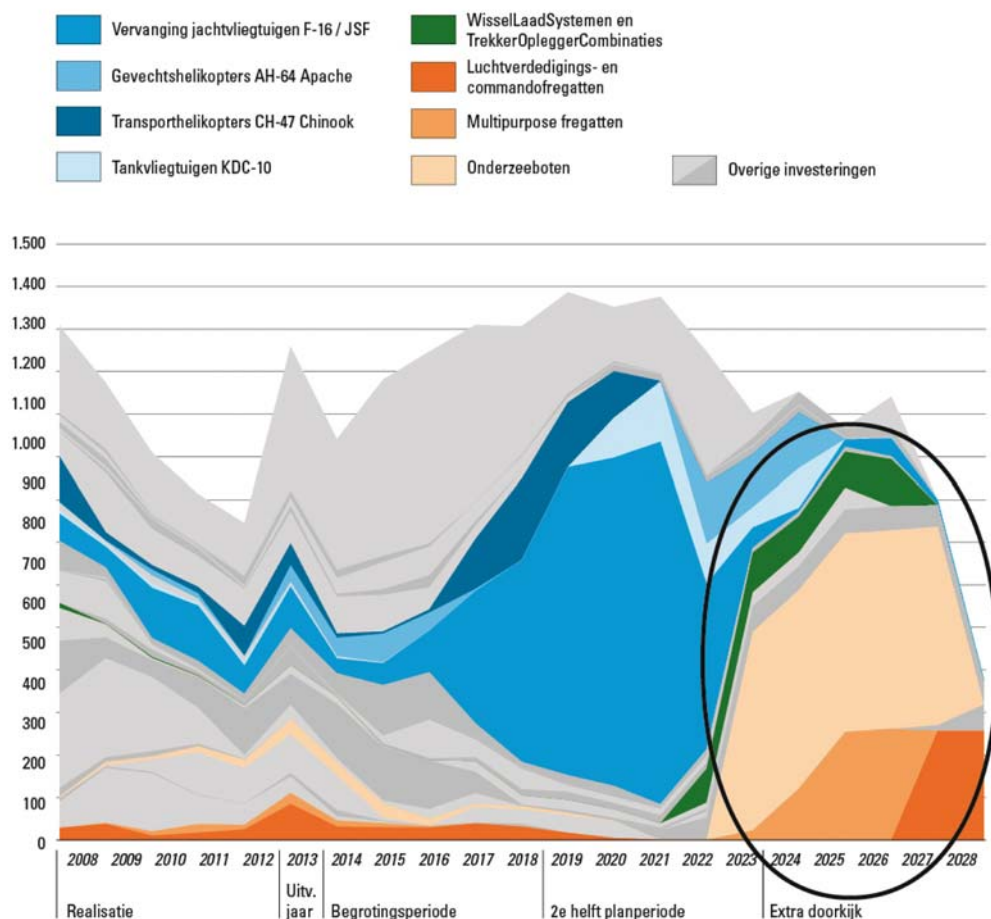
Uit ons onderzoek blijkt dat Defensie de aanvullende indexering van het project vervanging F-16 slechts kon uitvoeren doordat een belangrijk deel van de projecten in het sjabloon helemaal niet is geïndexeerd. Het gaat om projecten waarvoor volgens Defensie nog geen P-beraad¹¹ heeft plaatsgevonden, door Defensie aangeduid als «categorie V». Volgens Defensie worden deze projecten pas na besluitvorming in het P-beraad op het geldende prijspeil gebracht. Daarvoor moeten dan te zijner tijd middelen gevonden worden. In financiële omvang vormen projecten in categorie V ruwweg een derde deel van de wapensystemen in het sjabloon. De categorie bevat projecten als Vervanging Walrusklasse, vervanging LC-fregatten en vervangingsprojecten voor luchttransport. Doordat deze projecten niet geïndexeerd worden, blijft het budget daarvoor op het prijspeil van 2013 staan.

We concluderen hieruit dat de hogere indexering van de investeringsramingen van het project Vervanging F-16 wel degelijk tot enige verdringing leidt van de projecten in categorie V in het sjabloon. De omvang van de verdringing lijkt bescheiden: tussen 2014 en 2029 in totaal slechts € 11,2 miljoen. Indexering van de budgetten is echter een jaarlijks terugkerend verschijnsel: dit jaar zal Defensie de budgetten naar prijspeil 2015 brengen en in volgende jaren naar het dan

geldende prijspeil. Zolang de projecten in categorie V in het prijspeil 2013 blijven staan, gaat de koopkracht van die projecten jaarlijks verder achteruit. De indexering van de exploitatie-ramingen levert overigens geen verdringing op.

¹¹ Het P-beraad is een intern beraad bij het Ministerie van Defensie waarin de behoeftestelling nader wordt geconcretiseerd.

Figuur 3. De investeringen in wapensystemen 2008–2028 volgens het sjabloon. Het ovaal geeft globaal de projecten in categorie V aan.



Het argument van Defensie dat over de projecten in categorie V nog geen besluitvorming in het P-beraad heeft plaats gevonden en dat voor deze projecten de behoefte nog onvoldoende is geconcretiseerd, geldt volgens ons niet. De projecten zijn immers opgenomen in het sjabloon en met hun budgettaire consequenties met de Tweede Kamer gecommuniceerd. Aan de Algemene Rekenkamer is gevraagd om de inpassing van het project Vervanging F-16 te valideren aan de hand van de budgettaire consequenties van al de aan de Tweede Kamer gepresenteerde projecten over de gehele periode van vijftien jaar. Hierbij past niet dat sommige van deze projecten wel en anderen niet worden geïndexeerd.

Defensie stelt dat in het verleden altijd zo met deze categorie in het Defensie Investeringsplan (DIP) is omgegaan, omdat dat «dood geld» voorkomt en schuifmogelijkheden biedt. Dit argument gaat volgens ons evenmin op. Vóór de nota *In het belang van Nederland* vormde het DIP een verzameling van projecten, plannen en wensen van Defensie, zonder heldere relatie met de begroting. Het DIP was bovendien steeds een intern stuk. Met de nota *In het belang van Nederland* is het sjabloon het belangrijkste middel geworden om de Tweede Kamer zicht te geven op de plannen van Defensie met de wapensystemen voor de lange termijn. Het sjabloon kent strakke regels om het realistisch gehalte van het sjabloon te waarborgen en het is, na de validering door de Algemene Rekenkamer, de basis voor de instemming van de Tweede Kamer met de aanschaf van 37 JSF-toestellen als vervanger voor de F-16; omdat de Kamer aldus erop

kon vertrouwen dat de door het kabinet gemaakte keuze voor de vervanging van de F-16 over de hele looptijd van het sjabloon binnen het financiële kader bleef.

De Minister van Defensie heeft in de nota *In het belang van Nederland* aangegeven dat het sjabloon geen eenmalige exercitie was om aan te geven «dat het past», maar dat het de basis is voor het inzicht in het duurzame evenwicht tussen plannen en financieel kader. Indien bij de validering door de Algemene Rekenkamer duidelijk was geweest dat reeds na een eerste indexering dit evenwicht zou worden verstoord, dan hadden we dit uiteraard bij onze conclusies destijds betrokken.

Voor de hogere indexering zijn zeker argumenten te vinden, met name in de sfeer van duurzaam financieel beleid. Zonder indexering raakt de koopkracht van Defensie immers uitgehold.

We pleiten er voor dat de Minister consistent is in de uitvoering van de nota en expliciet vermeldt wanneer zij daarvan afwijkt. Ze zou transparant moeten zijn over het feit dat het sjabloon een categorie projecten bevat die niet zoals de rest van het sjabloon wordt geïndexeerd, en dat voor het op termijn op peil brengen van die projecten uiteindelijk ook middelen gevonden moeten worden. Ze zou er ook transparant over moeten zijn dat de volledige indexering van het budget voor het project Vervanging F-16 voor de hogere Amerikaanse inflatie slechts mogelijk is doordat deze categorie niet is geïndexeerd.

4.2 Minister gaat verstandig om met valutameevallers

Valutategenvallers zijn een bijzonder risico in de ramingen: volgens de nota mag de risicoreserve namelijk niet gebruikt worden om eventuele valutategenvallers te dekken. Een stijgende dollarkoers moet dus opgevangen worden binnen het projectbudget zelf, exclusief de risicoreserve.

In onze brief van 14 oktober 2014 merkten wij al op dat we het een goede zaak vinden dat mee- en tegenvallers in de ramingen met de risicoreserves worden verrekend. De Minister doet dit terecht niet met valutameevallers. In de nota *In het belang van Nederland* waren valutatermijntransacties namelijk aangewezen als waarborg tegen valutarisico's. Dergelijke transacties mogen echter pas afgesloten worden als de verplichting voor de betalingen is aangegaan. Voor de laatste investering is dat pas in 2021 (twee jaar vóór de laatste levering) en voor de exploitatie nog later. Tot die tijd kunnen zich al aanzienlijke valutaschommelingen voordoen, en als eerdere meevallers toegevoegd waren aan de risicoreserve, dan hadden die niet voor latere tegenvallers kunnen worden aangewend.

5 Organisatie

5.1 Ontbreken projectadministratie risico voor financiële beheersing project

Voor de verwerving van de JSF moeten vele contracten worden afgesloten. Deze contracten brengen een stroom van steeds veranderende verplichtingen en betalingen met zich mee. Om inzicht te verkrijgen en te behouden in de tussentijdse en de uiteindelijke omvang van de contractuele financiële verplichtingen dienen zij op een ordentelijke, consistente en herleidbare manier te worden geadmistreerd. Gelet op de omvang en de complexiteit van het project en de financiële begrenzingsen die ervoor gelden, is een deugdelijke projectadministratie onontbeerlijk voor een goed financieel beheer van het project Vervanging F-16.

Defensie heeft bij de aanschaf van het financieel administratiesysteem FINAD besloten om de projectmodule van FINAD niet te implementeren. Daardoor is FINAD niet ingericht voor een langlopende geïntegreerde en geautomatiseerde projectadministratie zoals die nodig is voor het project Vervanging F-16. In de rapporten van de Auditdienst Rijk (ADR) bij de jaarrapportages Vervanging F-16 heeft de dienst meermaals gewezen op de risico's van het ontbreken van een dergelijke projectadministratie in FINAD. In het rapport dat de ADR bij de Jaarrapportage 2013 uitbracht, pleitte de ADR er voor dat het ministerie aanvullende compenserende interne beheersmaatregelen zou treffen om het gemis van de FINAD-projectmodule op te vangen. Tot dusver ontbreken die echter. Het resultaat is dat de ADR grote moeite heeft om uit de administratie van het ministerie een correcte stand van de verplichtingen en de realisaties te halen.

Wij achten het ontbreken van een deugdelijke projectadministratie voor een project als Vervanging F-16, gezien het aantal, de doorlooptijd en omvang van de verplichtingen voor dit project, ernstig. We merken bovendien op dat Defensie al in maart 2015 de bestelling van acht JSF-toestellen aan het JPO wil doorgeven. Dit vergroot nog eens de urgentie van het tijdig treffen van adequate beheersmaatregelen door het ministerie.

5.2 Inzet ADR bij D-brief onvoldoende gefaciliteerd

De Algemene Rekenkamer kan haar controlerende rol alleen goed uitvoeren als zij daarbij kan steunen op het werk van de ADR. De ADR heeft bij het project Vervanging F-16 een bijzondere rol. Dit project valt namelijk onder de Regeling grote projecten en de rapporten van de ADR over de voortgangsrapportages moeten daarom aan de Tweede Kamer worden gezonden. Ook rond het DMP heeft de ADR een bijzondere rol. Vanuit het DMP moet de ADR de DMP-documenten beoordelen en de departementale leiding hierover adviseren. Een voorwaarde daarvoor is dat in de planning van deze documenten met de rol van de ADR rekening wordt gehouden.

Bij de totstandkoming van de D-brief en het D-document is de ADR aanvankelijk nauwelijks gelegenheid gegeven om onderzoek te doen naar deze documenten. De ADR werd pas in een laat stadium bij het proces betrokken; in de planning van de D-brief was toen nog nauwelijks tijd voor een deugdelijke beoordeling door de ADR. Op 20 november 2014 verzocht de vaste Kamercommissie voor Defensie de Minister om de D-brief vergezeld te laten gaan van een rapport van de ADR. In overleg met Defensie nam de ADR haar bevindingen op in een rapport van feitelijke bevindingen, dat door de Minister aan de Tweede Kamer gelijktijdig is verstrekt met het verschijnen van de D-brief op 15 december 2014.

Het feit dat Defensie de ADR in een te laat stadium bij dit proces heeft betrokken, heeft volgens de ADR gevolgen gehad voor de diepgang van de verrichte werkzaamheden. In haar rapport wijst de ADR erop dat, indien zij aanvullende werkzaamheden had kunnen verrichten of als zij een controle- of beoordelingsopdracht zou hebben gekregen, er wellicht andere belangrijke onderwerpen aan het licht waren gekomen.

Wij dringen erop aan dat de Minister van Defensie in de toekomst de ADR tijdig inschakelt en optimaal gebruikmaakt van de expertise van deze dienst.

6 In de D-brief gedane beloftes over informatievoorziening Tweede Kamer

De Minister van Defensie belooft in de D-brief de Tweede Kamer over verscheidene onderwerpen tijdig te informeren. Voor een deel sluiten deze onderwerpen aan op de onderwerpen die volgens de Regeling grote projecten in de voortgangsrapportages dienen te worden opgenomen. Voor enkele onderwerpen belooft de Minister om de Tweede Kamer ook buiten de voortgangsrapportages om te informeren. We hebben deze laatste onderwerpen in een kort overzicht gezet.

Onderwerpen waarover de Minister heeft beloofd de Tweede Kamer afzonderlijk te informeren

- De bestelling van een volgend aantal JSF-toestellen bij het JPO door de ondertekening van een *Consolidated Procurement Request*;
- Het besluit tot deelname aan de bestelling van toestellen over meerdere jaren tegelijk (*multi year buy*);
- Het nog af te sluiten Belgisch-Nederlandse verdrag over de integratie van de luchtruimbewaking ter ratificatie;
- De nog te vinden oplossing voor de samenloop van het te sluiten Belgisch-Nederlandse verdrag met het reeds bestaande Belgisch-Franse verdrag tot wederzijdse steun bij de bestrijding van luchtvaartterrorisme (*renegade* taak);
- De te nemen actie in geval van vredesverliezen;
- De verwerving van extra JSF-toestellen als daartoe binnen het afgebakende financiële kader de komende jaren alsnog ruimte ontstaat.

De periodieke voortgangsrapportages spelen een centrale rol in de informatievoorziening van de Tweede Kamer over dit project, maar het is goed dat ook de Minister vindt dat de voortgangsrapportages niet de enige informatievoorziening zijn. Tijdigheid, transparantie en consistentie zijn daarbij belangrijk. Indien tussentijdse ontwikkelingen in het project verlangen dat de Tweede Kamer wordt geïnformeerd, moet Defensie erop toezien dat de informatie over deze onderwerpen tijdig wordt gedeeld met de Tweede Kamer, zodat deze voldoende gelegenheid krijgt om met de Minister te kunnen overleggen en niet voor voldongen feiten wordt gesteld. We achten het tevens van belang dat de manier waarop de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over deze onderwerpen duidelijk is voor alle partijen en consistent is met eerdere informatie, dan wel dat een eventuele afwijking expliciet wordt toegelicht.

In de Nota *In het belang van Nederland* staat dat, mocht de aanschaf van 37 JSF-toestellen onverhoopt niet haalbaar zijn, het kabinet een heroverweging aan de orde acht. De Minister heeft na het verschijnen van de nota gesteld dat zij dit slechts aan de orde acht tot aan het eerste bestelmoment. Dat eerste bestelmoment is in maart 2015.

De Minister doelt ons inziens begrijpelijkerwijs op een heroverweging sec van de keuze voor de JSF en de keuze voor 37 toestellen. Onze aanbeveling over duidelijkheid van de (financiële) afspraken had echter een bredere strekking en betreft óók de financiële duurzaamheid van het sjabloon meer in algemene zin.

Wij herhalen daarom in dit verband onze aanbeveling (blz. 5 valideringsrapport) omdat wij voor onze eigen rol al onvoldoende helderheid van de afspraken constateren, hetgeen wij ongewenst achten. Bij implicatie geldt dit dan ook voor de Tweede Kamer.

Citaat:

«(...) Wij achten het mogelijk en ook noodzakelijk dat de Minister van Defensie, maar zij niet alleen, doorgaat met het toekomstbestendiger maken van zowel het raamwerk als de verschillende keuzes. De risico's die wij daarbij signaleren en soms voorzien hebben van een aanbeveling, vragen op afzienbare termijn de aandacht van zowel de Minister van Defensie als van de Minister van Financiën, en in een enkel geval van het kabinet. (...) We wijzen op risico's verbonden aan de nieuwe, nog niet uitgekristalliseerde, spelregels tussen de ministeries van Defensie en Financiën. Ook is nog onduidelijk wanneer iets departementale dan wel kabinetsbrede besluitvorming vergt.

Ook wijzen we op de nog ontbrekende invulling van het parlementair budgetrecht rond de status van de gepresenteerde cijferreeksen die verder in de tijd vooruit reiken dan de normale begrotingscyclus, maar wel de besluitvorming nu moeten schragen. (...)»

7 Reactie ministers

We hebben de conceptversie van onze brief voor een reactie voorgelegd aan de ministers van Defensie, van Economische Zaken en van Financiën. De Minister van Defensie heeft op 10 oktober 2014 gereageerd op de conceptbrief. We geven hieronder haar reactie integraal weer.

«Geachte mevrouw Stuiveling,

Op 29 januari jl. heeft u mij uw reactie gestuurd op de D-brief Vervanging F-16. Met belangstelling heb ik hiervan kennis genomen. Uiteraard ben ik verheugd met uw constatering dat de D-brief voldoet aan de formele eisen. Hierbij bied ik u de bestuurlijke reactie aan. De indeling van uw brief is leidend.

Functionaliteit

U constateert dat de ambitie om met 37 F-35 toestellen permanent vier toestellen voor missies in te zetten thans beter onderbouwd is. In dat verband wijst u op het belang van de samenwerking met België op het gebied van de luchtruimbewaking met jachtvliegtuigen. Dat belang onderschrijf ik. Begin maart ondertekenen beide landen naar verwachting een verdrag in dezen, waarna het ter ratificatie aan de parlementen in België en Nederland wordt voorgelegd. De samenwerking kan op die manier ruim voor de invoering van de F-35 in Nederland gestalte krijgen. U wijst ook op de gevolgen van eventuele vredesverliezen. Defensie is transparant over het feit dat in het aantal van 37 toestellen geen rekening is gehouden met vredesverliezen. Het is immers niet te voorspellen wanneer en onder welke omstandigheden verliezen zullen optreden. Deze werkwijze geldt voor alle hoofdwapensystemen. Op het moment dat een wapensysteem verloren gaat, zal worden bepaald of, en zo ja hoe, het wordt vervangen. Financiële overwegingen, de operationele inzetbaarheid en de (internationale) veiligheidsomstandigheden spelen daarbij een rol.

Tijd

In uw brief wijst u op het feit dat de D-brief nog weinig informatie geeft over de operationele doelstellingen en de exploitatiekosten gedurende de transitiefase. In het bijzonder wijst u op de exploitatiekosten in die periode. Ik onderschrijf uw constatering dat het kasritme van uitgaven voor de exploitatie zal fluctueren. In de Jaarrapportages over 2012 en

2013¹² is daarom reeds gesteld dat het om gemiddelde jaarlijkse exploitatiekosten gaat. Het betreft de periode tot 2053. Grotere uitgaven, bijvoorbeeld voor de toekomstige soft- en hardware Aanpassingen (*block upgrades*), zijn immers niet elk jaar aan de orde. Verder hangen de kosten van de *block upgrades* weer af van de inhoud en omvang van de aanpassingen. Ook zullen de onderhoudskosten niet van jaar tot jaar constant zijn. Gedurende de transitieperiode hebben de exploitatiekosten voorts betrekking op zowel de F-16 als de F-35. Zoals in de jaarrapportage over 2013 en ook in de D-brief vermeld, is het nog te vroeg om de optimale aanpak van de transitie, inclusief de kosten en de operationele mogelijkheden, nader te bepalen. Daarvoor zijn onder meer de eerste bevindingen uit de operationele testfase en het eerste gebruik door partnerlanden van belang. Het duurt dus nog enige jaren voordat volledige duidelijkheid ontstaat. Wel is duidelijk dat de exploitatie van twee typen jachtvliegtuigen duurder is dan het bezit en het gebruik van één type. Hierdoor zullen de exploitatiekosten gedurende de transitieperiode waarschijnlijk hoger uitpakken. Omdat ik, evenzeer als u, duidelijkheid en een goede informatievoorziening aan de Tweede Kamer van belang acht, wil ik nogmaals onderstrepen dat dit onderwerp in de voortgangsrapportages uitgebreid aan de orde zal komen.

Geld

Een belangrijk uitgangspunt in de nota In het belang van Nederland is het voorkomen van verdringing elders op de begroting. Ik meen dat aan dit uitgangspunt is voldaan. Door reële indexatie van investeringsprojecten beoogt Defensie de koopkracht op peil te houden. Dit is een van de pijlers van de financiële duurzaamheid die ik nastreef. Ik weet dat ook de Algemene Rekenkamer het belang hiervan onderschrijft. U heeft opmerkingen gemaakt over de indexatie. Zoals u schrijft, hanteert Defensie een onderscheid tussen plannen en projecten. Een plan wordt een project zodra Defensie werkelijk met de uitvoering begint en de Tweede Kamer daarover informeert. Met de beschikbare middelen bedoeld voor prijsbijstelling zijn alle investeringsprojecten op het juiste prijspeil gebracht. Het restant van de middelen voor prijsbijstelling is gereserveerd en komt beschikbaar op het moment dat een plan de status van project krijgt en Defensie met de uitvoering begint. Dan wordt, op grond van de laatste inzichten, een besluit genomen over budget, aantallen en specificaties. Daarmee is op dat moment de benodigde budgettaire ruimte aanwezig. De indexatie van het project Vervanging F-16 (van prijspeil 2012 naar 2014) heeft geen negatief effect gehad op lopende projecten en evenmin op nieuwe projecten die in uitvoering zijn genomen.

Organisatie

U wijst op het grote belang van een goede administratie van verplichtingen. Daarmee ben ik het zonder meer eens. U wijst in navolging van de Auditdienst Rijk (ADR) op het feit dat Defensie in het financieel administratiesysteem (FINAD) geen projectmodule gebruikt. De suggestie dat het project Vervanging F-16 niet beschikt over een projectadministratie, is echter niet terecht. Defensie zal vanzelfsprekend nagaan welke aanvullende beheersmaatregelen verder nodig zijn en die uitvoeren. Tot slot wijst u op de belangrijke controlerende rol die de ADR heeft bij grote projecten. Ook ik onderschrijf het belang daarvan volledig. De intensieve betrokkenheid van de ADR, ook bij belangrijke overleggen over het project, waardeer ik dan ook zeer. Naar aanleiding van uw opmerkingen

¹² Kamerstuk 26 488, nrs. 331 en 358.

zal Defensie met de ADR overleggen hoe de samenwerking verder kan worden verbeterd.

Informatievoorziening

De Rekenkamer heeft al eerder geconstateerd dat Defensie op het gebied van de informatievoorziening belangrijke stappen heeft gezet. Die ontwikkeling wil ik graag voortzetten. Daarom zal ik de Tweede Kamer in de voortgangsrapportages, en waar nodig in afzonderlijke brieven, blijven informeren over de ontwikkelingen binnen het project.

Tot slot

De herhaalde aanbeveling uit het Valideringsrapport neem ik ter harte. Defensie blijft werken aan de toekomstbestendigheid van de krijgsmacht in het algemeen en van dit project in het bijzonder. Dat geldt ook voor het in de praktijk brengen van de financiële en andere spelregels die zorgvuldigheid, eenvoud en financiële duurzaamheid met elkaar moeten verenigen. Uw observaties en aanbevelingen zijn daarbij, zoals altijd, behulpzaam.»

De Minister van Financiën liet weten dat hij zich kon vinden in onze bevindingen, die hij beschouwt als zorgvuldig onderbouwd. Hij acht onze observaties en aanbevelingen nuttig om de financiële duurzaamheid van dit project te borgen en verder te verbeteren.

De Minister van Economische Zaken liet weten geen aanleiding te vinden om inhoudelijk te reageren.

8 Nawoord Algemene Rekenkamer

Met instemming constateren wij dat de Minister van Defensie blijft werken aan de toekomstbestendigheid van de krijgsmacht. Juist om die reden is het jammer dat de Minister slechts formeel reageert op ons signaal dat vredesverliezen nu reeds voorzienbaar en kwantificeerbaar zijn en dat zij de inzetbaarheid onmiddellijk raken.

De uitleg die de Minister geeft over de indexering van «projecten» versus «plannen» doet geen recht aan de betekenis van het sjabloon. In zijn volledigheid geeft het sjabloon meerjarig inzicht of de ambities uit de nota *In het belang van Nederland* passen binnen het financieel kader. Het sjabloon vormt zo de basis voor de instemming van de Tweede Kamer met het besluit over de vervanging van de F-16. Er speelt daarbij geen onderscheid tussen projecten en plannen volgens interne procedures van het ministerie. Dit maakt natuurlijk niet dat de cijferreeksen in het sjabloon onveranderlijk vast moeten liggen, maar wel dat mutaties behoorlijk toegelicht moeten worden, met name wanneer hierdoor de basale uitgangspunten van de nota *In het belang van Nederland* geraakt worden, zoals nu het geval is.

Om een goede administratie van verplichtingen te waarborgen belooft de Minister na te gaan welke aanvullende beheersmaatregelen nodig zijn, en die uit te voeren. Wij zullen de ontwikkeling nauwgezet volgen, onder meer via ons verantwoordingsonderzoek.

Deze brief sturen wij in afschrift aan de ministers van Defensie, van Financiën en van Economische Zaken.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

drs. B. Goezinne,
wnd. secretaris