

Vergaderjaar 2001–2002

28 235

Een vlucht door de tijd: rekenkamers en de F16

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 2 april 2002

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Defensie² hebben een aantal vragen aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd over het rapport «Een vlucht door de tijd: rekenkamers en de F16».

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 28 maart 2002.

Vragen en 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: Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Rosenmöller (GroenLinks), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Hindriks (PvdA), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Blok (VVD), De Swart (VVD) en Duivesteijn (PvdA).

Plv. leden: Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Ross-van Dorp (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Voûte-Droste (VVD),

Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (PvdA), Slob (ChristenUnie), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Hindriks (PvdA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Vacature CDA, Rabbæ (GroenLinks), Udo (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), Balemans (VVD), De Vries (VVD) en Depla (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Van den Berg (SGP), Valk (PvdA), voorzitter, Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Hillen (CDA), Hessing (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Hoekema (D66), Stellingwerf (ChristenUnie), ondervoorzitter, Van Lente (VVD), Verhagen (CDA), M. B. Vos (GroenLinks), Van 't Riet (D66), Van den Doel (VVD),

De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Van der Knaap (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Niederer (VVD), Timmermans (PvdA), van Bommel (SP), Oplaat (VVD), Albayrak (PvdA), Balemans (VVD) en Herrebrugh (PvdA).
Plv. leden: Dittrich (D66), Van Oven (PvdA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Arib (PvdA), Vacature CDA, Weisglas (VVD), Eurlings (CDA), Ter Veer (D66), Van Middelkoop (ChristenUnie), De Swart (VVD), Van der Hoeven (CDA), T. Pitstra (GroenLinks), Bakker (D66), Blaauw (VVD), J. Ten Hoopen (CDA), Hindriks (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Karimi (GroenLinks), E. Meijer (VVD), Dijkma (PvdA), Marijnissen (SP), Van Baalen (VVD), Vacature PvdA, Wilders (VVD) en Duivesteijn (PvdA).

1

De Algemene Rekenkamer heeft op een intensieve wijze samengewerkt met andere rekenkamers. Daarbij kwam o.a. het verschil in bevoegdheden tot uitdrukking. In hoeverre heeft de Algemene Rekenkamer gedurende dit project zich beperkt gevoeld door haar in de Comptabiliteitswet gestelde bevoegdheden?

De verschillen tussen de rekenkamers betroffen niet zozeer de bevoegdheden als wel het mandaat en de taakopvatting op het punt van voorcontrole door accountantsdiensten van ministeries van Defensie. In de Comptabiliteitswet in Nederland is dit sedert 1976 geregeld, terwijl de Scandinavische rekenkamers nog volledig van eigen waarnemingen uitgingen. In dit verband heeft de Algemene Rekenkamer zich dan ook niet beperkt gevoeld door de Comptabiliteitswet.

2

In hoeverre speelde de «classificatie van gegevens» evenzeer een rol bij het transparant maken van de administratieve gegevens?

Rekenkamermedewerkers die onderzoek doen op het terrein van Defensie zijn in principe gescreend voor het raadplegen van geclassificeerde gegevens. Ten behoeve van de F-16 onderzoeken is het voorgekomen dat een aanvullende screening is aangevraagd en verkregen alvorens Amerikaanse organisaties en productie-installaties konden worden bezocht. Classificatie heeft het onderzoek nooit belemmerd.

3

Zowel bij de aankoop van de F16 als de «mid-live update» deden zich, resp. doen zich, grote vertragingen voor in het opstellen van de eindafrekening. Door welke maatregelen kan de afwikkeling van deze projecten worden versneld?

Zoals in paragraaf 5.6 is aangegeven, hebben zowel het principe van de horizontale lijn als het doen van vervolgaanschaffingen onder de bestaande contracten bijgedragen aan de trage eindafrekening. De lange doorlooptijd is daarmee ook een gevolg van de gekozen systematiek waarbij het gelijkelijk delen van kosten door de partnerlanden uitgangspunt was. Het afwickelen van de bestaande contracten is vooral een kwestie van administratieve capaciteit bij het System Program Office, hierop blijven de rekenkamers toezien.

4

N.B. Er was geen vraag 4.

5, 6 en 7

In het rapport van de Rekenkamer «Lessons learned» (1997) werd gesteld dat het gewenst is «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». Bestaat inzicht in de vraag waar de (afgestoten) F16's met Nederlandse onderdelen uiteindelijk terecht zijn gekomen?

Kan hiervan een overzicht worden verstrekt?

Kan een overzicht worden verstrekt van alle door Nederland afgegeven exportvergunningen voor F16 gerelateerd materieel tot op heden en een overzicht van de waarde van de individuele leveranties op basis van individuele exportvergunningen?

De samenwerkende rekenkamers hadden geconstateerd dat het recht tot de verkoop aan derde landen eenzijdig door de Verenigde Staten werd bepaald. Zij achtten het gewenst dat de respectieve regeringen bij het afsluiten van nieuwe contracten dit aspect voortaan in de onderhandelingen zouden betrekken met het oog op nationaal beleid ten aanzien van wapenexporten. Uiteraard is het niet aan rekenkamers om te bepalen welk gewicht dit aspect in contractonderhandelingen zou moeten hebben.

De Algemene Rekenkamer heeft geen onderzoek verricht naar export van (afgestoten) F16's of componenten daarvan. De regering biedt periodiek een voortgangsoverzicht over het wapenexport beleid inclusief een bijlage met exportvergunningen per land. Het meest recente overzicht dateert van 7 december 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 22 064 nrs. 59 en 60). Verder kan worden verwezen naar een notitie van de regering inzake de problemen met de verkoop van overtollige F16's (Tweede Kamer 1998–1999, 25 673, nr. 3).

8

Is het mogelijk dat het project F16 financieel beduidend minder positief uit de doeken zou zijn gekomen als de Nederlandse regering afspraken met de andere partners had gemaakt over verkoop aan derde landen en het afstoten van overtollige of afgeschreven F16's, die aansluiten bij het Nederlandse beleid?

Nederland heeft f 1,7 miljard (€ 770 miljoen) aan F16 coproductie gerealiseerd ten behoeve van de verkoop aan derde landen. Een ander beleid had zowel een positieve als een negatieve invloed kunnen hebben op de uiteindelijke uitkomsten.

9

«Toen het project eenmaal liep, volgde er nog veel discussie over de rechten en plichten uit het Memorandum. De tekst bleek voor velerlei uitleg en interpretatie vatbaar. De Amerikanen verzochten verschillende malen dat de Europeanen het allemaal veel te letterlijk namen en harde onderhandelaars waren». Wat waren de belangrijkste interpretatieverschillen in het Memorandum? Hoe kan een overeenkomst «te letterlijk» worden genomen? Is de kans op dergelijke interpretatieverschillen voor een eventueel JSF contract kleiner gelet op de lessen uit de F16 aankoop?

Het Memorandum of Understanding van 1975 moet worden gezien als een raamovereenkomst tussen de 5 F16 landen. Het was een beknopt document op hoofdlijnen dat niet de status van een contract of een multilateraal verdrag had. Bij de latere uitwerking van het memorandum in de «technical agreements» en de feitelijke contracten (Letters of Offer and Acceptance) werden ook de industrieën meer in de onderhandelingen betrokken. Uit het door de Algemene Rekenkamer aangehaalde Amerikaanse lessons-learned paper «Lessons from Harvest Partner» bleken onder meer interpretatieverschillen te hebben bestaan over begrippen als «redelijk competitief», een eis die werd gesteld aan de kandidaat Europese producenten, kwaliteitsvereisten aan productieapparatuur (tooling) en ramingen voor inflatiepercentages. Ook de vraag of de not-to-exceed prijs een doel danwel plafond betrof bleek onderwerp van discussie. Juist door het optekenen van «lessons learned» is beoogd bij te dragen aan het maken van goede afspraken bij toekomstige memoranda en contracten. De Algemene Rekenkamer had eerder vastgesteld dat in de huidige Defensie materieelverwervingsprocedures, die ook voor de aanschaf van de JSF danwel een andere opvolger van de F16 gelden, (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 253, nr. 1) het management rond contractuele afspraken op veel punten verbeterd was.

10

Op blz. 12 wordt gewag gemaakt van het «currency clearing house». Verdient het aanbeveling bij toekomstige orders wederom van een dergelijke constructie gebruik te maken ook indien men zich realiseert dat door de invoering van de Euro het aantal valuta, dat bij zo'n transactie is betrokken, geringer zal zijn?

Het «currency clearing house» was specifiek toegesneden op het F16 project dat zich kenmerkte door een co-productie door 5 landen met elk hun eigen valuta. De vraag of het aanbeveling verdient bij toekomstige contracten weer voor deze constructie te kiezen hangt vooral af van of er ooit weer voor een soortgelijk type samenwerking wordt gekozen.

11

Op blz. 17 wordt aandacht geschonken aan de negatieve reactie op de door het Ministerie van Defensie aangevane valutatermijncontracten. Deze contracten geven dekking tegen veranderingen in – in dit geval – de wisselingen in de dollarkoers. Defensie dekte zich in tegen een stijging van de dollarkoers. Het omgekeerde gebeurde echter, waardoor geen speculatiewinst kan worden behaald. Meent de Algemene Rekenkamer overigens dat het over het algemeen goed is zich in te dekken tegen zulk soort risico's?

Het afsluiten van valutatermijncontracten is een geaccepteerde praktijk om, bij grote meerjarentransacties waarbij in vreemde valuta moet worden afgerekend, schommelingen in begrotingen te reduceren. De vraag of het goed is om dit instrument te hanteren is zaak van het betreffende ministerie en het ministerie van Financiën.

12

«Oorspronkelijk was de verwachting dat het toestel tot circa het jaar 2000 mee zou gaan.» Toen de regeringen in 1990 instemden met het streven naar een moderniseringsprogramma, is er toen een schatting gemaakt over hoeveel langer de F16 mee zouden kunnen gaan na een Mid Life Update? Is hier ooit een raming van gemaakt aan de hand van bv. het aantal vliegreuren?

Hiervoor verwijst de Algemene Rekenkamer naar de door de regering verstrekte informatie (Kamerstukkenreeks «Behoeftestelling F16», 26 488 nrs. 4 en 9).

13 en 14

Zijn de uiteindelijke totale kosten voor de Mid Life Update van de Nederlandse F16 vloot \$ 852,8 miljoen en valt dit bedrag van \$ 36 miljoen daaronder? Wat was de oorspronkelijke raming van de kosten voor de Mid Life Update voor de 138 F16's? Wat zijn de nog openstaande verplichtingen ter waarde van \$ 36 miljoen voor de Mid Life Update?

Het genoemde bedrag betreft de contractwaarde (prijsspeil 1990) van de ontwikkel- en productiekosten van de voor de Mid Life Update (MLU) benodigde onderdelen. Vanwege valutakoersbewegingen, BTW en inbouwkosten is dit bedrag lager dan de kosten voor het gehele MLU project, dat nog niet is afgesloten.

Het genoemde bedrag van \$ 36 miljoen betreft voornamelijk nog niet afgerekende productiekosten en vormt het saldo van een groot aantal onderliggende nog openstaande verplichtingen. Het aggregatieniveau waarop de rekenkamers standaardinformatie krijgen van het F16 System Program Office gaat niet zover in detail dat de precieze opbouw hieruit is af te leiden.

De ramingen voor het MLU-project zijn in de loop der jaren onderhevig geweest aan valutaontwikkelingen en projectdefinitieaanpassingen. Hierover is de Tweede Kamer door de regering in het kader van de Defensiebegroting jaarlijks geïnformeerd. Een raming waarbij alle projectcomponenten in hun samenhang nog eens zijn getotaliseerd bedraagt f 2327 miljoen (€ 1056 miljoen) prijspeil 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 900 X, nr. 53).

De Algemene Rekenkamer merkt verder op dat in het kader van de procedure grote projecten de regering nog een evaluatie zal uitvoeren waarin ook de uiteindelijke projectkosten aan de orde zullen komen. De staatssecretaris van Defensie heeft dit ook eerder per brief (Tweede Kamer 2000–2001, 27 830 nr. 1) aangekondigd.

15

Heeft de regering de vier genoemde aanbevelingen ter harte genomen bij de huidige opvolgingsonderhandelingen? Wat is het resultaat daarvan? Zou niet, zal dat alsnog gebeuren in de periode naar de uiteindelijke overeenkomst toe? Uit het kabinetsbesluit van 11 februari jongstleden over de vervanging van de F16 valt op te maken dat Nederland zich bij voorbaat neerlegt bij de Amerikaanse besluitvorming over exporten naar derde landen. Hoe valt dat te verenigen met de aanbeveling die de Rekenkamer op dit punt doet?

Ten aanzien van de opstelling van de regering inzake het wapenexportbeleid wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 5 t/m 7. Voor wat betreft de opstelling van de regering bij de eventuele deelname aan het JSF-programma kan worden verwezen naar de antwoorden op kamervragen hierover (Tweede Kamer, 2001–2002, 26 488, nr. 9 verantwoord op de vragen 275, 411, 413, 414, 416 en 456).

In een concept Memorandum of Understanding zullen ten aanzien van de controle specifieke bepalingen worden opgenomen. Over de uiteindelijke tekst, zal nog overleg tussen het ministerie van Defensie en de Algemene Rekenkamer plaats moeten vinden. Zoals de regering ook al aan de Tweede Kamer heeft gemeld (Tweede Kamer, 2001–2002, 26 488, nr. 9 antwoord op de vragen 426 en 444) zullen in het geval van JSF-deelname de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer systematisch worden ingebracht bij de onderhandelingen, zodat, aldus de regering, de invloed en de controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid beter zal zijn dan bij het huidige FMS-systeem. Op grond van de nu bekende inzet van de regering op dit punt, verwacht de Algemene Rekenkamer dat de openstaande aanbevelingen kunnen worden uitgevoerd.