

Vergaderjaar 2011–2012

31 300

Monitoring verwerving Joint Strike Fighter

Nr. 31

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2012

Sinds 2005 informeert de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer periodiek over de stand van zaken rond het project Vervanging F-16. We hebben hierbij onder meer aandacht voor de mogelijke verwerving van de Joint Strike Fighter (JSF).

Wij willen u met deze brief graag informeren over:

- de ontwikkelingen sinds ons laatste monitoringsrapport van 3 april 2012;
- de wijzigingen in de informatiebehoefte over het Grote Project Vervanging F-16;
- het verschijnen van de Jaarrapportage en het bijbehorende Assurance-rapport over het Grote Project Vervanging F-16 over 2011;
- onze monitoring Vervanging F-16 in 2012.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

1. Ontwikkelingen sinds april 2012

Sinds onze briefing in de Tweede Kamer van ons rapport *Monitoring vervanging F-16; Stand van zaken december 2011; inzetbaarheid F-16 en ontwikkelingen Joint Strike Fighter*¹ op 3 april 2012 hebben belangrijke politieke ontwikkelingen plaatsgevonden. Het kabinet-Rutte/Verhagen is sinds 23 april 2012 demissionair. De vaste commissie voor Defensie heeft in de procedurevergadering van 30 mei jl. besloten om het dossier Vervanging F-16 niet controversieel te verklaren. Het voor 5 juli 2012 geplande Algemeen Overleg Vervanging F-16 zal daarom doorgaan. Op de agenda van dit overleg staan onder meer de Jaarrapportage en het bijbehorende Assurancerapport van het project Vervanging F-16 over 2011. De ministers van Defensie en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) hebben deze rapporten op 6 juni jl. aan de Tweede Kamer gestuurd [BS/2012017781]. In paragraaf 3 gaan wij nader in op de inhoud van deze rapporten.

Na de verkiezingen van 12 september 2012 zullen wij de nieuwe Tweede Kamer informeren over de stand van zaken in het Grote Project Vervanging F-16. De informatie over de huidige Nederlandse jachtvliegtuigen en de door het Ministerie van Defensie beoogde opvolger bieden wij daarbij mogelijk ook op het internet als webdossier aan.

2. Groot Project Vervanging F-16 en monitoringsrapport 2011

Wijziging informatievoorziening Groot Project

Op 12 december 2011 informeerden de Vaste Commissies voor Defensie en EL&I de ministers van Defensie en EL&I per brief over hun besluit om de datum van indiening van de jaarrapportage over het Grote Project Vervanging F-16 te verplaatsen van uiterlijk drie maanden na afloop van de rapportageperiode naar uiterlijk de eerste werkdag na 1 juni. Zij gaven aan dit besluit mede te hebben genomen op basis van aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit het voorjaar van 2011. Volgens de commissies kon het kabinet door het verplaatsen van de rapportagedatum een analyse van en standpunt over het meest recente Amerikaanse Selected Acquisition Report (SAR) en de meest recente stukken van het US Government Accountability Office (GAO, de Amerikaanse Rekenkamer) en het Congressional Budget Office meenemen in de Jaarrapportage. Ten slotte verzochten de commissies de ministers om in het vervolg niet alleen een samenvatting van internationale ontwikkelingen en rapporten in de jaarrapportage op te nemen, maar ook een analyse en beoordeling daarvan.

Aanbeveling Algemene Rekenkamer

In ons rapport *Monitoring vervanging F-16; stand van zaken december 2011* constateerden wij dat de F-16 en de JSF zowel financieel als operationeel in hoge mate met elkaar verweven zijn. Dit vraagt volgens ons om een duiding door de betrokken bewindspersonen, die recht doet aan deze verwevenheid. Deze duiding zou gegeven moeten worden naast de afzonderlijke informatiestromen over de F-16 en JSF in bijvoorbeeld de Defensiebegroting, het materieelprojectenoverzicht, de brieven in het kader van het Defensie materieel verwervingsproces en de jaarrapportage over het project Vervanging F-16. Wij bevelen daarom de betrokken bewindspersonen en de Tweede Kamer aan om samen te bedenken hoe zij een integraal overzicht kunnen vormgeven, met als doel om meer inzicht te hebben in de samenhang binnen en tussen:

- de keuzes in de investering in het huidige jachtvliegtuig en de beoogde opvolger;

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 300, nrs. 27–28. Den Haag: Sdu.

- de exploitatie van het huidige jachtvliegtuig en de beoogde opvolger daarvan;
- de operationele slagkracht van de luchtmacht en de ambities van de krijgsmacht.

De Jaarrapportage Vervanging F-16 biedt volgens ons een aanknopingspunt voor zo'n integraal overzicht.

3. Jaarrapportage Vervanging F-16 2011 en bijbehorend Assurancerapport

Informatievoorziening Groot Project

De ministers schrijven dat voor de financiële rapportage (met daarin de raming van de investeringskosten en exploitatiekosten voor het planningsaantal van 85 JSF-toestellen) gebruik is gemaakt van gegevens die eind februari jl. van het JSF Program Office (JPO) zijn ontvangen. Volgens het Ministerie van Defensie sluit deze kosteninformatie aan bij het SAR-rapport over 2011.

Het Ministerie van Defensie heeft in de periode van de ontvangst van deze kosteninformatie tot het verschijnen van de Jaarrapportage 2011 berekeningen uitgevoerd om de financiële gevolgen van de voorgenomen Nederlandse invoerreeks en exploitatie te bepalen. Het ministerie van Defensie heeft daarbij gebruik gemaakt van een door TNO ontwikkeld en recent geactualiseerd calculatiemodel. Uit de financiële rapportage van de Jaarrapportage blijkt dat het ministerie van Defensie meermaals met het JPO heeft overlegd over de interpretatie van de kosteninformatie die de input vormt voor het Nederlandse calculatiemodel, onder andere over de post «modificatie/upgradingskosten», waar wij later in deze brief op in zullen gaan.

Wij constateren dat de ministers de Tweede Kamer door middel van dit calculatiemodel financiële ramingen leveren die toegespitst zijn op de door hen gehanteerde invoerreeks van 85 JSF toestellen, uitgevoerd met kosteninformatie die aansluit bij het SAR-rapport over 2011.

Wij gaan nog nader in op het prijspeil en de plandollarkoers die bij deze ramingen gehanteerd zijn.

De GAO heeft op 20 maart 2012 tegenover de Amerikaanse Senaat een verklaring (*testimony*) gegeven over de recente stand van zaken van het JSF-programma. De GAO heeft het rapport dat jaarlijks op een dergelijke verklaring volgt nog niet gepubliceerd. Ambtelijk heeft de GAO tegenover ons de verwachting uitgesproken dat dit rapport kort na 1 juni 2012 zal verschijnen.

Voor zover wij na konden gaan, hebben de ministers de meest recente stukken van het Congressional Budget Office meegenomen in de Jaarrapportage 2011. De ministers hebben per rapport een korte analyse en beoordeling opgenomen en zijn in verschillende delen van de Jaarrapportage 2011 ingegaan op internationale ontwikkelingen. Volgens het Assurancerapport roepen de diverse rapporten het algemene beeld op van een vliegtuig dat zich in het beginstadium van het testen bevindt, waarvan het ontwerp nog niet is uitgekristalliseerd en waarop nog de nodige wijzigingen zullen moeten worden aangebracht als gevolg van testuitkomsten. De softwareontwikkeling wordt daarbij door vertragingen een steeds groter knelpunt. Dit beeld sluit wat ons betreft aan bij het beeld dat de GAO schetst in haar *testimony JSF: Restructuring Added Resources and Reduced Risk, but Concurrency Is Still a Major concern* van 20 maart 2012 (GAO12525T). Deze *testimony* is te vinden op onze website www.rekenkamer.nl/jsf.

Wij concluderen op basis van het voorgaande dat de ministers van Defensie en EL&I voor zover wij na kunnen gaan tegemoet zijn gekomen aan de in december 2011 door de Vaste Kamercommissie verzochte wijzigingen in de informatievoorziening in het Grote Project Vervanging F-16. Deze conclusie spreekt ook uit het Assurancerapport. Daarin staat dat de onderwerpen zoals genoemd in de Regeling Grote Projecten in de Jaarrapportage zijn opgenomen. Wij zullen de duiding door de minister van de internationale rapporten en ontwikkelingen verder in ons monitorrapport voor 2012 betrekken.

Aanbeveling Algemene Rekenkamer

In de Jaarrapportage 2011 schrijven de ministers van Defensie en EL&I dat zij daarin een aanzet hebben gegeven voor een meer integraal overzicht van investeringsprojecten die een relatie hebben met de F-16 en de door het Ministerie van Defensie beoogde opvolger daarvan. Ook kondigen zij aan kort in te gaan op de toename van de exploitatiekosten van de F-16, veroorzaakt door het langer doorvliegen. Zij merken op dat in de komende jaarrapportages de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer verder zullen worden uitgewerkt.

Wij constateren dat de ministers in de Jaarrapportage 2011 meer dan voorheen de planmatige en financiële samenhang presenteren tussen de investeringsprojecten in de F-16 en de JSF. Bij de investeringsprojecten is een aanzet tot een meer integraal beeld gegeven en de ministers hebben de door het Ministerie van Defensie gehanteerde transitierreeksen tussen de F-16 en de JSF in de jaarrapportage opgenomen. Ook legt de minister van Defensie in zijn brief over de behoeftestelling van het project Langer doorvliegen F-16 – Operationele zelfverdediging¹ de relatie met onze aanbeveling. De Kamer heeft deze brief geagendeerd voor het Algemeen Overleg Vervanging F-16 dat gepland staat voor 5 juli as.

Wij zien daarnaast nog wel mogelijkheden voor de minister van Defensie om in komende jaarrapportages meer diepgang en duiding te geven aan de samenhang en keuzes binnen en tussen de investeringsprojecten. Wij verwachten dat de minister door de verbetering van het inzicht in de exploitatiekosten van de F-16 in de toekomst ook dieper kan ingaan op de samenhang tussen de exploitatiekosten van de huidige en beoogde toekomstige jachtvliegtuigen.

In de Jaarrapportage 2011 worden de operationele slagkracht van de luchtmacht en de ambities met de krijgsmacht nog niet betrokken bij de Vervanging van de F-16. Wij wijzen kabinet en Tweede Kamer in dit licht op ons rapport *Monitoring vervanging F-16; stand van zaken december 2011*, waarin wij het gebrek aan evenwicht aan de orde stellen tussen enerzijds de ambities van het huidige kabinet met de luchtmacht en anderzijds het vliegurenbudget, het aantal vliegers en het aantal beschikbare F-16 toestellen.

Prijspeil, plandollarkoers en BTW percentage

In navolging van de ministers en het Assurancerapport wijzen wij erop dat in de Jaarrapportage 2011 de ramingen van de investerings- en exploitatiekosten voor 85 JSF toestellen zijn uitgedrukt in prijspeil 2011, met een plandollarkoers van \$ 1,00 = € 0,75 en een btw van 19%. De Jaarrapportage en het Assurance rapport geven inzicht in de aanzienlijke gevolgen op de ramingen van de investerings- en exploitatiekosten van de wijziging van de plandollarkoers zoals gebruikt in de Jaarrapportage 2010 van \$ 1 = € 0,83 naar die in de jaarrapportage 2011 van \$ 1 = € 0,75. Zowel de ministers als de stellers van het Assurance rapport schrijven dat, indien deze aanpassing niet had plaatsgevonden, de investeringskosten met € 0,6 miljard zouden stijgen en de exploitatiekosten met € 1 miljard.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 733, nr. 62. Den Haag: Sdu.

Ook zou de kale stuksprijs voor Nederland in dat geval uitkomen op € 67,7 miljoen in plaats van de huidige € 61,5 miljoen (prijsspeil 2011, exclusief BTW). De ministers merken in de risico paragraaf van de Jaarrapportage overigens op dat zich een financieel risico voordoet als dollarkoers uitstijgt boven de € 0,75.

In het Assurancerapport wordt ook ingegaan op de gevolgen van een mogelijk aanpassing van het BTW percentage; een verhoging van het BTW percentage van 19 naar 21 betekent een stijging van de raming van de investeringskosten met € 105 miljoen en een stijging van de raming van de exploitatiekosten met € 108 miljoen bij een plandollarkoers \$ 1 = € 0,75.

Wij wijzen erop dat het ministerie van Defensie naar verwachting een nieuwe plandollarkoers zal bepalen zodra de ontwerp-Defensiebegroting voor 2013 verschijnt. Daarmee wijzigt op dat moment de grondslag voor de berekening van de ramingen van de investerings- en exploitatiekosten van het planningsaantal van 85 JSF toestellen. Wij achten dit punt van belang voor de nieuwe Tweede Kamer, die aantreedt na het verschijnen van de ontwerp-Defensiebegroting 2013.

Voorbehoud exploitatiekosten

Wij wijzen u op de toezegging van de minister van Defensie in de jaarrapportage dat hij de Kamer zal informeren zodra hij meer inzicht heeft in de berekening van de modificatiekosten. Deze modificatiekosten vormen een post binnen de raming van de exploitatiekosten. De minister van Defensie heeft ervoor gekozen de nieuwe Amerikaanse gegevens over deze post niet over te nemen, omdat hij daarover van het JPO eerst extra informatie wenst te ontvangen.

Uit het Assurance rapport blijkt dat het niet overnemen van deze Amerikaanse gegevens leidt tot een lager beeld van de exploitatiekosten (€ 1,4 miljard lager). Het totaaleffect van de aanpassing van de plandollarkoers en het niet overnemen van de JPO gegevens leidt tot een lagere exploitatiekostenraming met € 2,5 miljard. Indien dit bedrag wordt meegeteld, dan bedraagt de totale stijging van de exploitatiekosten 40 procent ten opzichte van de raming in de Jaarrapportage 2010.

Afdrachten Nederlandse industrie

Wij wijzen u er op dat de ministers de omvang van de afdrachten van de partijen die de Medefinancieringsovereenkomst hebben ondertekend over de behaalde en betaalde JSF-productieomzet in 2011 niet hebben meegenomen in de Jaarrapportage 2011. Deze afdrachten over 2011 moesten vóór 1 juni 2012 aan het Ministerie van EL&I zijn voldaan. Het Ministerie van EL&I heeft ons ambtelijk laten weten dat het totale bedrag van de afdrachten in euro's over 2011 kort na het verschijnen van de jaarrapportage op het ministerie beschikbaar zal zijn.

De ministers spreken in de Jaarrapportage 2011 de verwachting uit dat de productieomzetverwachting voor de Nederlandse industrie op ongeveer \$ 9 miljard uitkomt. Wij merken op dat dit dollars betreft in prijspeil 2001, net als de voor de Nederlandse industrie voorziene omzetwaarde van \$ 750 miljoen tot \$ 1 miljard voor de F-136 motor die de ministers noemen op pagina 58 van de Jaarrapportage 2011. Het ministerie van EL&I heeft ambtelijk tegenover ons aangegeven dat bij de omzetverwachting van ongeveer \$ 9 miljard een correctie is toegepast voor het stopzetten van de ontwikkeling van de F-136 motor en de mogelijke extra contracten die hierdoor zullen ontstaan voor de productie van de F-135 motor.

Wij hebben reeds een aantal conclusies en bevindingen uit het Assurance-rapport aangehaald, maar willen op drie ervan nog met nadruk wijzen.

Over de budgettaire inpasbaarheid is opgenomen dat, uitgaande van een gemiddelde Nederlandse kale stuksprijs van € 61,5 miljoen (prijspeil 2011, plandollarkoers \$ 1 = € 0,75, exclusief BTW en planningsaantal 85 toestellen), de reservering van € 4,5 miljard inclusief BTW niet toereikend is om het huidige planningsaantal van 85 stuks te bekostigen. Daarnaast is opgenomen dat ten laste van de reservering van € 4,5 miljard betalingen zijn gedaan van € 261 miljoen en verplichtingen zijn aangegaan voor € 190 miljoen, zodat van de reservering een bedrag resteert van circa € 4 miljard. Wij wezen in ons rapport van april jl. ook op deze gang van zaken rond de reservering voor de Vervanging van de F-16.

Ten slotte wijzen we op de risicoparaagraaf in de Jaarrapportage 2011. Volgens het Assurancerapport worden daarin slechts de risico's benoemd en zelden de bijbehorende beheersmaatregelen. Wij sluiten ons hierbij aan en merken op dat het ministerie van Defensie ons ambtelijk heeft toegezegd in de opmaat naar een volgende Jaarrapportage met de Algemene Rekenkamer de mogelijkheden voor verbetering te bezien.

4. Toekomstige monitoring vervanging F-16

Ook de komende onderzoeksperiode zullen wij het project Vervanging F-16 monitoren. Ons achtste monitoringsrapport zullen wij naar verwachting publiceren in het tweede kwartaal van 2013. Evenals afgelopen jaar richt onze monitoring zich op:

1. het inzicht in de (geraamde) kosten van de F-16 en JSF;
2. de operationele inzetbaarheid van de F-16;
3. de inschakeling van de Nederlandse industrie;
4. de projectbeheersing door het Ministerie van Defensie.

Sinds 2005 werken de rekenkamers van de landen die deelnemen aan het internationale JSF-programma structureel samen: zij wisselen informatie uit en houden een jaarlijkse conferentie over het JSF-programma (in 2012 zal deze conferentie in Kopenhagen plaatsvinden). Wij informeren u in ons monitoringsrapport ook over de uitkomsten van deze samenwerking.

5. Reactie ministers

5.1 Reactie minister van Defensie

De minister van Defensie heeft gereageerd op het concept van onze brief. We geven hieronder zijn reactie integraal weer¹.

«U zond mij een conceptversie van uw brief van juni, waarin u op verzoek van de Vaste Commissie voor Defensie de Kamer informeert over de ontwikkelingen rondom het Project Vervanging F-16. De Algemene Rekenkamer zond op 3 april jl. het monitoringsrapport over 2011 naar de Kamer en u gaat nu in op de bestuurlijke en politieke ontwikkelingen sinds die tijd. Speciale aanleiding voor uw appreciatie zijn het verschijnen van de Jaarrapportage 2011 op 6 juni jl. en het bijbehorende assurancerapport van de auditdiensten van Defensie en EL&I. Van de uitnodiging op uw appreciatie te reageren maak ik graag gebruik. U constateert met de auditdiensten dat de wijzigingen in de informatiebehoefte van de vaste commissie voor Defensie door Defensie goed worden gevolgd en afspraken worden nagekomen. Daarnaast concludeer ik met u dat invulling wordt gegeven aan de aanbeveling uit het monitoringsrapport

¹ De reactie van de minister is hier exact weergegeven zoals deze aan de Algemene Rekenkamer is gezonden; aan de formuleringen is niets veranderd.

over 2011 om de verwevenheid tussen de operationele en financiële aspecten van de F-16 en het project Vervanging F-16 transparant en inzichtelijk weer te geven. Ook in de correspondentie met de Kamer over de toekomstige investeringen aan de huidige jachtvliegtuigen wordt het verband met de aanstaande vervanging ervan verduidelijkt. Ik stel vast dat Defensie erin is geslaagd een beter inzicht te geven in de verwevenheid tussen de verschillende projecten en hiermee de planmatige en financiële samenhang meer dan voorheen over het voetlicht komt. Tegelijkertijd ziet de Algemene Rekenkamer mogelijkheden om in komende jaarrapportages meer diepgang en duiding te geven aan de samenhang en keuzes binnen en tussen de investeringsprojecten.

Daarnaast noemt u het verbeteren van het inzicht in de exploitatiekosten van de F-16 en de samenhang tussen de exploitatiekosten van de huidige en toekomstige jachtvliegtuigen. Aan de verbetering van dat inzicht wordt, zoals u weet, gewerkt. De beoogde verdieping zal daarmee op termijn tot de mogelijkheden behoren.

Ten slotte merkt u op dat in de jaarrapportage geen aandacht wordt besteed aan uw aanbeveling om de operationele slagkracht en de ambities van de krijgsmacht te betrekken bij de vervanging van de F-16 en hierover tevens te rapporteren in de jaarrapportage. Zoals in mijn bestuurlijke reactie op uw monitoringsrapport is geschreven is op dat punt van exacte wetenschap geen sprake en worden op dat vlak door de operationele leiding keuzes gemaakt. De Kamer ontvangt met begroting en jaarverslag informatie over de operationele doelstellingen ten aanzien van de jachtvliegtuigen. Tevens heb ik geschreven dat met de financiële kaders van het regeerakkoord de ambitie van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht niet volledig kan worden waargemaakt en dat de krijgsmacht tijdens het implementatietraject minder inzetbaar zal zijn. De ambitie van de krijgsmacht met betrekking tot de vervanging van de F-16 maakt deel uit van de afweging in de besluitvorming rond de vervanging van de F-16.

In het kader van de exploitatiekosten wijst u op mijn toezegging om de Kamer te informeren zodra er inzicht is in de raming van de zogenoemde «modificatiekosten». Deze kosten maken deel uit van de exploitatiekosten, maar zijn in de berekening (nog) niet volledig meegerekend. Ik heb het JPO verzocht om aanvullende informatie. Wanneer volledige duidelijkheid over deze kostenpost ontstaat doe ik mijn toezegging gestand.

Aan het einde van uw brief wijst u op de mogelijkheden de risicoparagraaf in de Jaarrapportage verder te verbeteren. Samen met de betrokken departementen en in onderling overleg met de auditdiensten en de Algemene Rekenkamer wil ik een verbetering bewerkstelligen.»

5.2 Reactie minister van EL&I

De minister van EL&I heeft ons laten weten geen commentaar te hebben op onze brief.