

Vergaderjaar 2008–2009

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 187

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2009

Sinds 2005 informeren wij de Tweede Kamer over de stand van zaken rond de verwerving van de Joint Strike Fighter (JSF) in het kader van het project «vervanging F-16».¹ Het doel van onze JSF-monitoring is om de Tweede Kamer tijdig te wijzen op eventuele risico's die zich voordoen.²

Op 19 december 2008 stuurden wij u ons werkprogramma voor 2009 toe.³ Hierin gaven wij aan dat wij voornemens zijn om in het vierde kwartaal van 2009 wederom een rapport te publiceren over onze monitoring van de verwerving van de JSF: de stand van zaken in 2009. Dit zal de vijfde editie van onze jaarlijkse JSF-monitoring zijn.

Wij willen u met deze brief graag informeren over de volgende zaken:

- ontwikkelingen naar aanleiding van ons rapport *Monitoring verwerving JSF: stand van zaken oktober 2008* uit februari 2009;
- de aandachtspunten waar de Algemene Rekenkamer zich in het kader van de Monitoring JSF 2009 rapportage op richt;
- de internationale samenwerking tussen rekenkamers van landen die betrokken zijn bij het JSF-project.

Wij lichten bovenstaande punten hieronder stapsgewijs toe.

Ontwikkelingen naar aanleiding van Monitoring verwerving JSF 2008

Op 3 februari 2009 hebben wij ons rapport «Monitoring verwerving Joint Strike Fighter: stand van zaken 2008» gepubliceerd. Wij constateren dat de staatssecretaris van Defensie drie aanbevelingen uit ons rapport heeft opgevolgd:

- In het *Addendum bij jaarrapportage «vervanging F-16» over het jaar 2008* is een actueel en vergelijkbaar kostenoverzicht opgenomen.⁴ Voor de opzet van de tabellen van de verwervings- en exploitatiekosten is op verzoek van de Tweede Kamer de indeling van de Algemene Rekenkamer gehanteerd;
- In de *Jaarrapportage vervanging F-16 over het jaar 2008* is het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 300, nrs. 6, 7, 8 en 12; Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 300, nrs. 1, 2, 3 en 5; Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 26 488, nr. 50, 51 en 57. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 26 488, nr. 40; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 488, nr. 33.

² Op www.rekenkamer.nl/jsf houden wij een actueel dossier bij met onze rapporten, brieven en andere relevante stukken. Ook staan er links naar rapporten van rekenkamers van andere landen die deelnemen aan het JSF-programma.

³ Bijlage bij niet-dossierstuk 2008–2009, 2009D00315, Tweede Kamer.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 26 488, nr. 167.

verwervingsbudget aangepast van prijspeil 2005 naar prijspeil 2008. Het projectbudget is daardoor verhoogd met € 487 miljoen van € 5 667 miljoen naar € 6 154 miljoen;¹

- Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Defensie de Tweede Kamer informatie gegeven over de gevolgen van uitstel van besluitvorming over het JSF-project en de gevolgen van het eventuele uitstappen uit het JSF-project. Totale kosten van uitstappen uit het JSF-project bedragen volgens de staatssecretaris per april 2009 circa € 873 miljoen.²

Wij vinden het positief dat de staatssecretaris van Defensie deze aanbevelingen alsnog heeft opgevolgd en daarmee heeft voorzien in de informatiebehoefte van de Tweede Kamer.

Wij gaan ervan uit dat in toekomstige jaarrapportages over het project vervanging F-16 een actueel en vergelijkbaar kostenoverzicht wordt opgenomen samen met een actuele berekening van de uitstapkosten.

Aandachtspunten voor de rapportage Monitoring verwerving JSF 2009

Stand van zaken proces vervanging F-16 en projectbeheersing

Wij beschouwen het proces vervanging F-16 en de beheersing daarvan. In eerdere JSF-monitoringrapporten wezen wij op risico's bij de beheersing van het project vervanging F-16. In ons laatste rapport hebben we aanbevolen om de vierkantsvergelijking (beleid, tijd, mensen, middelen) kloppend te maken. Met andere woorden: beleidsambities, tijd, mensen en middelen moeten met elkaar in overeenstemming zijn. Hieraan zullen wij in onze monitoring 2009 wederom aandacht besteden. Dit geldt ook voor de inrichting van de projectorganisatie, de rol van de concern-controller, de betrouwbaarheid van de informatie en de archivering van stukken.

Memoranda of Understanding: ontwikkelingen en risico's

In onze rapportage over 2009 zullen wij wederom aandacht besteden aan de financiële en niet-financiële verplichtingen en de ontwikkelingen en risico's die voortvloeien uit de verschillende *Memoranda of Understanding (MoU's)*.³ Hierbij zullen wij de bevindingen van de accountantsdiensten van de Ministeries van Defensie en Economische Zaken (EZ) betrekken.

Wij zullen ons ook richten op de onderbouwing van de berekende uitstapkosten en van het opgehoogde projectbudget.

Daarnaast besteden we aandacht aan het kostenoverzicht uit het addendum bij de jaarrapportage 2008 waarvan de auditdiensten aangeven:

*«Defensie heeft de aanbevelingen van de AR strikt opgevolgd, maar in combinatie met het hanteren van de verschillende wisselkoersen wordt het inzicht en de vergelijkbaarheid bemoeilijkt».*⁴ Wij zullen in overleg met het Ministerie van Defensie bezien of het Ministerie van Defensie een kostenoverzicht kan presenteren waarbij kosten onderling en over de jaren heen beter vergelijkbaar zijn.

In onze JSF-monitoring 2009 bekijken wij verder hoe het Ministerie van Defensie zich inzet voor prijszekerheid en schaalvoordelen bij de mogelijke verwerving van de JSF.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 26 488, nr. 159.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 26 488, nr. 167.

³ Nederland heeft MoU's ondertekend voor de ontwikkelfase, de testfase en de productiefase van de JSF.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 26 488, nr. 173, pagina 10.

ICT: ontwikkelingen en risico's

Wij hebben meermaals gewezen op de risico's binnen het *Autonomic Logistic Information System (ALIS)* van de JSF én de koppeling van ALIS met andere (bestaande) programmatuur bij Defensie. Wij willen benadrukken dat de *koppeling* van het Amerikaanse ALIS systeem met de Nederlands defensiesystemen slechts één van de risico's is. Dit risico werd in 2008 door het deelprojectteam *IDeAL F-35* van het ministerie van

Defensie genoemd als een van de technische risico's. Zoals wij in ons monitoringrapport uit februari 2009 schreven heeft het deelprojectteam daarnaast een aantal belangrijke andere risico's in kaart gebracht die samenhangen met de implementatie van ALIS. De afhankelijkheid van de leverancier en de beschikbaarheid van projectmedewerkers worden bijvoorbeeld als risico genoemd.¹

Dit jaar gaan wij tevens na hoe het Ministerie van Defensie omgaat met mogelijke kwetsbaarheid van het JSF-systeem voor *cyberwarfare*. Het belang van digitale informatiebeveiliging werd in april 2009 onderstreept door een computerinbraak bij het JSF-project van het Amerikaanse ministerie van Defensie.² De staatssecretaris van Defensie schreef hierover aan de Tweede Kamer dat Defensie de beveiliging van vertrouwelijke informatie over het project vervanging F-16 en de F-35 serieus neemt.³

Inschakeling Nederlandse industrie

Onze bevindingen over de herberekening van het afdrachtpcentage hebben we op 25 november 2008 in een vertrouwelijke brief aan de minister van EZ meegedeeld, met afschrift aan de staatssecretaris van Defensie en aan de minister van Financiën. De Tweede Kamer vroeg in februari 2009 aan de minister van EZ om onze vertrouwelijke brief over de business case openbaar te maken. De minister van EZ heeft onze brief, na overleg met de Algemene Rekenkamer, op 25 maart 2009 openbaar gemaakt door deze als bijlage bij een aanbestedingsbrief naar de Tweede Kamer te sturen.⁴

Op 15 december 2008 heeft de Nederlandse industrie arbitrage aanhangig gemaakt over de herijking van het afdrachtpcentage. De verdere voortgang van de arbitrageprocedure en de uitkomst van de arbitrage waren begin juni 2009 nog niet bekend. Wij besteden in onze JSF-rapportage over 2009 aandacht aan de arbitrage over het afdrachtpcentage. Wij gaan in ons onderzoek tevens in op de ontwikkelingen (omvang en registratie) binnen de orderportefeuille voor de Nederlandse industrie.

Internationale ontwikkelingen

Internationale ontwikkelingen die (eventueel) van invloed zijn op het mogelijk besluit tot aanschaf van de JSF nemen wij mee in ons JSF-monitoringsonderzoek over 2009. Te denken valt aan uitstel van aankoop door partnerlanden, veranderingen in het aantal toestellen dat door partnerlanden wordt aangeschaft, een mogelijke keuze voor alternatieven door partnerlanden en mogelijke afspraken tussen partnerlanden over schaalvoordelen.

Werkbezoek aan de Verenigde Staten

Wij zijn voornemens om in de zomer van 2009 samen met de auditdiensten van de Ministeries van Defensie en EZ een werkbezoek te brengen aan de Verenigde Staten. Wij willen instanties bezoeken die betrokken zijn bij het JSF-project zoals de Amerikaanse Rekenkamer (GAO), het Joint Strike Fighter Program Office (JPO) en de fabrikant van de JSF. Het doel van het werkbezoek is ondermeer om actuele broninformatie te verkrijgen en waar mogelijk informatie van de Ministeries van Defensie en EZ te toetsen. Door een gezamenlijk bezoek met de auditdiensten is de werkbelasting voor de Amerikaanse organisaties minder groot dan bij twee afzonderlijke bezoeken. Tevens beschikken de auditdiensten en wij op deze manier over dezelfde broninformatie.

Internationale samenwerking tussen rekenkamers op het JSF-project

Internationale JSF-conferentie tussen Rekenkamers

Sinds 2005 organiseren de Supreme Audit Institutions (SAI's) van de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 300, nr. 7, pagina 31 en 32.

² The Wall Street Journal, Computer Spies breach Fighter-Jet Project, 21 april 2009. Zie: <http://online.wsj.com/article/SB124027491029837401.html>.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 26 488, nr. 175: antwoord op vragen 2, 3, 4, en 6.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 300, nr. 10.

landen die deelnemen aan het JSF-programma jaarlijks een conferentie, de JSF SAI-conferentie.¹ Het doel van deze conferentie is om informatie-uitwisseling tussen rekenkamers te stimuleren en onderwerpen te identificeren voor mogelijke (gezamenlijke) audits. In september 2009 is het Britse National Audit Office (NAO) voorzitter van de conferentie.² Over deze conferentie informeren wij u in het JSF-monitoringsrapport 2009.

Bevindingen uit rapporten van collega-rekenkamers

Ten behoeve van onze JSF-monitoringsrapportage nemen wij kennis van de bevindingen van collega-rekenkamers uit andere landen zoals de Deense *Rigsrevisionen*, de NAO en de GAO.³ Zo publiceerde de Deense Rekenkamer in maart 2009 een rapport over de mogelijke aanschaf van gevechtstoestellen.⁴ Zij merken ondermeer op dat een mogelijke aanschaf van de nieuwe gevechtstoestellen gebaseerd moet zijn op een politiek besluit over de toekomstige taken van het Deense Defensie apparaat.

Wij hopen u met deze brief voldoende geïnformeerd te hebben over activiteiten die wij ondernemen voor ons rapport *Monitoring verwerving JSF 2009*, waarvan publicatie is voorzien in december 2009.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

¹ Genodigden voor de jaarlijkse JSF-SAI conferentie zijn de SAI's uit Australië, Canada, Denemarken, Italië, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten en Turkije.

² In 2005 en 2006 is de Algemene Rekenkamer voorzitter geweest van deze conferentie. Het voorzitterschap is in 2007 en 2008 in handen geweest van de rekenkamer van Noorwegen.

³ Rapporten van deze rekenkamers zijn beschikbaar op onze website www.rekenkamer.nl/jsf.

⁴ Zie www.rekenkamer.nl/jsf voor de Engelse vertaling van de samenvatting van het rapport van de Deense Rekenkamer uit maart 2009: Report to the Public Accounts Committee on the basis for a possible acquisition of combat aircraft.