

Vergaderjaar 2010–2011

31 300

Monitoring verwerving Joint Strike Fighter

Nr. 26

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2011

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 verwerving van de Joint Strike Fighter (JSF). Het doel van onze monitoring is om de Tweede Kamer tijdig te wijzen op eventuele risico's die zich voordoen. Wij willen u met deze brief graag informeren over:

- ontwikkelingen sinds ons laatste monitoringsrapport van maart 2011;
- voorgenomen aandachtspunten in onze monitoring *Vervanging F-16*, te publiceren in voorjaar 2011;
- de internationale samenwerking tussen rekenkamers van landen die betrokken zijn bij het JSF-project.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

1 ONTWIKKELINGEN SINDS MAART 2011

Sinds onze briefing in de Tweede Kamer van ons rapport *Monitoring vervanging F-16. Stand van zaken december 2010; onder andere ontwikkelingen Joint Strike Fighter*¹ op 24 maart 2011 zijn twee belangrijke documenten verschenen. Het betreft de beleidsbrief van de minister van Defensie *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*² en het *Selected Acquisition Report (SAR) 2010*. Wij zegden tijdens de briefing toe dat wij zouden reageren op de passages in de beleidsbrief die de vervanging van de F-16 betreffen. Wij komen hierop onderstaand terug in § 1.1. In uw brief van 18 mei 2011³ verzoekt u ons om een inhoudelijke reactie op het SAR-rapport 2010. In onze brief van 20 juni 2011 (kamerstuk 31 300, nr. 25) hebben we u geschreven hierop geen inhoudelijke reactie te kunnen geven. We besteden onderstaand aandacht aan het «omzetten» door de minister van Defensie van gegevens in het SAR-rapport naar relevante informatie voor de vervanging van de Nederlandse F-16»s.

1.1 Over de beleidsbrief

In zijn reactie op ons monitoringsrapport van maart 2011 gaf de minister aan de herijking van het project Vervanging F-16 aan de orde te stellen in zijn beleids-brief. Hierin zou hij het projectbudget en de benodigde aantallen jachtvliegtuigen beschouwen in het licht van het gewenste ambitieniveau, de Defensieverkenningen en relevante internationale ontwikkelingen. Ook zouden de exploitatiekosten en de gevolgen voor de F-16 daarbij een rol spelen. De minister gaf aan als uitgangspunt te hanteren dat de vervanging en de exploitatie van de jachtvliegtuigen inpasbaar zijn in de defensiebegroting.

Herijking project Vervanging F-16

In de beleidsbrief geeft de minister niet expliciet aan of het project Vervanging F-16 is herijkt. Wel schrijft hij dat, in overeenstemming met het regeerakkoord, geen verplichtingen worden aangegaan voor andere toestellen dan de twee JSF-testtoestellen. Gezien de bestelsystematiek die de Amerikaanse overheid hanteert, heeft dit volgens de minister tot gevolg dat de luchtmacht niet voor 2019 zal vliegen met de beoogde vervanger van de F-16.

Uit ons monitoringsrapport blijkt dat uitstel van het verwervingsbesluit onder meer tot gevolg heeft dat langer dan verwacht doorgevlogen moet worden met de F-16. Dit kan operationele en financiële consequenties hebben. Dit maakt mogelijk aanvullende maatregelen noodzakelijk om langer door te kunnen vliegen. Wij willen hier in onze *monitoring Vervanging F-16* in 2011 aandacht besteden (zie § 2.1 en 2.2).

De minister van Defensie schat in zijn beleidsbrief de extra kosten voor het drie jaar langer doorvliegen met 68 F-16»s in op € 300 miljoen. Wij hebben nog geen onderzoek gedaan naar de onderbouwing van dit bedrag en de opbouw ervan. De minister heeft in zijn antwoorden op Kamervragen over de beleidsbrief⁴ aan-gegeven dat het bij deze € 300 miljoen niet gaat om exploitatiekosten, maar om investeringskosten vanaf ongeveer 2015 voor aparte, extra instandhoudings-projecten, vliegveiligheid, luchtwaardigheid en zelfbescherming. Hij merkt op dat deze projecten de daarvoor gebruikelijke procedures doorlopen volgens zijn eigen procedures voor het verwerven van defensiematerieel. In zijn antwoord van 25 mei 2011 op Kamervragen over de jaarrapportage vervanging F-16 over 2010⁵ voegt de minister hieraan toe dat bij een latere vervanging van de F-16 dan vanaf 2019 de kosten naar verwachting sterk oplopen, onder meer vanwege noodzakelijke aanpassingen aan de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 300, nr. 21.

² Kamerstuk 32 733, nr. 1

³ Kenmerk 2011Z09749/2011D25310.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 733, nr. 2.

⁵ Kenmerk BS2011015884.

dragende structuur en de vleugels van de toestellen, evenals groot onderhoud aan de motoren.

Budgettaire beheersbaarheid vervanging F-16

Over de budgettaire beheersbaarheid van het project Vervanging F-16 merkt de minister van Defensie in zijn reactie op ons rapport op dat er sinds 2006 een budget voor het project wordt vastgesteld. In de beleidsbrief zegt hij hierover: «Met het oog op de financiële staat van Defensie en in afwachting van een vervangingsbesluit in een volgende kabinetsperiode, mogelijk in relatie tot de dan beschikbare onbemande systemen, wordt in het investeringsoverzicht € 4,5 miljard gereserveerd voor de vervanging van de F-16. De betrokkenheid van overheid en bedrijfsleven bij de ontwikkeling en de productie van de JSF blijft ongewijzigd en hetzelfde geldt voor het Nederlandse planningsaantal.»

Tegenover deze reservering van € 4,5 miljard voor 85 toestellen staat de mededeling van de minister van Defensie in zijn brief van 2 december 2010¹ dat de raming van de investeringskosten voor hetzelfde planningsaantal moest worden bijgesteld naar € 7,6 miljard.

Wij constateren dat de beleidsbrief van de minister van Defensie geen uitgaven-plafond of taakstellend budget bevat en niet spreekt over een minimum- of maximaal aantal te verwerven toestellen. Zie verder § 2.1.

1.2 Over het SAR-rapport 2010

Het *Selected Acquisition Report* van het Amerikaanse Ministerie van Defensie verschijnt doorgaans in het voorjaar. Het bevat kosteninformatie over het internationale JSF-programma, gebaseerd op de in het eraan voorafgaande najaar door de partnerlanden vastgestelde invoerreeksen (hoeveel toestellen er wanneer zullen worden afgenomen). Het *JSF Program Office* levert de informatie voor het SAR-rapport aan het Amerikaanse Ministerie van Defensie en levert aan de afzonderlijke partnerlanden informatie die is toegespitst op hun voorgenomen invoerreeksen. Het Nederlandse Ministerie van Defensie gebruikt deze informatie als basis voor de ramingen van de verwervings- en exploitatiekosten.

In zijn brief van 1 juni 2011² schrijft de minister van Defensie dat hij deze informatie valideert en verwerkt en dat de Tweede Kamer «over enkele weken over de resultaten hiervan [zal] worden geïnformeerd.»

Wanneer de bewerking van de informatie is afgerond, kunnen wij u er desgewenst tussentijds onze reactie op geven.

2 AANDACHTSPUNTEN MONITORING VERVANGING F-16 2011

Sinds 2005 informeren wij de Tweede Kamer over de stand van zaken rond het project Vervanging F-16 van het Ministerie van Defensie. Het zevende monitorings-rapport staat gepland voor het voorjaar van 2012. In de volgende alinea's treft u een overzicht van aandachtspunten in ons monitoringsonderzoek.

2.1 Inzicht in kosten

Het uitstel van het verwervingsbesluit over de vervanging van de F-16 heeft financiële consequenties. Wij willen in ons rapport een integraal kostenoverzicht opnemen. Hierin bieden we onder meer inzicht in:

- de financiële gevolgen van het langer doorvliegen met de huidige F-16's;
- de onderbouwing van het verwervings- en exploitatiebudget van het project Vervanging F-16;

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 488, nr. 249.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 488, nr. 272.

- de betekenis van de reservering van € 4,5 miljard en de samenhang met het (ongewijzigde) planningsaantal;
- de aanvullende en gerelateerde kosten van de vervanger van de F-16.

2.2 Operationele inzetbaarheid F-16

Het uitstel van het verwervingsbesluit over de vervanging van de F-16 heeft ook operationele consequenties. Wij willen de gevolgen onderzoeken voor de huidige en toekomstige operationele inzetbaarheid van de luchtmacht als er 19 F-16's worden afgestoten en een deel van de huidige toestellen tot minstens 2025 moet blijven doorvliegen.

2.3 Inschakeling Nederlandse industrie

De mogelijkheden voor de Nederlandse industrie waren destijds een belangrijke reden voor het kabinet om te kiezen voor het mede ontwikkelen van de JSF. De inschakeling van de Nederlandse industrie is een vast aandachtspunt in onze monitoringsreeks. Zo willen we in kaart brengen wat de ontwikkelingen zijn rondom de orderportefeuille van Nederlandse bedrijven en wat de gevolgen zijn van de beslissing in de Verenigde Staten over de ontwikkeling van een tweede JSF-motor.

2.4 Projectbeheersing Ministerie van Defensie

Wij onderzoeken hoe het Ministerie van Defensie de in 2011 verwachte bijstellingen van de ramingen voor de kosten van de verwerving en exploitatie van de JSF verwerkt in zijn reserveringen en/of budgetten.

2.5 Internationale ontwikkelingen

Internationale ontwikkelingen die een mogelijk Nederlands besluit over de vervanging van de F-16 beïnvloeden, nemen wij ook mee in ons monitoringsonderzoek over 2011. Te denken valt aan uitstel van aankoop door partnerlanden, veranderingen in het aantal toestellen dat partnerlanden aanschaffen, een mogelijke keuze voor alternatieven door partnerlanden en mogelijke afspraken tussen partnerlanden over schaalvoordelen.

2.6 Samenwerking internationale zusterorganisaties

Op initiatief van de Algemene Rekenkamer wisselen sinds 2005 de rekenkamers van de landen die deelnemen aan het internationale JSF-programma structureel informatie uit. Zo wordt jaarlijks een conferentie gehouden over het JSF-programma. Naast informatie-uitwisseling is deze bedoeld om onderwerpen te bepalen voor mogelijke (gezamenlijke) onderzoeken.

In september 2011 is de Amerikaanse rekenkamer voorzitter van de conferentie. Over deze conferentie informeren wij u graag in ons komende monitoringsrapport *Vervanging F-16*.