



> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

de President van de Algemene Rekenkamer
mevrouw drs. S.J. Stuiveling
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

**Hoofddirectie Algemene
Beleidszaken**

Plein 4
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Beleidsadviseur

Datum 20 augustus 2012
Onderwerp Verzoek onderzoek uitstapkosten F-35

Onze referentie
BS2012026458

Bijlage
Onderzoeksvraag EL&I

*Bij beantwoording datum,
onze referentie en onderwerp
vermelden.*

Geachte mevrouw Stuiveling,

Op 5 juli jl. hebben de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en ik een algemeen overleg gevoerd met de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer over de voortgang van het project Vervanging F-16. Tijdens dit AO heb ik toegezegd, naar aanleiding van verzoeken daartoe van de zijde van de Kamer, een onafhankelijk onderzoek te zullen laten uitvoeren naar:

- de kosten van de beëindiging van de gehele Nederlandse overheidsbetrokkenheid bij het F-35 project ('volledig uitstappen');
- de kosten van alleen de beëindiging van de Nederlandse deelneming aan de operationele testfase van de F-35 (*Initial Operational Testing and Evaluation, IOT&E*) ('uitstappen testfase');
- de directe en indirecte gevolgen van deze beleidsopties voor de werkgelegenheid in Nederland.

Ik heb toegezegd dat de Kamer dit onderzoek in oktober ontvangt.

Gezien de onafhankelijke positie van de Algemene Rekenkamer en de grote kennis van zaken van de vervanging van de F-16, wil ik u verzoeken het deel van dit onderzoek uit te voeren dat binnen de competentiesfeer van de Algemene Rekenkamer ligt. In deze brief zal ik daartoe een voorstel doen. Het ministerie van EL&I zal een andere onafhankelijke partij opdracht geven de overige aspecten te onderzoeken. De hiervoor door het ministerie van EL&I geformuleerde onderzoeksvraag treft u in bijlage aan.

Uitgangspunten onderzoek

Drie situaties

In het onderzoek wordt uitgegaan van de volgende drie situaties:

1. Bestaande voornemens: voortzetting betrokkenheid F-35 programma en vervanging van de F-16 zoals planmatig voorzien in de beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* en de defensiebegroting 2012. Dit houdt onder meer in:
 - a. Voortzetting deelneming aan:

- i. SDD MoU (ontwikkeling);
 - ii. *Production & Sustainment* (P&S) MoU met Italië en Noorwegen;
 - iii. PSFD MoU (productie, instandhouding en doorontwikkeling); en
 - iv. IOT&E MoU (operationele testfase);
- b. Deelneming aan operationele testfase met twee testtoestellen;
- c. Defensie beschouwt de F-35 als de beoogde opvolger van de F-16.

Hoofddirectie Algemene
Beleidszaken

Datum
20 augustus 2012

Onze referentie
BS2012026458

2. Uitstappen testfase: Nederland blijft partner in het F-35 programma maar ziet af van deelneming aan de operationele testfase (IOT&E). Dit houdt onder meer in:
 - a. het opzeggen van het IOT&E MoU;
 - b. het besluiten over wat te doen met de twee F-35 testtoestellen;
 - c. het inrichten van een alternatieve operationele testfase;
 - d. veranderende technische en operationele inzetbaarheid van de huidige F-16 vloot.
3. Volledig uitstappen: Dit betreft de volledige beëindiging van de Nederlandse overheidsbetrokkenheid bij het F-35 programma per 2013. Dit houdt onder meer in:
 - a. het opzeggen van het SDD MoU;
 - b. het opzeggen van het P&S MoU;
 - c. het opzeggen van het PSFD MoU;
 - d. het opzeggen van het IOT&E MoU;
 - e. het besluiten over wat te doen met de twee F-35 testtoestellen;
 - f. veranderende technische en operationele inzetbaarheid van de huidige F-16 vloot;
 - g. het kopen van de plank van een vervanger voor de F-16; dit kan zijn een Amerikaans toestel zoals de F-35 via *Foreign Military Sales* of een ander toestel;
 - h. het inrichten van een alternatieve operationele testfase;
 - i. het inrichten van een alternatieve opleiding.

Aantal toestellen

Sinds 2002 hanteert Defensie voor de vervanging van de F-16 het planningsaantal van 85 toestellen. Dit werd beschouwd als een aantal dat operationeel een reëel aantal zou kunnen zijn, maar het betrof geen kwantitatieve behoeftestelling. Inmiddels is het aantal F-16's met de beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* verminderd tot 68. Tegen deze achtergrond kan in het onderzoek, hoewel het planningsaantal niet is gewijzigd, ten behoeve van de doorrekeningen worden uitgegaan van de vervanging van de F-16 door het huidige aantal F-16 toestellen: 68.

Te onderzoeken deelaspecten

Ik verzoek de Algemene Rekenkamer de volgende aspecten te onderzoeken:

Ten aanzien van de huidige situatie:

- i. De reeds gemaakte kosten door de Staat;
- ii. De nog te maken kosten door de Staat als gevolg van lopende verplichtingen;

- iii. De nog niet verplichte kosten voor de Staat die wel gemaakt moeten worden voor de vervanging van de F-16 door de F-35.

**Hoofddirectie Algemene
Beleidszaken**

Voor beide uitstapopties afzonderlijk:

- iv. De meer/minderkosten voor de Staat met betrekking tot elk van de bij de twee opties genoemde deelaspecten (2a tot en met 2d, respectievelijk 3a tot en met 3i) ten opzichte van de bestaande voornemens;

Datum
20 augustus 2012
Onze referentie
BS2012026458

Voor de optie 'volledig uitstappen':

- v. De gevolgen van opzeggen, voortvloeiend uit bepalingen in de MoU's, voor:
- het ontwikkelingskostenvoordeel (*non-recurring costs*);
 - het organisatiekostenvoordeel (FMS);
 - door de Staat te ontvangen *royalties*.

Ik verzoek u deze aspecten kwantitatief te onderzoeken, en voor zover dat niet mogelijk is kwalitatief. Ten aanzien van enkele deelaspecten merk ik het volgende op.

Technische en operationele inzetbaarheid (beide uitstapopties, 2d en 3f): Naast mogelijk de kwantitatieve aspecten verzoek ik u in te gaan op de kwalitatieve aspecten, waaronder in ieder geval de gevolgen van het nog langer doorvliegen voor de bruikbaarheid van de F-16 als operationeel inzetbaar wapensysteem.

Het van de plank kopen van een vervanger van de F-16 (optie volledig uitstappen, 3g): Sinds 2002 beschouwt Defensie op basis van de toen uitgevoerde kandidatenevaluatie de F-35 als de beoogde opvolger van de F-16. Dit is bevestigd door de kandidatenevaluatie van 2008. Zoals bekend is er echter formeel geen keuze voor een toestel als vervanger van de F-16 gemaakt en is er geen aanschafbesluit genomen. Voor dit onderzoek verzoek ik u in ieder geval het kopen van de plank van de F-35 in beschouwing te nemen en, daarnaast, voor zover mogelijk in kwantitatieve en kwalitatieve zin in te gaan op het kopen van de plank van andere toestellen.

Onderzoekscapaciteit

Het ministerie van Defensie zal zich inspannen de Algemene Rekenkamer te voorzien van extra onderzoekscapaciteit indien zij daaraan behoefte heeft.

Relatie met economisch onderzoek in opdracht van EL&I

De onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en van de andere onafhankelijke partij vullen elkaar aan. De Kamer zal door middel van de twee onderzoeken samen het gevraagde inzicht krijgen in de uitstapkosten van de twee beleidsopties en de gevolgen voor de werkgelegenheid. In de bijlage treft u de onderzoeksopdracht aan die het ministerie van EL&I voornemens is te verstrekken aan een andere onafhankelijke partij. Ik verzoek u, voor zover dat nuttig en nodig is, met deze andere onafhankelijke partij contact te onderhouden gedurende het onderzoek. Zowel de Algemene Rekenkamer als deze andere onafhankelijke partij is uitsluitend verantwoordelijk voor het eigen onderzoek.

Overige aspecten

Ik verzoek u de Tweede Kamer midden oktober over de resultaten van uw onderzoek te informeren. Het streven van de minister van EL&I en mij is het

onderzoek van de andere onafhankelijke partij gelijktijdig aan de Tweede Kamer aan te bieden. De minister van EL&I en ik worden graag in de gelegenheid gesteld om, zoals gebruikelijk, te reageren op uw conceptrapport.

**Hoofddirectie Algemene
Beleidszaken**

Datum
20 augustus 2012

Onze referentie
BS2012026458

DE MINISTER VAN DEFENSIE



drs. J.S.J. Hillen

Onderzoeksvraag industriële consequenties en werkgelegenheidsgevolgen van diverse Nederlandse F-35 scenario's.

Uitgangspunten:

- Aan de Kamer is toegezegd dat een onafhankelijk onderzoek wordt uitgevoerd naar de kosten van een Nederlands besluit om uit het F-35 programma of uit de operationele testfase voor de F-35 te stappen. Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door zorg van het Ministerie van Defensie.
 - Tevens is de Kamer toegezegd dat een onafhankelijk onderzoek wordt uitgevoerd naar de omzetramingen en werkgelegenheidseffecten van deze scenario's. Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door zorg van het Ministerie van EL&I.
 - Het kabinet heeft in 2002 besloten deel te nemen aan de ontwikkeling (System Development and Demonstration, SDD-fase) van de F-35. Voor de berekeningen ten behoeve van dit besluit is destijds gekozen voor het planningsaantal van 85 toestellen. In de meest recente jaarrapportage van het project Vervanging F-16 over 2011 zijn, ten behoeve van de vergelijkbaarheid met eerdere jaarrapportages, eveneens berekeningen opgenomen voor de aanschaf van 85 toestellen. Zoals in de B/C-brief aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 26 488 nr. 8) is uiteengezet, zou dit getal in operationele termen een reëel aantal kunnen zijn, maar betrof het geen kwantitatieve behoeftestelling. Tegen deze achtergrond kan, hoewel het planningsaantal niet is gewijzigd, in het gevraagde onderzoek ten behoeve van de doorrekening worden uitgegaan van vervanging van de F-16 door het huidige aantal F-16 toestellen (68).
 - De hoofdopties die worden gezien en die tevens leidraad zijn voor het onderhavige onderzoek zijn nader geduid in het onderzoek dat door zorg van Defensie wordt uitgevoerd. Ter voorkoming van misverstanden zijn deze opties hieronder herhaald:
1. Bestaande voornemens: voortzetting betrokkenheid F-35 programma en vervanging van de F-16 zoals planmatig voorzien in de beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* en de defensiebegroting 2012. Dit houdt onder meer in:
 - a. Voortzetting deelneming aan:
 - i. SDD MoU (ontwikkeling);
 - ii. *Production & Sustainment* (P&S) MoU met Italië en Noorwegen;
 - iii. PSFD MoU (productie, instandhouding en doorontwikkeling); en
 - iv. IOT&E MoU (operationele testfase);
 - b. Deelneming aan operationele testfase met twee testtoestellen;
 - c. Defensie beschouwt de F-35 als de beoogde opvolger van de F-16.
 2. Uitstappen testfase: Nederland blijft partner in het F-35 programma maar ziet af van deelneming aan de operationele testfase (IOT&E). Dit houdt onder meer in:
 - a. het opzeggen van het IOT&E MoU;
 - b. het besluiten over wat te doen met de twee F-35 testtoestellen;
 - c. het inrichten van een alternatieve operationele testfase;
 - d. veranderende technische en operationele inzetbaarheid van de huidige F-16 vloot.
 3. Volledig uitstappen: Dit betreft de volledige beëindiging van de Nederlandse overheidsbetrokkenheid bij het F-35 programma per 2013. Dit houdt onder meer in:
 - a. het opzeggen van het SDD MoU;
 - b. het opzeggen van het P&S MoU;
 - c. het opzeggen van het PSFD MoU;
 - d. het opzeggen van het IOT&E MoU;
 - e. het besluiten over wat te doen met de twee F-35 testtoestellen;
 - f. veranderende technische en operationele inzetbaarheid van de huidige F-16 vloot;
 - g. het kopen van de plank van een vervanger voor de F-16; dit kan zijn een Amerikaans toestel zoals de F-35 via *Foreign Military Sales* of een ander toestel;
 - h. het inrichten van een alternatieve operationele testfase;
 - i. het inrichten van een alternatieve opleiding.

Te onderzoeken aspecten.

Het onderzoek zal bestaan uit toetsing van bestaande informatie en rapporten over onderstaande aspecten en zo nodig aanvullend zelfstandig onderzoek en evaluatie van de relevante parameters met betrekking tot deze aspecten:

Gevolgen voor de omvang van de Nederlandse productie- en instandhoudingsomzet en bijbehorende werkgelegenheid:

- a. kwantitatief, en
- b. naar type werkgelegenheid,

zowel bij de direct bij het F-35 programma betrokken Nederlandse bedrijven en (civiele en militaire) instellingen, alsook hun Nederlandse toeleveringsketen;

Daarbij dient in kwalitatieve termen, waar mogelijk, te worden onderzocht wat de gevolgen voor de Staat kunnen zijn uit hoofde van fiscale inkomsten (vennootschapsbelasting, loon- en inkomstenbelasting, etc.). Tevens dienen de gevolgen te worden onderzocht voor de afdrachten van de Nederlandse industrie aan de Staat, aan de hand van de huidige geraamde productieomzetcijfers en de vastgelegde afdrachtpercentages. Het uitgangspunt hierbij is de Medefinancieringsovereenkomst uit 2002 en de aanvullende afspraken tussen de Staat en de industrie uit 2010.

Gevolgen voor de 'kenniseconomie' van Nederland en meer specifiek het beleid ten aanzien van de topsectoren. Dit kan onder meer tot uitdrukking komen in:

- a. Innovatief gehalte van de Nederlandse productie- en instandhoudings-activiteiten;
- b. *Spin-off* en *spill over* effecten;
- c. De werkgelegenheidseffecten.

Gevolgen voor de Nederlandse bedrijven en (civiele en militaire) instellingen ten aanzien van

- a. toekomstige omzet,
- b. amortisatie van materiële en immateriële activa,
- c. Inmiddels aangegane onherroepelijke (financiële) verplichtingen.

Mogelijke informatiebronnen.

- Open bronnen.
- Bij het Ministerie van EL&I beschikbare rapporten over vroegere onderzoeken naar de genoemde aspecten, e.e.a. binnen de geldende regelgeving en (inter)nationale afspraken.
- Voor het onderzoek relevante overige informatie bij het Ministerie van EL&I en voor zo ver nodig en mogelijk bij het Ministerie van Defensie en ,voor zo ver beschikbaar voor 'vrijgave' in het kader van dit onderzoek, informatie bij de partij die door zorg van Defensie het betreffende onafhankelijk onderzoek uitvoert, e.e.a. binnen de geldende regelgeving en (inter)nationale afspraken.
- Zelfstandig te verwerven informatie bij de Nederlandse industrie of elders.

Tijdens het onderzoek zal, indien het onderzoeksbureau daaraan behoefte heeft, al het mogelijke worden gedaan om contact te leggen met betrokkenen bij dit onderwerp binnen het Ministerie van EL&I en andere Ministeries/instellingen.

Relatie tussen de twee onderzoeken.

De twee onderzoeken die worden geëntameerd door respectievelijk de Ministeries van EL&I en van Defensie vullen elkaar aan. De Kamer zal door middel van de twee onderzoeken samen het gevraagde inzicht krijgen in de uitstapkosten van de twee beleidsopties en de gevolgen voor de werkgelegenheid. De twee onderzoekende instanties zullen, voor zover dat nuttig en nodig is, met elkaar contact onderhouden gedurende het onderzoek. Beide onderzoekende instanties zijn uitsluitend verantwoordelijk voor het eigen onderzoek.

Te behalen resultaat.

Het onderzoek moet resulteren in een schriftelijke rapport (in het Nederlands en het Engels) dat de Minister van EL&I aan de Tweede Kamer zal aanbieden. Dit zal gebeuren gelijktijdig met de

aanbieding aan de Kamer van het rapport over de uitstapkosten dat wordt opgesteld door zorg van de Minister van Defensie.

Tijdschema (tentatief)

Eén week na verlening opdracht, of zoveel eerder als mogelijk: indiening Plan van Aanpak (PvA) bij het Ministerie van EL&I.

Drie dagen na indiening van het PvA: goedkeuring, eventueel ná aanpassing door het Ministerie van EL&I van het PvA.

19 september 2012: verstrekking interimrapportage aan de Ministeries van EL&I en Defensie.

10 oktober 2012: aanbieding definitief rapport aan de Ministeries van EL&I en Defensie.

Vertrouwelijkheid gegevens

Het onderzoeksbureau draagt er zorg voor dat de onderzoekers en al degenen bij het bureau die kennis krijgen van vertrouwelijke/geheime informatie afkomstig van de Ministeries van EL&I en Defensie en de betrokken bedrijven en instellingen, voor zo ver die informatie niet reeds uit andere bronnen beschikbaar is gekomen of komt, een geheimhoudingsverklaring ondertekenen.

10 augustus 2012