

Vergaderjaar 2013–2014

33 763

Toekomst van de krijgsmacht

Nr. 26

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 5 november 2013

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport van de Algemene Rekenkamer van 19 september 2013 Validering nota «In het belang van Nederland» (Kamerstuk 33 763, nr. 2).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 4 november 2013. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ten Broeke

De griffier van de commissie,
Van Leiden

Vraag 1

Waarom heeft u besloten de wijzigingen in de samenvatting en in paragraaf 3.2 van het conceptrapport openbaar te maken door ze op uw website te zetten? Welke rol heeft de regering gespeeld in de betreffende wijzigingen en de totstandkoming van de definitieve versie van uw rapport? Bent u onder druk gezet om kritische passages te wijzigen en te schrappen?

Antwoord: Het is gebruikelijk in onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat onze bevindingen uit onderzoek voor ambtelijk en vervolgens voor bestuurlijk wederhoor aan de betrokken departementen resp. bewindspersonen wordt voorgelegd. Wij vinden het immers van belang dat er bij publicatie van onze rapporten geen discussie is of de feiten die vastgesteld zijn in het onderzoek kloppen. Er is in dit geval tijdens het bestuurlijk traject zowel vanuit de departementen als bestuurlijk commentaar gekomen op onze tekst over de keuze van het kabinet voor de JSF als opvolger van de F16. Dit commentaar sneed hout en daarom hebben wij op dat punt onze tekst aangepast. Wij hebben de aanpassingen – omdat ze tijdens het bestuurlijk traject zijn doorgevoerd, en er dus een nader vastgestelde versie voor bestuurlijk wederhoor ontstond – voor u zichtbaar gemaakt en deze op het internet gepubliceerd, zie hiervoor www.rekenkamer.nl. Omdat de Rekenkamer transparant wil zijn in haar werkwijze, hebben we hierover bovendien in het rapport op pagina 18 een voetnoot opgenomen.

De reden voor de aanpassing is de volgende: naar aanleiding van het commentaar dat wij in de bestuurlijke fase ontvingen op onze tekst over de keuze van het kabinet voor de JSF als opvolger van de F16, trokken wij de conclusie dat paragraaf 3.2 geredigeerd zou moeten worden (en als gevolg daarvan eveneens de passage op blz. 2) omdat het opgeroepen beeld – dat we uitdrukkelijk niet zo bedoeld en ook zelf niet zo gelezen hadden – tot misverstanden kon leiden. De passage in het concept-rapport – «Vrijwel uitsluitende focus op de JSF als vervanger van de F-16» – had betrekking op de kandidatenvergelijking uit 2008 die de Algemene Rekenkamer in 2009¹ onderzocht. De indruk werd gewekt dat deze kwalificatie opnieuw van toepassing zou zijn op de recente ambtelijke studie die de minister van Defensie in 2013 in het kader van haar nota heeft laten uitvoeren. Deze studie was evenwel geen kandidatenvergelijking. Hierbij paste dan ook niet de gehanteerde kwalificatie.

Vraag 2

Kunt u toelichten op welke momenten u contact heeft gehad met de ministeriële commissie?

Antwoord: Op ambtelijk niveau hebben we met enige regelmaat contact gehad met de ondersteuning van de ministeriële commissie over onderwerpen als stand van zaken en timing van de besluitvorming over de inhoud van de visie op de krijgsmacht. We kunnen ook inzage krijgen in stukken van de ministeriële commissie, maar voor het oordeel in ons rapport hebben we deze stukken niet nodig gehad. Vandaar ook dat we van deze bevoegdheid na ampel beraad geen gebruik hebben gemaakt. Evenzo zijn er met enige regelmaat bestuurlijke contacten geweest over de voortgang en timing van de werkzaamheden.

Vraag 3

Kunt u toelichten waarover u contact heeft gehad met de ministeriële commissie?

Antwoord: Zie het antwoord op vraag 2.

¹ «Monitoring verwerving Joint Strike Fighter – Stand van zaken augustus 2009» (Kamerstuk 31 300, nrs. 13–14)

Vraag 4

Waarom heeft u ingestemd met de tekstwijzigingen in de passage over de vervanging van de F16?

Antwoord: De tekstwijziging is van onze eigen hand. Zie verder antwoord op vraag 1 en 6.

Vraag 5

Is het eerder voorgekomen dat de Algemene Rekenkamer, zoals nu is gebeurd, passages met track changes/zichtbare wijzigingen naar aanleiding van de hoor en wederhoor gepubliceerd heeft?

Antwoord: Ja, dit is in enkele gevallen eerder voorgekomen. Omdat concept-rapporten zoals hiervoor verwoord altijd voor bestuurlijke hoor en wederhoor worden voorgelegd aan de desbetreffende bewindspersonen alvorens de Algemene Rekenkamer tot publicatie overgaat, kan in een enkel geval aanpassing van de concept-tekst aan de orde zijn. De Algemene Rekenkamer beslist daar zelf over en informeert alsdan het parlement bij de publicatie van het definitieve rapport. In het onderhavig geval is de aanpassing zichtbaar gemaakt met track changes.

Vraag 6

Acht u de oorspronkelijke tekst over de vervanging van de F-16 over de «eenzijdige focus» op de F-35 nog steeds valide?

Antwoord: Nee, de oorspronkelijke tekst is aangepast om de redenen als aangegeven in het antwoord op vraag 1.

Vraag 7

Wat zijn naar verwachting de gevolgen voor de kostprijs van de F-35 als het planningsaantal formeel omlaag wordt bijgesteld naar 37?

Antwoord: De kostprijs van de JSF (F-35) staat nog niet vast. In ons webdossier Vervanging F-16 (<http://vervanging-f16.rekenkamer.nl/>) leggen we uit van welke factoren de kostprijs van de JSF afhankelijk is. Het is vooralsnog onbekend wat de gevolgen van het omlaag bijstellen van het Nederlandse planningsaantal op de kostprijs van de JSF zullen zijn. De Program Executive Officer Joint Strike Fighter heeft in april 2013 in de Tweede Kamer hierover gezegd dat het omlaag bijstellen van planningsaantallen vooral gevolgen voor de kostprijs heeft als dit in productie zijnde toestellen betreft. Aanpassing in aantal van later geplande toestellen heeft volgens hem minder gevolgen voor de kostprijs. We merken op dat een eventuele aanpassing van het aantal JSF-toestellen dat het Pentagon voornemens is te kopen (planningsaantal van de VS), waarvan tijdens onze auditgesprekken in de VS bleek dat dit wellicht vanaf 2015 aan de orde zal zijn, naar verwachting grotere gevolgen zal hebben voor de gemiddelde kostprijs, en dat dit waarschijnlijk ook zal gelden voor de kostprijs van de Nederlandse toestellen.

Vraag 8

Heeft u inzage gehad in alle bij Defensie beschikbare informatie over de F-35 en de alternatieven voor de F-35 of alleen in de openbaar beschikbare informatie?

Antwoord: Wij hebben op grond van de Comptabiliteitswet toegang tot alle bij Defensie beschikbare informatie over de F-35 en de alternatieven. We hebben van onze bevoegdheid gebruikgemaakt waar dat voor ons onderzoek nodig was.

Vraag 9

Welke verbeteringen en aanpassingen moeten nog worden doorgevoerd om de benodigde betrouwbare informatie over de operationele gereedheid en over de kosten van personeel en materieel per wapensysteem inzichtelijk te krijgen?

Antwoord: De Algemene Rekenkamer zal dit in de komende maanden samen met het Ministerie van Defensie verkennen.

Vraag 10

Heeft u kunnen nagaan wat de gevolgen zijn voor de werkgelegenheid in Nederland als gevolg van de in de Nota In het belang van Nederland (Kamerstuk 33 763, nr. 1) gemaakte keuzes?

Antwoord: De beantwoording van deze vragen hoorde niet tot de validering van de nota.

We merken op dat recente denkbeelden bij het JSF Program Office (JPO) rond de uitwerking van het onderhoudsconcept van de JSF, waarvan wij vernamen tijdens onze auditgesprekken in de VS, mogelijk gevolgen hebben voor de mate van inschakeling van de industrie van de partnerlanden, en dus Nederland, bij dit onderhoud, en daarmee voor de werkgelegenheid als gevolg van die inschakeling.

Vraag 11

Welke aanpassingen dan wel wijzigingen in de financiële systemen en ramingsmethodieken van Defensie zijn nodig om vanuit het nieuwe uitgangspunt te werken?

Antwoord: In onze brief aan de minister van Defensie naar aanleiding van de opzet van de financiële onderbouwing van de nota «In het belang van Nederland» en in ons valideringsrapport over deze nota zelf hebben we aangegeven wat de huidige beperkingen zijn en welke mogelijkheden de financiële systemen en ramingsmethodieken zouden moeten hebben om vanuit het uitgangspunt van life cycle costing te kunnen werken. Voor een dergelijk uitgangspunt is registratie van kosten op basis van de wapensystemen nodig, zodat reconstructie aan de hand van arbitraire toerekeningsregels achteraf niet meer nodig is. Bij life cycle costing dienen niet slechts uitgaven maar alle kosten in beeld gebracht te worden, inclusief de eventuele kosten van afstoting, vermindering of vertraging. Daarbij dient rekening te zijn gehouden met bedrijfseconomische en operationele schaalgrenzen. Verder dient life cycle costing geen eenmalige exercitie te zijn maar bijgehouden en ge-updated te worden gedurende de hele levensloop van een wapensysteem.

Welke aanpassingen hiervoor in de financiële systemen en ramingsmethodieken van Defensie nodig zijn, moet in de komende maanden door het Ministerie van Defensie verkend worden. Het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer hebben toegezegd het Ministerie van Defensie hierin bij te staan. Over de resultaten hiervan zullen we aan de Tweede Kamer rapporteren, in ieder geval in ons jaarlijks verantwoordingsonderzoek.

Vraag 12

Hoe is het mogelijk dat op basis van de tot nu toe geldende gebreken in de kennis over met name de exploitatiekosten van de wapensystemen de regering wel de huidige exploitatiekosten van de F-16 exact kan geven?

Antwoord: Omdat Defensie tot dusver geen administratie van de exploitatiekosten van de afzonderlijke wapensystemen kent, is voor de berekening van de exploitatiekosten van de F-16 gebruik gemaakt van schattingen en toerekeningsregels.

Vraag 13

Is het stappenplan uit de nota met een looptijd tot en met 2016 voor het structureel inbedden van het Life cycle costing in het plan- en begrotingsproces voldoende?

Antwoord: De Algemene Rekenkamer zal dit in de komende maanden samen met het Ministerie van Defensie verkennen.

Vraag 14

Wat zijn de risico's, voor- en nadelen van het mogen hanteren van een niet procentueel begrensde eindejaarsmarge voor de investeringsuitgaven bij Defensie?

Antwoord: Een voordeel is dat dit het efficiënt plannen van investeringen faciliteert. Dit is met name van belang bij langjarige investeringsprojecten waarbij de eventualiteit van het optreden van vertragingen een gegeven is. De eindejaarsmarge voorkomt ondoelmatige uitgaven aan het einde van het jaar om te voorkomen dat het geld wegens onderuitputting terugvloeit naar de algemene middelen. Dat de eindejaarsmarge voor de investeringsartikelen niet procentueel begrensd is, versterkt dit positieve effect.

Een nadeel ervan is dat de nieuwe regeling het ministerie uitnodigt om meer hooi op de vork te nemen dan het aankan en dat de minister minder aandacht besteedt aan een adequate projectplanning. De eindejaarsmarge maakt de controle van de Tweede Kamer op de daadwerkelijke uitgaven complexer.

De eindejaarsmarge is, omdat deze op artikelniveau is, nog een tamelijk grof instrument. Er is geen differentiatie naar de verschillende projecten, terwijl dat voor een flexibele planning eigenlijk wel nodig is.

Daarnaast gelden er voorwaarden en beperkingen:

- ze geldt slechts voor materieelinvesterings; voor alle overige uitgaven geldt de gewone eindejaarsmarge van 1%;
- ze is begrensd tot één jaar: gedurende die tijd blijft het bedrag voor de investering beschikbaar. Duurt de vertraging langer, dan gelden de gewone begrotingsregels;
- ze mag pas worden ingezet als er elders op de begroting geen problemen meer zijn.

Niet in alle gevallen biedt de «onbeperkte» eindejaarsmarge dus soelaas.

Vraag 15

Is voor de berekening van de exploitatiekosten van de F-16 gebruik gemaakt van schattingen en toerekeningsregels?

Antwoord: Zie het antwoord op vraag 12.

Vraag 16

Wat is het risico van het vooraf inboeken van de winst van internationale samenwerking? Welke gevolgen heeft het vooraf inboeken van de winst van internationale samenwerking in het geval deze internationale samenwerking niet tot stand komt?

Antwoord: Het risico is dat die internationale samenwerking mogelijk niet tot stand komt of dat ze het beoogde voordeel niet oplevert. Als desondanks dat beoogde voordeel al was ingeboekt, dan ontstaat een (operationeel of financieel) tekort dat vervolgens op andere wijze zal moeten worden ingelopen. Het inboeken van zulke winst betreft met name de gezamenlijke bewaking van het eigen luchtruim (Quick Reaction Alert of QRA). Een samenwerkingsverdrag met België op dit terrein is reeds in gevorderde staat: op 23 oktober 2013 tekenden de ministers van Defensie van Nederland en België een intentieverklaring hiertoe. Er is echter nog geen ervaring met deze samenwerking. Wij vinden dit een onzekere factor in de argumentatie en inzetbaarheidsberekeningen van de minister van Defensie.

Vraag 17

Is het u bekend of de informatie uit de gesprekken met fabrikanten die wel voor de ambtelijke studie gevoerd zijn, zijn meegenomen in de ambtelijke studie?

Antwoord: Er zijn geen gesprekken met fabrikanten gevoerd voor de ambtelijke studie, wel kort voor en na de afsluiting van die studie. In de ambtelijke studie zijn hiervan geen gegevens aangetroffen.

Vraag 18

Hoe is het mogelijk, dat bij gebruik van open bronnen er wel over de F-35 actuele verifieerbare informatie beschikbaar is en over de andere vijf toestellen niet?

Antwoord: De zinsnede is afkomstig uit het «Eindrapport Actualisering vervanging F-16». Het ligt op de weg van de minister van Defensie om deze vraag te beantwoorden.

Vraag 19

Is het u bekend waarom de minister van Defensie alleen voor de F-35 heeft berekend hoeveel toestellen met het beschikbare budget aangeschaft en geëxploiteerd kunnen worden? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Antwoord: Het ligt op de weg van de minister van Defensie om deze vraag te beantwoorden.

Vraag 20

Wat was de exacte inhoud van de bestuurlijke en ambtelijke signalen op grond waarvan de paragraaf over de ambtelijke studie opnieuw werd geredigeerd?

Antwoord: Zie het antwoord op vraag 1 en vraag 6.

Vraag 21

Heeft u kunnen nagaan en valideren hoe de minister van Defensie het exploitatiebudget van de F-16 heeft vastgesteld?

Antwoord: We hebben alle gehanteerde bedragen herleid tot de bronnen ervan in de administratie van het Ministerie van Defensie. We hebben vastgesteld dat de gehanteerde toerekeningsregels redelijk zijn en correct en consistent zijn toegepast. Waar schattingen zijn gehanteerd hebben we deze op prudentie beoordeeld.

Vraag 22

Kunt u toelichten hoe het bijstellen van het vliegbudget en daarmee het aantal vliegbudget voor de F-35 naar beneden ten opzichte van de F-16 doorwerkt in de exploitatiekosten van de F-35? Welke gevolgen heeft dit voor de kosten per vliegbudget van de F-35?

Antwoord: Met de F-16 wordt jaarlijks voor € 270 miljoen 11 500 vliegbudget gevlogen. De kosten per vliegbudget bedragen aldus bijna € 23.500. Voor de JSF bedraagt het vliegbudget 6.730. Dit moet, rekening houdend met de risicoreservering, binnen € 248 miljoen per jaar blijven. Per vliegbudget is dit € 36.850.

Vraag 23

Is de constatering juist dat bij gelijkblijvend exploitatiebudget en een (bijna) halvering van het aantal vliegbudget de kosten per vliegbudget van de F-35 twee keer zo hoog zijn als die van de F-16?

Antwoord: Zie antwoord op vraag 22.

Vraag 24

Heeft u zicht op de levensduur in vliegbudget van de F-35, met de ervaring dat de levensduur van de F-16 is gesteld op 6.000 vliegbudget?

Antwoord: Het ligt op de weg van de minister van Defensie om deze vraag te beantwoorden.

Vraag 25

Is het u bekend wanneer het eerste bestelmoment voor de F-35 in 2015 is? Is het u bekend wanneer de uiterste besteldatum voor de F-35 in 2015 is?

Antwoord: In ons rapport «Uitstapkosten Joint Strike Fighter» (Algemene Rekenkamer 2012) hebben we de bestelsystematiek van de JSF voor partnerlanden beschreven (paragraaf 3.3.1.2). Volgens deze bestelsyste-

matiek vangt de bestellingsprocedure aan vier jaar voor de levering. Bij een beoogde levering vanaf 2019 dient de bestelprocedure dus in 2015 te starten. Een nadere tijdsaanduiding kunnen wij hiervoor niet geven. Tijdens onze auditgesprekken in de VS in oktober 2013 bleek dat, als gevolg van de bij vraag 10 al genoemde recente denkbeelden bij het JSF Program Office (JPO) rond de uitwerking van het onderhoudsconcept van de JSF, er vooralsnog (dit jaar of het volgend jaar) geen besluitvorming van het JPO over het lange termijn onderhoud, logistiek en warehousing in partnerlanden plaats zal vinden. De verwachting hierover, die wij meldden op bladzijde 4 en 48 van ons rapport Uitstapkosten Joint Strike Fighter (Kamerstuk 26 488/31 300, nr. 305), is derhalve niet meer aan de orde.