

Vergaderjaar 2008–2009

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 105

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2008

Tijdens de regeling van werkzaamheden van 9 september jl. is verzocht om een brief naar aanleiding van de uitzending van het tv-programma KRO Reporter op 7 september over het project Vervanging F-16. Een dag later is tijdens de regeling verzocht in deze brief ook in te gaan op de berichtgeving van NRC Handelsblad op 9 september over de kandidaten-evaluatie die in 2002 in het kader van dit project is uitgevoerd. Hierbij voldoen wij aan deze verzoeken. In deze brief zullen wij achtereenvolgens ingaan op:

1. Kandidatenevaluatie 2002;
2. Omzetafspraken en -verwachtingen tijdens SDD-fase en de informatievoorziening aan de Kamer;
3. Onderzoek PWC.

In KRO Reporter is ook ingegaan op de vliegreizen van de F-16 vloot. Zoals eerder toegezegd zal de Kamer daarover in een later stadium worden geïnformeerd als de voors en tegens van een *endlife update* van de F-16 nog eens worden beargumenteerd (Kamerstuk 26 488, nr. 65 van 29 februari jl.).

1. Kandidatenevaluatie 2002

In de uitzending van KRO Reporter en in het NRC-artikel werd de suggestie gewekt dat de kandidatenevaluatie van 2002 onzorgvuldig zou zijn uitgevoerd. Zo zou er onder meer sprake zijn geweest van vooringenomenheid ten gunste van de JSF en zouden er onvoldoende waarborgen zijn geweest voor een goede besluitvorming over de deelneming aan de JSF-ontwikkeling. Deze suggestie is onterecht.

Voldoende waarborgen

Het kabinetsbesluit van februari 2002 om deel te nemen aan de ontwikkeling van de JSF (SDD-fase) is onder meer voorafgegaan door een zeer uitvoerige vergelijking, uitgevoerd door de Koninklijke Luchtmacht, TNO en NLR, van kandidaten voor de opvolging van de F-16. De uitkomst van

de kandidatenevaluatie is vervolgens door een breed samengesteld werkverband van het ministerie van Defensie gevalideerd. De conclusie uit deze validatie was dat de kandidatenevaluatie grondig en zorgvuldig was uitgevoerd. Bovendien is dit proces begeleid door een interdepartementale stuurgroep waarin de ministeries van Financiën, Economische Zaken en Defensie zitting hadden. De Kamer is over de kandidatenevaluatie en het besluit tot deelneming aan de SDD-fase uitgebreid geïnformeerd, waarbij ook veel vertrouwelijke documenten, waaronder het BC-document, ter inzage zijn gegeven (bijlagen bij Kamerstuk 26 488 nr. 8 van 11 februari 2002). De politieke betrokkenheid was ook in die periode groot, getuige de uitgebreide debatten, een door de Kamer georganiseerde hoorzitting en de honderden vragen die zijn beantwoord.

Juiste versies van kandidaten vergeleken

Bij de kandidatenevaluatie van 2001–2002 zijn in totaal zes toestellen beschouwd. Twee kandidaten werden op dat moment al geproduceerd (de F/A-18 E/F Super Hornet en de Saab Gripen). Deze twee toestellen zijn in een relatief vroeg stadium afgevallen omdat ze over onvoldoende capaciteiten beschikten. Van alle vier de overige kandidaten (de JSF, de Advanced F-16, de Dassault Rafale F4 en de Eurofighter Typhoon Tranche 3) moest het toestel dat in 2010 beschikbaar zou komen, in 2002 nog worden (door)ontwikkeld. Over deze toestellen is aan de producenten gevraagd wat de capaciteiten van hun toestel in 2010 zouden zijn.

Niet bij alle toestellen stond het vast dat de aangeboden versie werkelijk zou worden ontwikkeld. Bij de JSF was dat wel het geval. Ten tijde van het SDD-deelnamebesluit had de Amerikaanse overheid daartoe concreet een opdracht verstrekt en fondsen vrijgemaakt. Bovendien had een prototype van de JSF reeds gevlogen. In het Amerikaanse behoeftebestellingsdocument van de JSF waren minimumeisen gesteld en streefniveaus gedefinieerd.

Bij de Rafale werd door de Franse overheid gesteld dat de F4-versie zou worden ontwikkeld indien het toestel zou worden verkocht aan het buitenland, bijvoorbeeld aan Nederland. Bij de Eurofighter kon de fabrikant niet met zekerheid zeggen of de aangeboden Tranche 3-versie werkelijk zou worden gebouwd. Daarvoor was overeenstemming nodig tussen de deelnemende landen.

Bij de kandidatenevaluatie, die is uitgevoerd met behulp van brede expertise ook van buiten Defensie, is rekening gehouden met deze verschillen in zekerheid over de (door)ontwikkeling. Op grond van de uitvoerige informatie van de fabrikanten zijn scores gegeven aan de toestellen voor de versies die in 2010 beschikbaar zouden zijn. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een waarschijnlijke middenscore, een optimistische bovenscore en een pessimistische onderscore.

Bij de Rafale ging het voor de middenscore om de reeds voorziene F3-versie, uitgerust met nieuwe motoren en een nieuwe radar. De ontwikkeling van deze versie was overigens nog niet begonnen. De bovenscore betrof de F4 zoals die door Dassault werd aangeboden. Bij de Eurofighter betrof de middenscore de reeds voorziene Tranche 2 en is de bovenscore berekend voor de Tranche 3, de eerste echte multi-role versie. Bij de JSF zijn de minimumeisen verwerkt in de middenscore en de streefniveaus in de bovenscore.

Het resultaat van de evaluatie was dat de JSF en de Rafale – zowel voor de boven- als middenscore – een vergelijkbaar resultaat boekten indien het aspect «stealth» buiten beschouwing werd gelaten. De Eurofighter scoorde minder goed dan de JSF en de Rafale. De bovenscore van de

Eurofighter voor de Tranche 3 was lager dan de middenscore van de beide andere toestellen. In het BC-document is dit uitgebreid behandeld.

Als wel rekening werd gehouden met stealth beschikte de JSF over de beste operationele capaciteiten van de drie. Verder had de JSF de laagste geschatte levensduurkosten. Op grond van deze uitkomsten heeft het kabinet toen geconcludeerd dat de JSF het beste toestel voor de beste prijs was.

Aannames uit 2002 bleken realistisch

In de afgelopen jaren zijn de aannames uit 2002 over de ontwikkeling van deze drie toestellen realistisch gebleken. In de jaarlijkse rapportages over het project Vervanging F-16 en met antwoorden op vragen is de Kamer daarover uitgebreid geïnformeerd. Het was onvermijdelijk dat de ontwikkelingen van de alternatieven voor de JSF voornamelijk door middel van open bronnen werden gevolgd. Defensie was immers niet in overleg met de fabrikanten van de alternatieven en kreeg zodoende geen directe informatie meer.

De ontwikkeling van de JSF vordert gestaag. Nederland is onder meer door de deelneming aan de SDD-fase en de vertegenwoordiging in het Amerikaanse *JSF Program Office* goed in staat zicht te houden op de ontwikkeling van het toestel en de ontwikkeling van de operationele capaciteiten. De ontwikkeling van de JSF heeft in de afgelopen jaren vaste vormen aangenomen, dit in tegenstelling tot die van de Rafale F4 en de Eurofighter Tranche 3. De Rafale F4 is er tot dusver niet gekomen omdat zich daarvoor geen koper heeft aangediend. De ontwikkeling van de F4-versie is daarom nog steeds onzeker. Ook de eerdere versies van de Rafale hebben geen exportorders opgeleverd.

Ook over de capaciteiten en de aantallen van Eurofighter Tranche 3 bestaat nog geen duidelijkheid. De onderhandelingen tussen de deelnemende landen (Duitsland, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) over de capaciteiten van de Tranche 3 zijn nog niet voltooid en de deelnemende landen hebben tot op heden geen opdracht gegeven voor de bouw van deze versie. Een aantal deelnemende landen wil bij nader inzien aanzienlijk minder Eurofighters afnemen dan aanvankelijk voorzien. Bovendien zijn twee van de Eurofighter-landen, namelijk het Verenigd Koninkrijk en Italië, tevens belangrijke partners in de ontwikkeling van de JSF. De JSF-planningsaantallen van beide landen zijn de afgelopen jaren gehandhaafd.

Zoals bekend hebben Dassault en Eurofighter er inmiddels van afgezien informatie te verstrekken ten behoeve van de actualisatie van de kandidatenevaluatie die Defensie nu uitvoert. Om die reden zullen de Rafale en de Eurofighter niet meer worden betrokken bij actualisering van de kandidatenevaluatie.

Wij nemen dan ook afstand van de berichtgeving door het programma KRO Reporter en het NRC-artikel over de aard en opzet van de kandidatenevaluatie uit 2002. Er was sprake van een grondige en zorgvuldige uitvoering van de kandidatenevaluatie. Bovendien is de evaluatie gevalideerd door een breed werkverband binnen het ministerie van Defensie, is het proces begeleid door een interdepartementale stuurgroep en is het kabinetsbesluit tot deelneming aan de SDD-fase van de JSF uitgebreid besproken met de Kamer. Daarmee bestonden er voldoende waarborgen voor een goede besluitvorming. De ontwikkelingen sindsdien hebben getoond dat de aannames uit 2002 realistisch zijn geweest.

2. Omzetafspraken en -verwachtingen tijdens de SDD-fase

In het programma van KRO Reporter over de JSF werd de suggestie gewekt dat de Kamer onjuist zou zijn geïnformeerd over de afspraken met Lockheed Martin met betrekking tot de omzet in de ontwikkelingsfase (*System Development and Demonstration*, SDD-fase) van het JSF-programma en onze eigen schattingen van deze omzet. Deze suggestie is onterecht.

Toen Nederland in 2002 besloot deel te nemen aan de ontwikkeling van de JSF werd uitgegaan van omzetschattingen van Lockheed Martin. In februari 2002 heeft Lockheed Martin per brief uiteengezet dat Nederland kon rekenen op \$ 800 miljoen aan SDD-omzet en \$ 8 miljard aan productieomzet, op voorwaarde dat de Nederlandse industrie goede kwaliteit tegen concurrerende prijzen zou bieden. Dit is de Kamer gemeld in de brieven van 11 februari 2002 en in antwoorden op Kamervragen van 7 maart 2002 (Kamerstukken 26 488 nrs. 8 en 9).

Productieomzet bepalend voor succes JSF-deelneming

Het in 2002 genoemde bedrag van \$ 800 miljoen aan SDD-omzet werd door de Nederlandse industrie en de Nederlandse overheid beschouwd als te behalen SDD-omzet, toen nog voor de periode 2002–2012. De Nederlandse industrie heeft destijds daarnaast een eigen schatting gemaakt van de gewenste omzet in pure ontwikkelingsopdrachten. Deze opdrachten betreffen hoogwaardige «design & development» opdrachten waaraan de bedrijven zelf mee-ontwerpen en waarvan zij mogelijk zelfs de ontwerprechten kunnen behouden. In de opmaat naar de besluitvorming voor deelname aan de SDD-fase heeft de industrie begin 2002 aangegeven zich goed te kunnen positioneren voor een productieomzet van \$ 8 miljard, indien zij voor \$ 350 miljoen aan pure ontwikkelingsopdrachten zou behalen in de eerste 6 jaar van de SDD-fase, te weten de periode 2002–2008. Deze schatting van de industrie was bij de overheid bekend en werd als realistisch beoordeeld. Dit is ook wat op 30 oktober 2003 is gemeld aan de staatssecretaris van Economische Zaken: «Nederland wist vanaf het begin dat \$ 800 miljoen aan puur SDD-werk onhaalbaar is (er wordt gerekend met ongeveer \$ 350 miljoen)».

Zoals opgemerkt was het uitgangspunt dat de SDD-omzet in de volledige 10 jaar van de SDD-fase van 2002–2012 minimaal \$ 800 miljoen zou bedragen. De Nederlandse industrie en de Nederlandse overheid vonden de \$ 350 miljoen in 10 jaar dan ook niet voldoende, en de verwachting was dat naast het pure «design & development» werk meer SDD-opdrachten zouden voortkomen uit het JSF-programma. Er was echter tot in de zomer van 2003 nog geen concreet beeld van de invulling van het restant van de \$ 800 miljoen aan SDD-omzet tot 2012.

Het uiteindelijke succes van de Nederlandse deelneming aan de JSF-ontwikkeling moet echter niet worden afgemeten aan de SDD-omzet maar aan de productieomzet gedurende de komende decennia. Lockheed Martin heeft in 2002 uitzicht geboden op \$ 8 miljard aan productieomzet. Dit is ook verwerkt in de businesscase. De verwachtingen ten aanzien van de JSF-productieomzet zijn onverminderd positief en komen overeen met de verwachtingen van 2002.

Discussie met Lockheed Martin over meetellen LRIP-orders

LRIP zou beginnen in 2006. De Nederlandse aanname was dat de omzet van de eerste productiefase (*Low Rate Initial Production*, LRIP) geen deel zou uitmaken van de SDD-omzet. Een andere discussie ontstond in het najaar van 2003. Lockheed Martin maakte toen duidelijk dat de LRIP-omzet wél zou meetellen bij de \$ 800 miljoen aan SDD-omzet, althans voor zover

die productieomzet in de looptijd van de SDD-fase zou worden behaald. Welke opdrachten wel en niet tot SDD-werk zouden behoren, is vervolgens onderwerp geweest van een uitgebreide discussie tussen de Staat en Lockheed Martin in de periode van september 2003 tot en met mei 2004. De toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken heeft er bij Lockheed Martin met kracht op aangedrongen de gewekte verwachtingen, \$ 800 miljoen aan SDD-werk en \$ 8 miljard aan productiewerk, waar te maken. Om de onderhandelingspositie ten opzichte van Lockheed Martin niet te schaden, heeft de staatssecretaris van Economische Zaken al in een vroeg stadium, begin oktober 2003, aangeboden de Kamer in een vertrouwelijk overleg nader te informeren (Handelingen TK 2003–2004, Aangangsel nr. 113). Van dit aanbod is destijds geen gebruik gemaakt.

Bij de in KRO Reporter geciteerde interne notitie aan de staatssecretaris ging het om een notitie ter voorbereiding op een gesprek op 7 november 2003 met de JSF-projectleider van Lockheed Martin, de heer Burbage. Tijdens dat gesprek bleek definitief dat Lockheed Martin bij het bedrag van \$ 800 miljoen ook opdrachten uit de LRIP meerekende. Deze kwestie is de Kamer gemeld in december 2003 (Handelingen TK 2003–2004, Aangangsel nr. 469).

Verwachtingen productieomzet gehandhaafd

In de loop van 2004 is de discussie met Lockheed Martin over zowel de SDD-omzet als de productieomzet tot een einde gekomen. De conclusie dat de \$ 800 miljoen omzet in de SDD-fase zowel SDD-opdrachten als LRIP-opdrachten omvat, is de Kamer op 25 juni 2004 gemeld (Kamerstuk 26 488, nr. 21). Eind 2004 gaf Lockheed Martin bovendien voldoende duidelijkheid over de productieomzet, waarop de Kamer is geïnformeerd met de brief van 14 januari 2005 (Kamerstuk 26 488 nr. 26). Daarbij heeft de Kamer tevens een afschrift van de brief van Lockheed Martin van 6 december 2004 ontvangen. De totale omzetverwachting aan opdrachten van Lockheed Martin van \$ 8,8 miljard in de SDD- en productiefasen bleef hiermee ongewijzigd.

De Kamer is in de periode daarna verschillende malen, ook vertrouwelijk, geïnformeerd over de verwachtingen van de JSF-productieomzet. Zo heeft de Kamer in oktober 2006 inzage gekregen in de *Letter of Intent* waarin de Nederlandse overheid met Lockheed Martin nadere afspraken heeft gemaakt over de industriële participatie (Kamerstuk 26 488 nr. 48). In juli van dit jaar is de toelichting op de herberekening van de *business case*, waaronder de meest recente omzetverwachtingen van de industrie, aan de Kamer ter inzage gegeven (Kamerstuk 26 488, nr. 92). Daarnaast heeft de Kamer op 10 juli jl. het onderzoeksrapport ontvangen over de verwachte effecten ten aanzien van spin-off, spill over en werkgelegenheid van de Nederlandse deelneming aan de JSF-productie (Kamerstuk 26 488 nr. 98). Uit al deze documenten blijkt dat de verwachtingen uit 2002 nog steeds realistisch zijn.

De suggestie dat de omzet voor de Nederlandse industrie zou tegenvallen en dat de Kamer hierover verkeerd zou zijn geïnformeerd, zoals die onlangs in verschillende media is gewekt, is dan ook onjuist. Zoals gemeld in de Jaarrapportage Vervanging F-16 over 2007 (Kamerstuk 26 488, nr. 67 van 28 maart 2008) is tot en met 2007 \$ 698 miljoen aan JSF-orders behaald in de SDD-fase, waarvan \$ 332 miljoen betrekking heeft op puur ontwikkelingswerk. Daarnaast zijn reeds verschillende langetermijncontracten gesloten voor de productiefase, waaronder die voor de bekabeling van het toestel door Stork.

3. Onderzoek van PWC

Op 10 juli 2008 is de door Pricewaterhouse Coopers (PWC) uitgevoerde studie naar de spin-off, spill over en werkgelegenheidseffecten van deelneming aan de SDD-fase van het JSF-programma aan de Kamer gezonden (Kamerstuk 26 488, nr. 98). De vaste commissies voor Economische Zaken, Defensie en Financiën en de commissie voor de Rijksuitgaven hebben de minister van Economische Zaken verzocht (kenmerk 08-DEF-B-140) in te stemmen met doorgeleiding van hun verzoek aan het Centraal Planbureau (CPB) voor een appreciatie van deze studie.

Uw verzoek is aan het CPB overgebracht. Hierbij moet worden aangetekend dat PWC voor deze studie was geselecteerd na een zorgvuldig uitgevoerde Europese aanbestedingsprocedure, waarbij onafhankelijkheid één van de eisen was. Voorts is het onderzoek zelf zodanig ingericht dat die onafhankelijkheid gewaarborgd bleef. Een contra-expertise op een aanbesteed onderzoek is niet gebruikelijk. In de opdrachtverlening aan het CPB is dan ook opgenomen dat PWC het recht van hoor en wederhoor krijgt, voordat het CPB zijn eindoordeel vaststelt.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

De staatssecretaris van Defensie,
J. G. de Vries