

Vergaderjaar 2010–2011

**31 300**

## **Monitoring verwerving Joint Strike Fighter**

**Nr. 24**

### **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 24 mei 2011

De commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> en de vaste commissie voor Defensie<sup>2</sup> hebben over het rapport «Monitoring vervanging F-16. Stand van zaken december 2010; onder andere ontwikkelingen Joint Strike Fighter» van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 31 300, nr. 21) de navolgende vragen ter beantwoording aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd.

Deze vragen, alsmede de daarop bij brief van 24 mei 2011 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Van Gerven

De voorzitter van de vaste commissie voor Defensie,  
Van Beek

De adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Clemens

1

*Kan inzage gegeven worden in hoeverre er met de opgelopen verträgen en tegenvallers in het Joint Strike Fighter (JSF)-project sprake is van wanprestatie en contractbreuk door Lockheed Martin of andere contractpartijen? Kan een en ander gespecificeerd worden aan de hand van de relevante teksten uit de verschillende Memoranda of Understanding (MoU's)?*

Zoals de staatssecretaris van Defensie op 12 mei 2010 bij de beantwoording van vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van ons rapport *Monitoring Verwerving Joint Strike Fighter; stand van zaken augustus 2009* stelde, zijn Memoranda of Understanding (MoU's) die Nederland heeft getekend in het kader van het F-35 programma geen contracten met fabrikanten maar samenwerkingsovereenkomsten tussen de partnerlanden.

In aanvulling hierop merken wij op dat de contracten in het internationale JSF-programma worden gesloten per productieserie, tussen het JSF Program Office (JPO), namens de partnerlanden, en Lockheed Martin. Tot nu toe zijn verschillende contractvormen gehanteerd, waarbij op voorhand een indicatie van de kosten werd gegeven en waarbij achteraf op verschillende manieren eventuele mee- of tegenvallers zullen worden verrekend. In de Jaarrapportage van het project Vervanging F-16 over 2009 (26 488, nr. 232) is gemeld dat de Amerikaanse minister van Defensie bij de herstructurering van het JSF-Programma heeft aangekondigd dat Lockheed Martin \$ 614 miljoen minder krijgt betaald dan geraamd.

2

*Wat is het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de resultaten van de herijking van de business case? Hoe beoordeelt de Algemene Rekenkamer het resultaat in relatie tot de politieke toezegging destijds dat de Nederlandse deelname aan het JSF-project de belastingbetaler niets zou gaan kosten?*

De in 2010 gesloten aanvullende overeenkomst is de uitkomst van overleg tussen de Nederlandse staat en de industrie. In tegenstelling tot de oorspronkelijke medefinancieringsovereenkomst (MFO), betaalt de staat nu een deel van het gat in de business case. De ministers van Defensie en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) moeten dit uit hun eigen begrotingen financieren; deze worden hier niet voor opgehoogd. In die zin kost het mee ontwikkelen de belastingbetaler niet meer dan wanneer een bestaand toestel van de plank zou worden gekocht. Maar de belastingbetaler krijg er ook geen andere beleidsuitgaven ter waarde van de «vrijkomende» € 52 miljoen voor terug. Daarnaast is «for better and for worse»<sup>1</sup> vervangen door een maximale afdracht van de industrie aan de staat. Als het gat groter blijkt te zijn dan verwacht, komt dit ten laste van de staat. Als de omzet hoger is dan verwacht, komt dit alleen ten goede aan de industrie.

3

*Wat is, op basis van de huidige gegevens, de minimale vermindering van het aantal aan te schaffen jachtvliegtuigen om een structurele besparing van € 100 miljoen per jaar op het exploitatiebudget te realiseren?*

Zie ook ons antwoord op vraag 15.

Beantwoording van deze vraag ligt voorts op de weg van de minister van Defensie.

4

*Hoe onomkeerbaar zijn de stappen die het kabinet in 2010 heeft genomen? In hoeverre wordt de feitelijke keuze voor de JSF versterkt?*

---

<sup>1</sup> Dit hield in dat als de Nederlandse JSF-gerelateerde omzet zou *tegenvallen*, de industrie het gat niet volledig zou dichten. En als de omzet zou *meevallen*, er meer zou worden afgedragen dan nodig is om het gat in de business case te dichten.

Er is nog geen Nederlands verwervingsbesluit. Nederland kan dus besluiten om een ander toestel aan te schaffen, of minder toestellen dan gepland. Nederland is in het internationale JSF-programma nu gebonden aan de afname van twee toestellen.

In 2010 heeft de minister van Defensie de Verenigde Staten laten weten dat de beëindiging van deelname aan de test- en evaluatiefase en de annulering van de bestelling van het eerste testtoestel niet langer aan de orde zijn.<sup>1</sup> In het regeerakkoord is opgenomen dat er een tweede testtoestel zal worden aangeschaft. De minister heeft de Tweede Kamer op 8 april jl. geïnformeerd over zijn voornemen tot koop van het tweede testtoestel. De stappen die nu gezet worden, zijn te zien als investeringen in de komst van de JSF. Als er gekozen wordt voor een andere vervanger van de F-16, worden deze investeringen niet (geheel) terugverdiend.

5

*Welke directe gevolgen heeft het uitstel van de beslissing over de JSF en welke mogelijke aanvullende maatregelen moeten er genomen worden? Kan de Algemene Rekenkamer per mogelijke aanvullende maatregel een overzicht van de bijbehorende kosten geven alsmede van de directe gevolgen?*

Het verschuiven van het verwervingsbesluit heeft onder meer tot gevolg dat langer dan verwacht doorgevoegen moet worden met de F-16. Dit kan zowel operationele als financiële consequenties hebben. Dit maakt mogelijk aanvullende maatregelen noodzakelijk om langer door te kunnen vliegen. In ons rapport bevelen wij de minister van Defensie aan om in de beleidsbrief in ieder geval ook de financiële en operationele gevolgen van het langer doorvliegen inzichtelijk te maken en in verband te brengen met de herijking van het project Vervanging F-16.

De minister van Defensie heeft op 8 april 2011 zijn beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld* naar de Tweede Kamer gezonden. Hierin schat hij de kosten voor het langer doorvliegen met 68 F-16's in op € 300 miljoen. Wij zijn niet bekend met de onderbouwing van dit bedrag, noch met de opbouw ervan. Ook weten we niet hoe deze kosten zich verhouden tot eerdere ramingen, de periode waarop deze kosten van toepassing zijn en of dit eenmalige kosten betreft. Mogelijk zullen wij dit betrekken bij onze monitoring Vervanging F-16 2011.

6

*Kan voor alle duidelijkheid een volledig overzicht gegeven worden van alle vertragingen en kostenoverschrijdingen?*

Op 1 februari 2010 heeft de Amerikaanse minister van Defensie de herstructurering van het JSF-programma aangekondigd. In het voorjaar van 2010 is het JSF-programma geherstructureerd. Op 1 juni 2010 heeft het Amerikaanse Ministerie van Defensie aan het Congres gemeld dat het JSF-programma opnieuw gecertificeerd was. De ontwikkelfase is daarbij met achttien maanden verlengd, waarbij het formele eind van die fase verschoven is naar april 2016. Aan de ontwikkelfase heeft de Amerikaanse overheid \$ 2,8 miljard toegevoegd. De start van de operationele test- en evaluatiefase (IOT&E) is door de herstructurering van JSF-programma met twee jaar verschoven naar begin 2015. De voltooiing van de test- en evaluatiefase is verschoven naar begin 2016. Bij de afronding van de Nunn-McCurdy-procedure van het JSF-programma in juni 2010 werd bekend dat opnieuw gekeken zou worden naar de resterende ontwikkeling en initiële productie van de JSF. Daarvoor is in 2010 onder andere een Technical Baseline Review (TBR) van de ontwikkelfase uitgevoerd. De formele uitkomst van deze TBR was tijdens ons onderzoek nog niet bekend.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 488, nr. 252.

De minister van Defensie heeft de Tweede Kamer op 2 december 2010 gemeld dat de geactualiseerde raming van de Nederlandse investeringskosten met een stijging van € 1,4 miljard uitkomt op € 7,6 miljard (stand begroting 2011). In de jaarrapportage over 2010 meldden de ministers van Defensie en EL&I op 17 maart 2011 dat de exploitatiekosten voor 85 toestellen voor een periode van 30 jaar met € 1,2 miljard zijn gestegen tot € 11,3 miljard.

7

*Wat is naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer het grootste risico bij de toenemende betrokkenheid bij de JSF, zonder duidelijkheid over het maximale budget voor de vervanging van de F-16 dan wel onduidelijkheid over het totaal aantal aan te schaffen JSF-toestellen door het ontbreken van een verwervingsbesluit?*

De belangrijkste uitgangspunten bij het vervangen van de F-16 zijn: welke en hoeveel toestellen zijn noodzakelijk, gegeven de ambitie van de krijgsmacht en binnen welk budget moet die ambitie worden gerealiseerd? Wij signaleren het risico dat als er niet expliciet gekozen wordt vóór (of tegen) de JSF als vervanger van de F-16, in de verdere besluitvorming deze uitgangspunten niet leidend zijn. Als er, ondanks het uitstellen van zo'n besluit, toch steeds stappen worden gezet in de richting van de JSF als vervanger van de F-16, wordt uitgangspunt voor toekomstige besluitvorming: gegeven dat het kabinet *de facto* gekozen heeft voor de JSF, hoeveel kunnen we er dan kopen en welke ambitie kunnen we hiermee realiseren?

8

*Wat wordt bedoeld met het volledig uitstappen uit het JSF-programma? Is dat inclusief of exclusief de betrokkenheid van het bedrijfsleven?*

In de jaarrapportage over 2009 (26 488, nr. 232) schrijven de ministers van Defensie en Economische Zaken (EZ) dat volledig uitstappen uit het JSF-programma als consequentie zou hebben dat de vier tot op heden getekende MoU's opgezegd worden. Daarnaast wordt afgezien van de koop van het eerste testtoestel en de aangegane verplichting voor de *long lead items*<sup>1</sup> van het tweede testtoestel. De bewindspersonen schrijven dat hiermee uitstapkosten zijn gemoeid en dat het uitstappen daarnaast onder andere onvoorspelbare gevolgen zal hebben voor de Nederlandse industrie. Over de Concept Demonstration Phase merkten zij op dat de Nederlandse Luchtvaartindustrie zich goed heeft kunnen positioneren voor orders, maar indien Nederland zou uitstappen uit het JSF-Programma die positie en orders ter discussie komen te staan.

9

*Wat is het oordeel van de Algemene Rekenkamer over het feit dat bij de herijking van de business case de aanname is gehanteerd dat voor de opvolging van de F-16 uiteindelijk ook daadwerkelijk gekozen gaat worden voor de JSF?*

De business case gaat over de verdeling van de meerkosten van het mee ontwikkelen van de JSF (ten opzichte van het van de plank kopen van een bestaand toestel). Hiermee heeft de business case als logische aanname dat dit toestel ook de opvolger wordt van de JSF.

10

*Wat zijn de financiële gevolgen op basis van de huidige beschikbare gegevens voor de Nederlandse overheid van de keuze voor een gemaximeerd bedrag voor het bedrijfsleven?*

---

<sup>1</sup> Onderdelen van het JSF-toestel die een langere productietijd vergen of die nodig zijn voor de productievoorbereiding.

We hebben geen onderzoek gedaan naar de financiële gevolgen van deze keuze. Hiervoor verwijzen wij naar het antwoord van de ministers van EL&I en Financiën op de aan hen gestelde vragen naar aanleiding van ons rapport.

11

*Hoe oordeelt de Algemene Rekenkamer over de afhankelijkheid van de Nederlandse overheid van Lockheed Martin bij de gunning van orders aan verschillende partnerlanden? Kan dit betekenen dat hoe minder vliegtuigen men bestelt, hoe minder orders men krijgt?*

Wij constateren dat Lockheed Martin een machtige positie heeft in de gunning van orders aan de partnerlanden. De orders moeten steeds voor *best value* worden aangeboden. Lockheed Martin bepaalt per product en per component wanneer er sprake is van *best value*. Onder andere prijs, technologie, kwaliteit, management en bedrijfsrisico's worden hierbij betrokken.

Naast *best value* kan Lockheed Martin aspecten van politieke of andere aard laten meewegen in de gunning. Het aantal te bestellen toestellen kan hiervan een onderdeel zijn.

12

*Is het de Algemene Rekenkamer bekend waarom de omstandigheden waardoor de discussie met de industrie over het afwijken van de gemaakte afspraken niet gespecificeerd zijn? Welke risico's ziet de Algemene Rekenkamer hier?*

Het is niet ongebruikelijk om deze omstandigheden niet te specificeren. Het Burgerlijk Wetboek bevat een aantal bepalingen over redelijkheid en billijkheid.<sup>1</sup>

We zien risico's ten aanzien van de ontwikkeling van de dollar-eurokoers en een verlaging van het aantal te bestellen toestellen. Aannames hierin hebben ten grondslag gelegen aan de herijking van de business case en de aanvullende overeenkomst.

13

*Zijn er financiële voordelen voor het bedrijfsleven door de aanschaf van een tweede testtoestel door de Nederlandse overheid? Voor wiens rekening komen de meerjarige kosten en inspanning verbonden aan de aanschaf van een tweede testtoestel?*

We hebben in 2010 geen onderzoek gedaan naar de financiële gevolgen van de (toen nog voorgenomen) aanschaf van een tweede testtoestel. De financiering van aanschaf én exploitatie van het eerste en het tweede testtoestel zullen wij komend jaar mogelijk in ons onderzoek betrekken.

14

*Welke belangrijke onzekerheden kent het project doordat er geen verwervingsbesluit is genomen?*

Het is onduidelijk wat het vervangen van de F-16 zal kosten, hoeveel toestellen er zullen worden gekocht en of daarmee de ambities van de krijgsmacht kunnen worden waargemaakt. Ook is het onduidelijk hoeveel langer er doorgevlogen moet worden met de huidige F-16's, welke (extra) investeringen daar voor nodig zijn en welke gevolgen er zijn voor de inzetbaarheid van de krijgsmacht.

15

*Kan de Algemene Rekenkamer toelichten wat de risico's zijn van het werken met ramingen van een tentatief budget?*

<sup>1</sup> BW 6 art 248: (1) Een overeenkomst heeft niet alleen de door partijen overeengekomen rechtsgevolgen, maar ook die welke, naar de aard van de overeenkomst, uit de wet, de gewoonte of de eisen van redelijkheid en billijkheid voortvloeien. (2) Een tussen partijen als gevolg van de overeenkomst geldende regel is niet van toepassing, voor zover dit in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn. BW 3 art 12: Bij de vaststelling van wat redelijkheid en billijkheid eisen, moet rekening worden gehouden met algemeen erkende rechtsbeginselen, met de in Nederland levende rechtsovertuigingen en met de maatschappelijke en persoonlijke belangen, die bij het gegeven geval zijn betrokken.

Een tentatief budget, in tegenstelling tot een taakstellend budget, fluctueert met wijzigingen in de verwervings- en exploitatiekosten van het aan te schaffen materieel. Het is in zekere zin een openeinde-financiering, waarbij de bewindspersoon niet aanspreekbaar is op de uitkomsten. Het projectbudget volgt de prijsstijgingen van een fictief aantal toestellen. De beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld* biedt hierover weinig duidelijkheid. De minister van Defensie spreekt hier van een reservering van € 4,5 miljard voor de vervanging van de F-16, zonder aan te geven voor hoeveel toestellen dit is<sup>1</sup> en of dit een taakstellend budget is voor verwervingskosten. In de beleidsbrief wordt niet meer gesproken over een budget voor het project Vervanging F-16.

16

*Concludeert de Algemene Rekenkamer dat de controletaak van de Kamer niet goed in te vullen is onder de huidige omstandigheden waarin een budget of verwervingsbesluit ontbreekt?*

Het is voor zowel de Tweede Kamer als de Algemene Rekenkamer niet mogelijk om te controleren of de inspanningen van de minister bijdragen aan het te realiseren doel. Dit doel is immers niet bekend. Het is onduidelijk wat het vervangen van de F-16 zal kosten, hoeveel toestellen er zullen worden gekocht en of daarmee de ambities van de krijgsmacht kunnen worden waargemaakt.

17

*Waarvoor lopen naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer de eventuele uitstapkosten op?*

De uitstapkosten zullen mogelijk oplopen door deelname aan de operationele test- en evaluatiefase, waarbij wordt geïnvesteerd in twee testtoestellen en de bijbehorende apparatuur. Ook worden vanaf midden 2012 vliegtuigen en overig personeel opgeleid (jaarrapportage over 2010, Tweede Kamer, 26 488, nr. 258), waarvoor investeringen gedaan moeten worden die de eventuele uitstapkosten doen stijgen. Wij merken op dat in de jaarrapportage van het Ministerie van Defensie over 2010 de uitstapkosten gestegen zijn tot € 917 miljoen, ten opzichte van € 825,4 miljoen in de jaarrapportage over 2009.

18

*Is een raming van de financiële gevolgen van het doorvliegen met de F-16 niet belangrijk, nu duidelijk is dat de levertijd van de JSF oploopt en de noodzaak van het laten doorvliegen van de F-16 toeneemt?*

In de recent verzonden beleidsbrief schrijft de minister van Defensie dat de beoogde opvolger van de F-16 niet voor 2019 beschikbaar komt. Dit is een later moment dan waarmee tot nu toe rekening is gehouden. Dit betekent dat de F-16 langer in dienst zal moeten blijven. Hier zijn zowel operationele als financiële consequenties mee gemoeid. Uit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid zou de minister van Defensie integraal zowel operationele als financiële aspecten moeten afwegen bij een herijking van de vervangingsplanning. Hierbij moeten in elk geval betrokken worden: de extra investeringskosten in de F-16, de kosten per vlieguur van zowel de JSF als de F-16, de kosten van de ondersteunende organisatie tijdens de transitie en de verwervingskosten van de verschillende JSF-invoerrekenen.

19

*De Algemene Rekenkamer constateert dat er geen nieuwe verplichtingen zijn aangegaan in 2010 voor de voorbereiding van de mogelijke komst van*

---

<sup>1</sup> In de beleidsbrief staat dat het planningsaantal gehandhaafd blijft op 85. Voor € 4,5 miljard kunnen met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid echter niet zoveel toestellen worden gekocht. In december 2010 meldde de minister de Tweede Kamer nog dat hij het projectbudget voor de verwerving van 85 toestellen had bijgesteld van € 6,2 miljard naar € 7,6 miljard.

*de JSF. Kan de Algemene Rekenkamer aangeven wat de doorlopende kosten zijn geweest? Waaruit bestaan deze kosten? Zijn er andere uitgaven gedaan in het kader van het project Vervanging F-16 ten behoeve van de ingebruikname van de JSF en zo ja, welke dan? En buiten het kader van het project Vervanging F-16? In welk kader zijn deze kosten gemaakt?*

Wij hebben geen aanwijzingen dat het Ministerie van Defensie tot en met augustus 2010 (onze onderzoeksperiode naar de voorbereiding op de komst van de JSF) verplichtingen of andere investeringen is aangegaan ter voorbereiding op de mogelijke komst van de JSF.

Wij hebben beperkt onderzoek gedaan naar de aanvullende en gerelateerde kosten van het project Vervanging F-16, omdat het ministerie het project in onze onderzoeksperiode nog niet had herijkt. Wij zullen in een volgend monitorrapport mogelijk aandacht besteden aan de actuele aanvullende en gerelateerde kosten.

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de doorlopende kosten van de voorbereidingen zoals personeelskosten.

Wel wijzen wij op de spanning die er bestaat tussen een goede voorbereiding voor een mogelijke introductie van de JSF binnen het Commando Luchtstrijdkrachten en het feit dat er geen definitief verwervingsbesluit is. Wij verwijzen hiervoor ook naar ons antwoord op vraag zes van de Kamervragen naar aanleiding van ons vorige rapport.<sup>1</sup>

20

*Bij de herstructurering van het JSF-programma begin 2010 zijn er naast vertragingen ook kostenstijgingen bekend geworden. Is er een relatie tussen de vertragingen en de kostenstijgingen? Zo ja, welke vertraging heeft welke kostenstijging veroorzaakt? Zijn er overige kostenstijgingen? Zitten hier ook de rentelasten bij voor Nederland?*

Wij verwijzen hierbij naar ons antwoord op vraag 6. Het al dan niet betrekken van de rentelasten voor Nederland hebben wij niet onderzocht.

21

*Heeft de Algemene Rekenkamer aanwijzingen dat op het terrein van infrastructuur, beveiliging en/of begeleidende diensten in Nederland nog nadere investeringen gedaan worden direct door Defensie en/of indirect door gesubsidieerde instellingen, die vooruitlopen op een eventueel positief besluit over te gaan tot aanschaf van de JSF als opvolger van de F-16? Gaat het hierbij om investeringen waarvoor op de begroting van Defensie of in de begeleidende memorie van toelichting expliciete inspanningen zijn aangekondigd?*

Zie ons antwoord op vraag 19.

22

*Strookt de door de minister van Defensie evident genoemde relatie tussen de deelname aan het internationale JSF-programma en het sterk op de JSF gerichte verwervingsbesluit niet met het eerdere beleid en/of het oorspronkelijk gestelde in de B/C-brief?*

De sterke gerichtheid van het Ministerie van Defensie op de JSF voorafgaand aan het verwervingsbesluit strookt met de opvatting van de bewindspersonen van Defensie, EZ en Financiën in de B/C-brief van februari 2002. Hierin stellen zij dat deelname aan de ontwikkelfase<sup>2</sup> van het JSF-programma «de facto» een keuze voor de JSF is.

<sup>1</sup> Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 300, nr. 18 en [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

<sup>2</sup> System Development and Demonstration phase (SDD).

23

*Waarom blijft de Algemene Rekenkamer spreken van een tentatief budget?*

Wij willen hiermee duidelijk maken dat er geen sprake is van een taakstellend budget. Zie ook ons antwoord op vraag 15.

24

*De inpasbaarheid van de exploitatie van de jachtvliegtuigen in de defensiebegroting betekent dat deze kosten voor lange periode, namelijk 30 jaar, vast zullen liggen. Is daarbij rekening gehouden met tussentijdse benodigde upgrades? Zo ja, hoeveel? Hoe zijn deze upgrades in te passen in de defensiebegroting?*

In de verschillende jaarrapportages over Vervanging F-16 heeft de minister van Defensie in de exploitatieramingen wel de posten «modificatie/upgradingskosten» en «midlifeupdatekosten» opgenomen. Met belangstelling volgen wij de uitwerking van de toezegging van de minister van Defensie (in zijn reactie op ons rapport) dat de inpasbaarheid van vervanging en exploitatie van de jachtvliegtuigen het uitgangspunt is voor zijn begroting.

25

*Het inplannen van de verlenging van de ontwikkelfase kon volgens de toenmalige staatssecretaris van Defensie goed ingepast worden in de Nederlandse planning voor deelname aan de test- en evaluatiefase en het voorziene Nederlandse invoeringsschema voor de JSF. Is hierbij rekening gehouden met de gevolgen van deze verlenging en de vervanging van de F-16 waarmee als gevolg van een herzien invoeringsschema langer doorgevlogen moet worden?*

In ons rapport hebben wij de minister van Defensie aanbevolen de financiële en operationele consequenties van langer doorvliegen met de F-16 inzichtelijk te maken en in verband te brengen met de herijking van het project Vervanging F-16. Beantwoording van deze vraag ligt op de weg van de minister van Defensie.  
Zie daarnaast ook ons antwoord op vraag 18 en 28.

26

*Wat zijn de extra kosten voor de Nederlandse overheid die zij ten behoeve van het bedrijfsleven maakt, naast de Nederlandse bijdrage van \$ 800 miljoen aan de ontwikkelfase, nu het afdrachtpercentage voor de industrie lager ligt? Worden de rentekosten doorberekend aan de industrie?*

De Nederlandse overheid vult een derde van het «gat» in de business case. De Ministeries van Defensie en EL&I nemen elk de helft van de € 52 miljoen (netto contante waarde, prijspeil 2001) voor hun rekening, de industrie € 105 miljoen (netto contante waarde, prijspeil 2001). Afgesproken is dat beide ministeries hun bijdrage leveren door in hun begrotingen andere uitgaven te verlagen. De begrotingen van de Ministeries van Defensie en van EL&I worden dus niet met elk € 26 miljoen opgehoogd om de bijdrage aan de business case te leveren. De bijdrage van de industrie is gemaximeerd. Extra (rente)kosten die voortvloeien uit het vullen van het gat worden niet doorberekend aan de industrie.

27

*Waarin verschilt de mogelijkheid om de JSF aan te schaffen via de Foreign Military Sales (FMS)-constructie met de aanschafvoordelen voor de partnerlanden zoals in de constructie waarin Nederland deelneemt?*



*Kan een overzicht gegeven worden van de financiële voor- en nadelen? En van de overige voor- en nadelen?*

Landen die niet deelnemen aan de ontwikkelfase van het JSF-programma betalen een toeslag op de kale stuksprijs voor de gemaakte ontwikkelingskosten per vliegtuig (de zogenaamde *non-recurring costs*). Landen die geen partner zijn in het programma worden organisatiekosten in rekening gebracht, de zogenaamde *foreign military sales*-toeslag. Nederland is vrijgesteld van deze beide toeslagen. De toeslagen worden in de vorm van royalty's proportioneel uitgekeerd aan de aan de ontwikkelfase deelnemende landen. Zo ontvangt Nederland op termijn royalty's voor de toestellen die Israël recent heeft besteld. Het geven van een actueel overzicht van financiële en overige voordelen ligt op de weg van de ministers van Defensie en EL&I.

28

*Wat wordt bedoeld met «kan worden herijkt» in de zin: ... dat na de herijking van het project Vervanging F-16 ook de projectplanning kan worden herijkt, waaronder de planning van de test- en evaluatiefase? Over welke projectplanning heeft Defensie het hier?*

Hier worden de voorbereidingen bedoeld voor het inpassen van de opvolger van de F-16. Hieronder vallen bijvoorbeeld de opleiding van personeel en het aanpassen van informatievoorzieningssystemen. Het verwerven van minder of andere toestellen of op andere momenten is hierop van invloed.

29

*Is de € 359 miljoen een vast bedrag waarvoor Nederland deelneemt in de Production, Sustainment and Follow-on Development (PSFD)-fase? Zijn er nog bijkomende kosten? Waaruit bestaan deze kosten? Waar is de Nederlandse bijdrage in de PSFD-fase voor bedoeld?*

Nederland heeft voor deelname aan het PSFD MoU een maximale bijdrage (kostenplafond) afgesproken van € 359 miljoen (prijsspeil 2006). Dit MoU kan alleen met instemming van de deelnemende landen worden aangepast.

De vragen naar de bijkomende kosten zijn voor ons niet zonder nader onderzoek te beantwoorden.

30

*Is het kostenverschil tussen een toestel uit de LRIP 3 en LRIP 4 al bekend?*

De contracten die JPO met Lockheed Martin heeft gesloten voor toestellen in LRIP 3 en 4 zijn gebaseerd op verschillende principes. Voor LRIP 3 (eerste toestel voor Nederland) wordt een *cost plus incentive fee* gehanteerd en voor LRIP 4 (tweede toestel voor Nederland) een *fixed price incentive firm target*.

Als gevolg van variabele elementen in beide contractvormen ligt de uiteindelijke kostprijs van elk van beide testtoestellen nog niet geheel vast. Wij kunnen op dit moment dan ook nog geen uitspraken doen over het uiteindelijke kostenverschil.

Met de brief van 8 april 2011 (24 688, nr. 261) heeft de minister van Defensie de Tweede Kamer geïnformeerd over de *target price* en met de vertrouwelijke bijlage over de *ceiling price* van het tweede testtoestel, inclusief de motor. Ook heeft hij de Tweede Kamer geïnformeerd over de raming voor de verwerving van de bijkomende middelen waarvoor de onderhandelingen tussen de Amerikaanse overheid en Lockheed Martin nog niet zijn voltooid.

31

*Voor welk bedrag neemt Nederland deel in de Production & Sustainment (P&S) MoU? Is dat een vast bedrag? Wat is de European Footprint of wat wordt daarmee bedoeld? Is dat met het oog op mogelijke internationale samenwerking? Is bekend waarom het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Turkije geen besluit hebben genomen?*

Het Production & Sustainment (P&S) MoU wordt ook wel de *European Footprint* genoemd. Het is een uitwerking van de overeenkomst voor de productiefase van de JSF (PSFD MoU) op Europees niveau. Het doel van het P&S MoU is het verbeteren van de samenwerking tussen Denemarken, Italië, Nederland, Noorwegen, Turkije en het Verenigd Koninkrijk. De overeenkomst is in september 2007 ondertekend door Noorwegen, Italië en Nederland. Hierin willen zij samenwerken bij het verkrijgen van capaciteit voor:

- vliegtuigassemblage en aflevering (voorzien in Italië);
- motorenonderhoud, reparaties en upgrades (voorzien in Nederland);
- het onderhoud, de reparatie en upgrade van zogenaamde *line replaceable units* (voorzien in Nederland);
- onderhoud, reparatie en upgrades voor subsystemen en componenten (voorzien in Noorwegen).

Tijdens het tekenen van deze MoU waren de kosten van deelname aan deze overeenkomst niet gekwantificeerd. Het Ministerie van Defensie gaf toen aan dat er geen specifieke kosten met de betreffende overeenkomst waren gemoeid, behalve reis- en vergaderkosten. Wij hebben voor ons laatste rapport niet onderzocht of er inmiddels verdere kosten voortvloeien uit de overeenkomst. In de jaarrapportage Vervanging F-16 2010 geeft de minister van Defensie aan dat er in 2010 weinig voortgang is geboekt bij de verdere uitwerking van de *European Footprint*.

Tijdens ons onderzoek hadden het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Turkije nog geen besluit genomen over deelname aan het P&S MoU. Wij zijn niet op de hoogte van de redenen hiervan.

32

*Kan een overzicht gegeven worden van de financiële ramingen en planningen van de herstructurering van begin 2010? En van de financiële gevolgen van de herstructurering van de planning?*

Wij verwijzen u naar ons antwoord op vraag 6.

33

*Speelt het JSF Program Office (JPO) geen rol bij de besluitvorming over de uitkomsten van de Technical Baseline Review (TBR)? Waarom niet?*

Tijdens ons onderzoek bestond nog geen duidelijkheid over de besluitvorming over de uitkomsten van de Technical Baseline Review en de eventuele rol van het JPO daarin.

34

*Zijn er vergelijkbare projecten die meer dan 9 jaar in de verwervingsvoorbereidingsfase hebben gezeten? Zo ja, welke? Wat zijn de uiteindelijke meerkosten van die projecten geweest?*

De vervanging van de F-16 is tot nu toe het enige project dat zo lang onafgebroken in de verwervingsvoorbereidingsfase zit<sup>1</sup>.

35

*Gelden de uitgangspunten en criteria waaraan de opvolger van de F-16 moet voldoen, zoals opgenomen in de brief van 15 maart 2000, nog steeds?*

<sup>1</sup> Een enigszins vergelijkbaar project was de vervanging van Hr.Ms. Zuiderkruis. Dit project begon de A-fase in 1994, maar werd in 1995 stopgezet. Er verscheen een nieuwe A-brief in 2006 (project Joint Logistiek Ondersteuningschip). Het BCD-document hiervan verscheen vervolgens in 2009.

Deze vraag kunnen we niet beantwoorden zonder aanvullend onderzoek.

36

*In 2002 is afgesproken dat de Nederlandse industrie het gat van € 191 miljoen zou afdekken. Is dit naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer nog steeds een geldende afspraak?*

Nee. Sinds januari 2010 gelden de aanvullende afspraken bij de MFO. Het gat in de business case is vastgesteld op € 157 miljoen (netto contante waarde, prijspeil 2001). De Ministeries van EL&I en Defensie dragen elk € 26 miljoen (netto contante waarde, prijspeil 2001) bij. De industrie draagt maximaal € 105 miljoen af aan de staat via een percentage van de behaalde productieomzet (netto contante waarde, prijspeil 2001). Zie ook ons antwoord op vraag 26.

37

*Wat verstaat de Algemene Rekenkamer onder het boekhoudkundig meetmoment? Is dit naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer een juiste benadering?*

Wij nemen deze term over uit de brief van de minister van EZ over de aanvullende afspraken bij de MFO: «een boekhoudkundig meetmoment waarbij alleen de stand wordt opgemaakt van de gerealiseerde afdrachten door de industrie en verkregen royalty's over de verkoop van de F-35 aan exportlanden. Mochten de inkomsten van de staat uit afdrachten en royalty's groter zijn geweest dan geraamd, dan leidt dit tot een naar rato lager afdrachtpercentage dat vanaf 1 januari 2021 zal gelden. Hierbij geldt dat het afdrachtpercentage niet hoger zal zijn dan 4,1. In 2030 zal eenzelfde boekhoudkundig meetmoment plaatsvinden. Er zal geen herijking meer plaatsvinden van de business case» (Tweede Kamer, 26 488, nr. 223).

Wij geven geen oordeel over de juistheid van de benadering.

38

*Welke financiële onzekerheden levert het niet definitief zijn van alle orders op voor zowel het bedrijfsleven als voor de Nederlandse overheid?*

Als de industrie minder orders krijgt, daalt de omzet en daarmee dalen de afdrachten (die een percentage zijn van de omzet). Het risico van een tegenvallende omzet is geen nieuw risico.

39

*Maakt de € 380 miljoen aan orders voor het bedrijfsleven in de ontwikkelfase deel uit van de business case? En de € 91 miljoen uit de productiefase?*

De industrie hoeft niet af te dragen over omzet die is behaald in de ontwikkelfase (SDD). De stand van de omzet uit de ontwikkelfase op 31 december 2009 is \$ 380 miljoen.<sup>1</sup> De industrie moet wel afdragen over omzet gemaakt in de productiefase, de LRIP-fase. Voor de LRIP is per 31 december 2009 aan definitieve orders \$ 91 miljoen binnen.

40

*Wat valt er onder de overige kosten van de kale stuksprijs naast het airframe, voertuigsystemen, missiesystemen en aandrijving? Kan een testtoestel voor de kale stuksprijs aangeschaft direct vliegen of zijn er verdere investeringen nodig? En zo ja, wat zijn de bijkomende kosten?*

Een toestel waarvoor de kale stuksprijs (de *Unit Recurring Flyaway*-prijs) is betaald, kan vliegen. Onder overige kosten vallen verpakkingskosten,

<sup>1</sup> In ons rapport *Monitoring vervanging F-16, stand van zaken 2010* (31 300, nr. 21) hebben wij bij tabel 3: *Overzicht potentiële afdrachten industrie* (blz. 41) vermeld dat het om bedragen in euro's, terwijl hier gaat om bedragen zowel in euro's als in dollars. Deze fout is gecorrigeerd in het erratum (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 300, nr. 22) dat u is gestuurd op 26 april 2011.

kosten voor het transportgereed maken, en het aanbrengen van de «markings» op het toestel, kosten voor inspectie en acceptatie (voor overdracht van het toestel) en afleverkosten.

41

*De Algemene Rekenkamer is bekend met het bestaan van een intern memorandum van het ministerie van Defensie voor de aanvullende en gerelateerde kosten. Waarom is dit document niet openbaar? Mag het document door de Algemene Rekenkamer ingezien worden? Mag het document door de Algemene Rekenkamer gebruikt worden?*

In ons rapport omschrijven wij dat het Ministerie van Defensie de aanvullende en gerelateerde kosten voor de JSF sinds januari 2006 bijhoudt in een intern memorandum. Sinds 2009 wordt gewerkt met een database. Voor zover ons bekend zijn de interne memoranda niet openbaar, vanwege de commerciële vertrouwelijkheid van de inhoud ervan. Wel wordt de inhoud ervan op hoofdlijnen opgenomen in jaarrapportages van het project Vervanging F-16. Zowel de memoranda als de database mogen we op basis van de Comptabiliteitswet 2001 inzien en gebruiken. Voor het gebruiken van de informatie bij publicatie geldt artikel 91, CW 2001.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, mogen niet worden gepubliceerd. Het behoort tot de competentie van de Algemene Rekenkamer vast te stellen of er sprake is van naar hun aard vertrouwelijke informatie.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Omtzigt, P.H. (CDA), Veen, E. van der (PvdA), Neppérus, H. (VVD), Gerven, H.P.J. van (SP), voorzitter, Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Broeke, J.H. ten (VVD), ondervoorzitter, Ouwehand, E. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Mulder, A. (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66), Besselaar, I.H.C. van den (PVV), Schouten, C.J. (CU) en Vacature (CDA).

Plv. leden: Knops, R.W. (CDA), Vermeij, R.A. (PvdA), Ziengs, E. (VVD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Haverkamp, M.C. (CDA), Gerbrands, K. (PVV), Beek, W.I.I. van (VVD), Thieme, M.L. (PvdD), Monasch, J.S. (PvdA), Irrgang, E. (SP), Grashoff, H.J. (GL), Straus, K.C.J. (VVD), Hamer, M.I. (PvdA), Kuiken, A.H. (PvdA), Gent, W. van (GL), Beertema, H.J. (PVV), Boer, B.G. de (VVD), Staij, C.G. van der (SGP), Pechtold, A. (D66), Koşer Kaya, F. (D66), Graus, D.J.G. (PVV), Slob, A. (CU) en Hijum, Y.J. van (CDA).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Beek, W.I.I. van (VVD), coorzitter, Bommel, H. van (SP), Staij, C.G. van der (SGP), Timmermans, F.C.G.M. (PvdA), Eijnsink, A.M.C. (PvdA), Miltenburg, A. van (VVD), Knops, R.W. (CDA), Jacobi, L. (PvdA), Brinkman, H. (PVV), Voordewind, J.S. (CU), Broeke, J.H. ten (VVD), Dijk, J.J. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Rouwe, S. de (CDA), ondervoorzitter, Berndsen, M.A. (D66), Kortenoeven, W.R.F. (PVV), Monasch, J.S. (PvdA), Bosman, A. (VVD), El Fassed, A. (GL), Hernandez, M.M. (PVV), Bruins Slot, H.G.J. (CDA), Hachchi, W. (D66), Grashoff, H.J. (GL),

Plv. leden: Taverne, J. (VVD), Raak, A.A.G.M. van (SP), Dijkgraaf, E. (SGP), Smeets, P.E. (PvdA), Wolbert, A.G. (PvdA), Dijkhoff, K.H.D.M. (VVD), Ferrier, K.G. (CDA), Samsom, D.M. (PvdA), Helder, L.M.J.S. (PVV), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Nicolai, A. (VVD), Irrgang, E. (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Ormel, H.J. (CDA), Schouw, A.G. (D66), Bontes, L. (PVV), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Peters, M. (GL), Roon, R. de (PVV), Haverkamp, M.C. (CDA), Pechtold, A. (D66) en Braakhuis, B.A.M. (GL).