



Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424444
F 070-3424130
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 22 mei 2013
BETREFT Informatiepositie Tweede Kamer Vervanging F-16 (reconstructie)

Geachte mevrouw Van Miltenburg,

De minister van Financiën heeft ons bij brief op 30 november 2012 verzocht om onderzoek te doen naar de (financiële onderbouwing van de) visie op de krijgsmacht en Vervanging F-16. Hij verzocht ons daarbij tevens om een oordeel te geven over de kwaliteit van de informatievoorziening tot op heden over de ontwikkeling van de investeringskosten, exploitatiekosten en aantallen jachtvliegtuigen in het project *Vervanging F-16*. In deze brief gaan wij in op dit laatste deel van zijn verzoek. In de opmaat naar deze rapportage hebben wij inmiddels het webdossier Vervanging F-16 gelanceerd op 28 maart jl., bereikbaar via onze homepage www.rekenkamer.nl of rechtstreeks (<http://vervanging-f16.rekenkamer.nl/>).

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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



INFORMATIEPOSITIE TWEEDE KAMER VERVANGING F-16 (RECONSTRUCTIE)

INHOUD

1	Inleiding	2
2	Kaders voor informatievoorziening Tweede Kamer	3
2.1	Defensie materieelproces (DMP)	3
2.2	Regeling grote projecten (RGP)	3
3	Informatievoorziening 1996 – 2006: Periode van tentatief budget	4
3.1	Kabinet-Kok I: deelname aan ontwerpfase van de JSF en subsidie Nederlandse Luchtvaartindustrie	4
3.2	Kabinet-Kok II: A-brief over behoeftestelling Vervanging F-16 en start Groot Project	4
3.3	Kabinet-Kok II; B/C-brief over behoeftestelling Vervanging F-16 en deelname aan ontwikkeling JSF	5
3.4	Kabinetten-Balkenende I en II; deelname aan het JSF-programma	9
3.5	Kabinet-Balkenende II; ambtelijke studies uit het jaar 2005 niet naar Tweede Kamer	9
4	Informatievoorziening 2006 – 2010: Planningsaantal en budget op gespannen voet	10
4.1	Kabinet-Balkenende III: 85 toestellen in het PSFD-MoU	10
4.2	Kabinet-Balkenende IV: besluit vervanging F-16 in 2010	11
4.3	Algemene Rekenkamer start monitoring project Vervanging F-16 in 2006	11
4.4	Kabinet-Balkenende IV: 85 toestellen in de herijking van de Medefinancieringsovereenkomst	12
4.5	Kabinet-Balkenende IV: inpassen van 85 toestellen in de defensiebegroting en financiële planning	12
5	Informatievoorziening 2010 – 2012: Onverenigbare grootheden	13
5.1	Kabinet-Rutte/Verhagen; planningsaantal van 85 toestellen en reservering van 4,5 miljard euro	13
5.2	Algemene Rekenkamer: ongewijzigd voortzetten van beleid niet mogelijk, keuzes onvermijdelijk	15
5.3	Kabinet-Rutte/Asscher; visie op de krijgsmacht, uitgaande van het beschikbare budget	16
6	Conclusie	16
7	Bestuurlijke reactie ministers van Defensie en van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer	18
7.1	Bestuurlijke reactie ministers van Defensie en van Financiën	18
7.2	Nawoord	19



1 Inleiding

Op verzoek van de minister van Financiën hebben wij de informatiepositie van de Tweede Kamer over het project Vervanging F-16 gereconstrueerd. Conform het verzoek van de minister focust deze historische reconstructie vooral op de informatie die de Tweede Kamer van het kabinet kreeg over aantallen en budget voor de aanschaf van de toestellen. In de reconstructie is informatie over de exploitatiekosten van de vervanger van de F-16 wel aanwezig, maar omdat deze in de discussie tussen kabinet en Kamer nog geen prominente rol speelde, is die niet, althans minder nadrukkelijk, in deze reconstructie betrokken. Het valt te voorzien dat de exploitatielasten wel nadrukkelijk in beeld komen bij de nog te verwachten Visie op de krijgsmacht en de validering van de financiële onderbouwing daarvan door de Algemene Rekenkamer.

Wij hebben de informatievoorziening aan de Tweede Kamer tussen 1996 en 2012 over de ontwikkeling van de investeringskosten, exploitatiekosten en aantallen jachtvliegtuigen ingedeeld in drie periodes.

De eerste periode loopt van 1996 tot 2006 en die duiden we aan met '*Periode van een tentatief budget*'. De kabinetten-Kok II en -Balkenende I en II stelden geen budget vast voor de vervanging van de F-16. Wel gaf het kabinet in april 1999 aan dat met de vervanging van de F-16 een bedrag van ten minste 10 miljard gulden gemoeid zou zijn. Ook werden in 2002 bedragen gemeld voor de aanschaf en exploitatie van 120 en 85 vervangende toestellen. Het budget bleef echter tentatief, net als het aantal toestellen.

De tweede periode loopt van 2006 tot en met 2010. We duiden deze periode aan met: '*Planningsaantal en budget op gespannen voet*'. Het uitgangspunt van de kabinetten-Balkenende III en IV was dat het Ministerie van Defensie het geraamde bedrag voor de aanschaf van 85 toestellen moest bekendmaken en in haar begroting en financiële planning moest inpassen. Volgens de minister van Defensie was daarom sinds 2006 geen sprake meer van een tentatief budget, maar van een vastgesteld budget. Er ontstond echter steeds meer spanning tussen het planningsaantal van 85 toestellen en het beschikbare geld. In december 2010 bleek het budget voor 85 toestellen niet langer inpasbaar in de defensiebegroting door aanzienlijke kostenstijgingen in het JSF-programma in de Verenigde Staten.

De derde periode loopt van december 2010 tot en met eind 2012 en deze duiden we aan met '*Onverenigbare grootheden*'. Als uitkomst van een herijking van het project Vervanging F-16 bracht het kabinet-Rutte/Verhagen in april 2011 de beleidsbrief *Defensie na de Kredietcrisis*¹ uit. In deze beleidsbrief reserveerde het kabinet € 4,5 miljard voor de vervanging van de F-16, maar handhaafde tegelijkertijd het aantal van 85 geplande toestellen, terwijl dat bij lange na niet uit

¹ *Defensie na de Kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32 733, nr. 1. Den Haag; Sdu.

de reservering betaald kon worden. Het beschikbare geld en het planningsaantal van 85 toestellen waren daarmee onverenigbare grootheden geworden.

Deze drie perioden komen hierna in afzonderlijke paragrafen aan bod, nadat we de kaders voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer hebben besproken. Per periode reconstrueren we welke informatie de Tweede Kamer feitelijk heeft ontvangen en wat daarvan de kwaliteit was.

Voor een overzicht van de belangrijkste informatie vanaf 1996 over het project Vervanging F-16 verwijzen we naar ons webdossier. In dit webdossier stellen we al onze informatie over het project Vervanging F-16 op een gesystematiseerde manier beschikbaar voor de Tweede Kamer en voor andere belangstellenden. De informatie in het webdossier is verdeeld in thema's: de besluitvorming rond het project Vervanging F-16, de financiële aspecten daarvan, de gevolgen voor de industrie, het internationale JSF-programma en de F-16 zelf. We hebben gebruikgemaakt van officiële stukken, zoals de Memoranda of Understanding tussen de partnerlanden, Kamerstukken en de officiële websites van de aangesloten landen. We hebben verder onze eigen onderzoeksbevindingen gebruikt en rapporten van rekenkamers uit andere landen opgenomen. We houden het webdossier uiteraard actueel. Vanaf de zomer informeren we u bij brief over updates. U vindt het webdossier op: <http://vervanging-f16.rekenkamer.nl/> of via onze homepage www.rekenkamer.nl.

2 Kaders voor informatievoorziening Tweede Kamer

De informatievoorziening over het project Vervanging F-16 is vastgelegd in twee regelingen: het Defensie Materieel Proces (DMP) en de Regeling Grote Projecten (RGP). Wij geven eerst kort de essentie van deze regelingen.

2.1 Defensie materieelproces (DMP)

Het Ministerie van Defensie heeft bijzondere regels voor de aanschaf van militair materieel dat meer kost dan 5 miljoen euro vastgelegd in het Defensie Materieel Proces (DMP). Het DMP regelt zowel het aanschafproces binnen het ministerie zelf als de manier waarop de minister van Defensie de Tweede Kamer over een voorgenomen aanschaf moet informeren.

In het DMP staat dat een materieelaanschafproject start met een behoeftestelling, de zogenaamde A-fase. Vervolgens volgen selecties van het materieel dat aan deze behoefte kan voldoen (B- en C-fases) en het besluit over de verwerving (D-fase). Grotere verwervingsprojecten sluiten af met een evaluatie (E-fase). Iedere fase (althans bij een project van de omvang van Vervanging F-16) sluit af met een brief aan de Tweede Kamer. De brief bevat de resultaten van de afgesloten fase en voornemens voor de volgende fase.

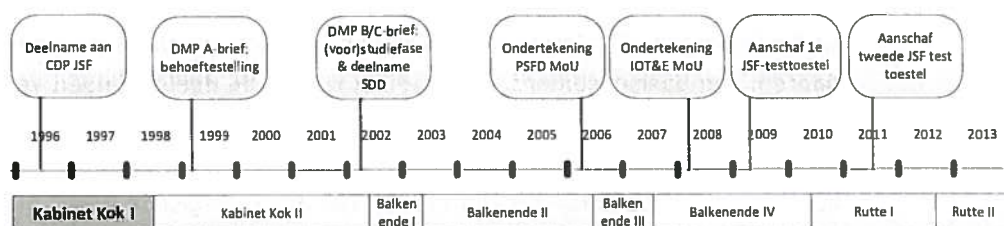
2.2 Regeling Grote Projecten (RGP)

Op grond van de Regeling Grote Projecten (RGP) kan de Tweede Kamer een bepaald project aanwijzen als Groot Project. Dit houdt in dat een minister, naast de informatie die al in het kader van het DMP wordt gestuurd, in een basisdocument

specifieke informatie over het project aan de Kamer moet sturen en de Kamer vervolgens in periodieke rapportages over de voortgang informeert. Er kunnen op basis van de regeling ook specifieke afspraken worden gemaakt over de communicatie tussen de Tweede Kamer en de minister. In 1999 benoemde de Tweede Kamer de voorgenomen vervanging van de F-16 tot Groot Project en maakte afspraken met de staatssecretaris over de informatievoorziening hierover.

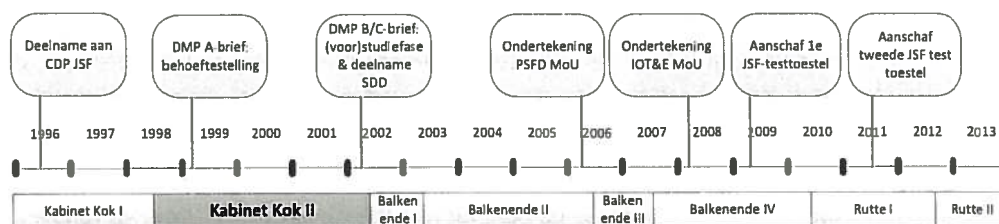
3 Informatievoorziening 1996 – 2006: Periode van tentatief budget

3.1 Kabinet-Kok I: deelname aan ontwerpfase van de JSF en subsidie Nederlandse Luchtvaartindustrie



In 1996 besluit het kabinet-Kok I op aangeven van de staatssecretaris van Defensie dat de huidige jachtvliegtuigen, de F-16's, moeten worden vervangen. Onder het kabinet-Kok I neemt Nederland daarom in 1997 als partner deel aan de eerste ontwerpfase van de JSF, de *Concept Demonstration Phase (CDP)*. Het kabinet-Kok I stelt in deze periode een subsidie beschikbaar voor de Nederlandse luchtvaartindustrie, waarmee deze zich kan positioneren voor opdrachten rond de JSF. Het kabinet meldt zowel de deelname aan de CDP² als de subsidie aan de Tweede Kamer³, waarna beide trajecten in gang gezet worden. Het kabinet gaat over tot het uitwerken van de behoeftestelling.

3.2 Kabinet-Kok II: A-brief over behoeftestelling Vervanging F-16 en start Groot Project



In augustus 1998 wordt het kabinet-Kok II beëdigd. Onder dit kabinet wordt in het najaar van 1998 en de eerste maanden van 1999 de behoeftestelling voor de vervanging van de F-16 verder uitgewerkt.

Op 9 april 1999 stuurt de staatssecretaris van Defensie als start van het project Vervanging F-16 de zogenoemde A-brief naar de Tweede Kamer⁴. De brief over de

² Zie bijvoorbeeld: Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, Kamerstuk 25 000 X, nr. 44. Den Haag; Sdu.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, Kamerstuk 25 820, nr. 3. Den Haag; Sdu.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, Kamerstuk 26 488, nr. 1. Den Haag; Sdu.

behoefte aan vervanging van de F-16 is de start van het DMP-proces. In deze brief schrijft de staatssecretaris dat nog geen uitspraak kan worden gedaan over het aantal vliegtuigen dat voor de vervanging van de F-16 nodig is. Hij schrijft dat de afwegingen daarover op de langere termijn moeten worden gemaakt. Over de financiële gevolgen van de vervanging van de F-16 merkt hij op dat "voor planningsdoeleinden is aangenomen dat met de vervanging van de F-16 een bedrag van ten minste 10 miljard gulden (prijspeil 1998) zal zijn gemoeid". Na de politieke behandeling van de behoeftestelling gaat het project Vervanging F-16 over in de gecombineerde voorstudie- en studiefase, de B- en C-fases.

In 1999 besluit de Vaste Commissie van Defensie van de Tweede Kamer om het project Vervanging F-16 aan te merken als een Groot Project volgens de Regeling Grote Projecten. De Vaste Commissie van Defensie verzoekt de staatssecretaris daarom een basisdocument op te stellen waarin de doelstellingen van het grote project verder worden uitgewerkt. Bij brief van 23 september 1999 uit de Vaste Commissie van Defensie onder meer de specifieke wens dat de minister in het basisdocument de vertaling zou maken van de strategische doelstelling van het project via de (kwalitatieve en kwantitatieve) behoeftestelling naar de definitieve materieelkeuze. De Vaste Commissie van Defensie wil onder andere weten hoeveel jachtvliegtuigen voor die strategische doelstelling nodig zijn, een financiële planning, een onderbouwing van de kostenramingen, de budgettaire inpasbaarheid, de financiële risico's en de hoogte van de post onvoorzien.

Op 15 maart 2000 stuurt de staatssecretaris van Defensie het basisdocument naar de Tweede Kamer⁵. Hierin schrijft hij dat zowel over het aantal benodigde toestellen als over de financiële planning en budgettaire inpasbaarheid pas meer duidelijkheid te geven is in een B/C-brief na afloop van de gecombineerde voorstudie/studiefase.

3.3 Kabinet-Kok II; B/C-brief over behoeftestelling Vervanging F-16 en deelname aan ontwikkeling JSF

Het kabinet stuurt de Tweede Kamer op 11 februari 2002 een brief over de afronding van de voorstudie/studiefase, de B/C-brief, namens het kabinet-Kok II ondertekend door de minister en de staatssecretaris van Defensie, de minister van Economische Zaken en de minister van Financiën⁶. In de B/C-brief onderbouwt het kabinet zijn keuze voor de JSF en de deelname aan de ontwikkeling ervan. Het kabinet-Kok II concludeert namelijk op grond van de gecombineerde voorstudie/studiefase dat de JSF het beste toestel is voor de beste prijs en dat de Staat voor een bedrag van 800 miljoen dollar deel zou moeten nemen in de ontwikkeling ervan.

Uit de brief blijkt verder dat het kabinet de potentiële leveranciers had gevraagd om gegevens over 120 te verwerven toestellen aan te leveren. Over dat aantal en over de uitkomsten van de financiële analyses die Defensie hierop uitvoerde, werd met de potentiële leveranciers overeenstemming bereikt. Defensie heeft vervolgens

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, Kamerstuk 26 488, nr. 3. Den Haag; Sdu

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, Kamerstuk 26 488, nr. 8. Den Haag; Sdu.

op basis hiervan berekeningen uitgevoerd voor een "realistischer aantal van 85 toestellen". In de brief staat niet of dit aantal realistischer gevonden werd op operationele of op financiële gronden. Er staat wel in "dat nader inzicht in prijzen van jachtvliegtuigen ertoe heeft geleid dat voor berekeningen en voor een afweging tussen mee-ontwikkelen en 'kopen van de plank' een aantal van 85 toestellen is gekozen". De brief vermeldde de volgende ramingen voor de investeringskosten, exploitatiekosten en levensduurkosten van de JSF in vergelijking tot de concurrenten in de uitgevoerde kandidatenevaluatie:

Tabel 1 Levensduurkostenanalyse JSF en andere kandidaten in B/C-brief

	Europese kandidaten					Amerikaanse kandidaten					
	Rafale		Eurofighter		Gripen	F/A-18 E/F		Adv. F-16		JSF	
Stuksprijs	95,4		51,6		42,3	53,2		46,0		41,4	
Aantal	120 st.	85 st.	120 st.	85 st.		120 st.	85 st.	120 st.	85 st.	120 st.	85 st.
Investeringskosten	10.733	7.936	8.802	6.403	-	8.822	6.383	9.504	7.052	8.131	6.065
Exploitatiekosten 30 jaar	8.783	7.853	7.820	7.011	-	9.766	8.635	7.885	7.157	7.602	7.024
Levensduurkosten 30 jaar	19.516	15.789	16.622	13.414	-	18.588	15.018	17.389	14.209	15.733	13.089

Bedragen x 1 miljoen euro. Prijspeil 2000, 1 euro = 1,15 dollar

Uitgaande van de kale stuksprijzen en 85 toestellen zou volgens de B/C-brief de aanschaf van de JSF € 3,52 miljard kosten. Worden ook de overige investeringskosten (simulatoren, reservemotoren, initiële voorraad reservedelen, aanpassingen van infrastructuur, modificaties tijdens de productiefase, speciale gereedschappen, meet- en testapparatuur, documentatie en initiële opleidingen, transportkosten, BTW en invoerrechten) meegerekend dan zou het totale investeringsbedrag € 6,1 miljard bedragen. Het overzicht in de B/C-brief betrof niet een investeringsraming maar een speciaal in het kader van de kandidatenvergelijking opgestelde levensduurkostenanalyse, en was vooral bedoeld om het standpunt van het kabinet te onderbouwen dat de JSF naast "het meest effectieve" ook "het goedkoopste toestel [is], zowel in stuksprijs als in levensduurkosten".

Over de relatie tussen de in de tabel opgenomen bedragen en het in de A-brief genoemde bedrag van ten minste 10 miljard gulden (prijspeil 1998; omgerekend gelijkgesteld aan 4,5 miljard euro) dat met de vervanging van de F-16 zou zijn gemoeid, stelde het kabinet in de B/C-brief dat met de 10 miljard gulden van een vastgesteld projectbudget nog geen sprake was. "Dit betrof een tentatieve schatting, waarbij nog geen aantallen toestellen en prijzen in beschouwing waren genomen." Vervolgens wordt in de brief opgemerkt dat "bij een ongeveer gelijkblijvend budget en hogere vliegtuigprijzen het uiteindelijk aantal te verwerven toestellen lager [zal] uitvallen".

Over het verwachte aantal aan te schaffen toestellen betoogt het kabinet-Kok II in de B/C-brief dat Defensie naar eigen verwachting pas als onderdeel van een verwervingsbesluit van het kabinet (opgenomen in een D-document) een zogenaamde 'aantallen-studie' zal uitvoeren om de daadwerkelijke behoefte aan vervangende toestellen te bepalen. Op grond daarvan zal een toekomstig kabinet

het aantal te verwerven toestellen vaststellen en het verwervingsbesluit voorleggen voor parlementaire behandeling. Een dergelijk besluit werd ten tijde van de B/C-brief voorzien voor 2006 of 2007. Tot die tijd zou worden gewerkt met een zogenaamd planningsaantal (zie onderstaand kader).

Planningsaantal

Het kabinet-Kok II stond in de voorstudiefase, als opmaat naar de B/C-brief, voor de keuze om de JSF als partner mee te ontwikkelen, of het toestel van de plank te kopen. Voor de uitwerking van deze keuze is een business case ontwikkeld, waarbij de financiële consequenties voor de Staat van het mee ontwikkelen werden gebaseerd op 85 toestellen. Het aantal van 85 toestellen wordt sindsdien aangeduid als het 'planningsaantal'. Terwijl het planningsaantal slechts bedoeld was als referentie voor de berekening van de business case, benadrukte het kabinet-Kok II toch dat dit planningsaantal ook "in operationele termen een reëel aantal [zou] kunnen zijn, maar [dat] hiermee [niet] wordt vooruit gelopen op de kwantitatieve behoeftestelling". Het kabinet-Kok II en alle volgende kabinetten betoogden dat het aantal van 85 toestellen losstond van de daadwerkelijke behoefte van Defensie aan een aantal toestellen, hoewel het aantal de bepalende referentie was voor de politieke beraadslagingen rond de business case en daarmee voor de keuze van het kabinet voor het mee-ontwikkelen aan de JSF.

De Kamer stelt naar aanleiding van de B/C-brief 456 Kamervragen, waarin het kabinet onder andere gevraagd werd naar de relatie tussen enerzijds de beschikbare financiële middelen op de Defensiebegroting en in de Defensieplannen, en anderzijds de ambities en kwantitatieve behoefte aan toestellen van Defensie. De Tweede Kamer vraagt ook naar duiding van het getal van 85 toestellen en naar de mogelijkheid om de JSF-toestellen in meerdere fasen of 'batches' te kopen⁷.

De bewindspersonen antwoorden op de vragen over het getal van 85 toestellen en het mogelijk hanteren van batches: "Over het precieze aantal aan te schaffen toestellen ter vervanging van de F-16 hoeft nu [...] nog geen uitspraak te worden gedaan. Daarvoor is het verwervingsbesluit, dat pas over een aantal jaren zal worden genomen, het passende moment. Het aantal van 85 vliegtuigen is gebruikt voor berekeningen en voor een afweging tussen mee-ontwikkelen en kopen van de plank. Hiermee wordt niet vooruit gelopen op de kwantitatieve behoeftestelling, waarvoor de operationele behoefte leidend is. Daarbij geldt echter wel een financieel kader dat past bij het ambitieniveau van Nederland".

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, Kamerstuk 26 488, nr. 9. Den Haag; Sdu.

Batchbenadering

De 'batchbenadering' houdt volgens Defensie in dat de JSF-productietoestellen, net als die van de F-16, in verschillende fases worden aangeschaft. Kabinet en Tweede Kamer besluiten in dit geval afzonderlijk over de aankoop van een eerste fase en mogelijke vervolgaankopen in volgende fases. In de beleidsbrief Wereldwijd Dienstbaar (Kamerstuk 31 243, nr. 1) schreef de minister van Defensie hierover:

"Door een fasegewijze aanschaf scheidt Defensie voor zichzelf de mogelijkheid de internationale veiligheidssituatie en de technologische ontwikkelingen op het gebied van het luchtwapen gedurende een reeks van jaren te volgen en pas op termijn de vraag te beantwoorden of er meer jachtvliegtuigen nodig zijn en, zo ja, hoeveel."

Volgens achtereenvolgende kabinetten gold voor het project Vervanging F-16 dat het totaal aantal aan te schaffen JSF's vanwege de batchbenadering niet op voorhand is aan te geven; dat aantal hangt immers af van toekomstige besluiten over de aantallen binnen de batches en het aantal batches.

De Tweede Kamer vraagt verder aan het kabinet in hoeverre het zijn besluit zelf verantwoord vindt, omdat inzicht ontbreekt in het daadwerkelijk benodigde aantal en zonder dat een budget is bepaald (zie kader hieronder).

Kamervraag 108 bij B/C brief⁸

Vraag Tweede Kamer: In de brief staat dat "over het precieze aantal (...) nog geen uitspraak te doen valt" en dat "van een vastgesteld projectbudget nog geen sprake was en is". Meent de regering dat de keuze tot deelname aan de SDD-fase een verantwoorde keuze is nu er geen sprake is van vastgesteld budget en een vastgestelde kwantitatieve behoefte? Kan de regering dit toelichten?

Antwoord kabinet: In de brief van 11 februari 2002 is uiteengezet hoe het kabinetsbesluit is voorbereid. Op grond hiervan is een verantwoord besluit genomen. Bedoelde gegevens zijn voor een SDD-besluit niet nodig. Het behoud van enige flexibiliteit in de vaststelling van de definitieve omvang van het Nederlandse JSF-project beschouwt het kabinet juist als een extra waarborg voor verantwoorde besluitvorming.

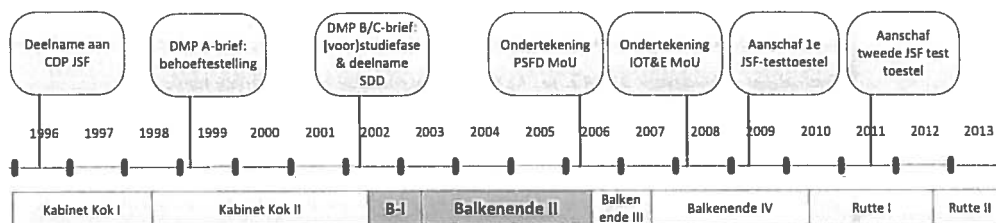
De beantwoording van de 456 vragen door het kabinet leidt er niet toe dat de Tweede Kamer akkoord gaat met het voorgenomen besluit van het kabinet in de B/C-brief om voor 800 miljoen dollar deel te nemen in de ontwikkeling van de JSF.

Tussen 16 april en 21 juli 2002 is het kabinet-Kok II demissionair. De verkiezingen zijn op 15 mei 2002. Het kabinet stelt de verdere parlementaire behandeling van de B/C-brief uit tot na de parlementsverkiezingen van 15 mei 2002. Op 3 mei 2002 meldt het demissionaire kabinet-Kok II de Kamer dat het van de Amerikaanse overheid uitstel krijgt voor de ondertekening van het SDD MoU tot uiterlijk 12 juni 2002⁹. Op 30 mei 2002, dus twee weken na de verkiezingen, besluit de (na de verkiezingen vernieuwde) Vaste Commissie van Defensie om de behandeling van de B/C-brief en de ondertekening van het SDD MoU voort te zetten met het demissionaire kabinet-Kok II. Op 4 juni 2002 stemt de Kamer vervolgens in met de B/C-brief en met het kabinetsbesluit om Nederland voor 800 miljoen dollar partner te maken in de ontwikkeling van de JSF. Hiermee worden de A-, B- en C-fases van het DMP-proces voor het project Vervanging F-16 afgerond. Het project gaat hierna over in de verwervingsvoorbereidingsfase, de D-fase, die tot op heden voortduurt.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, Kamerstuk 26 488, nr. 9. Den Haag; Sdu.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, Kamerstuk 26 488, nr. 16. Den Haag; Sdu.

3.4 Kabinetten-Balkenende I en II; deelname aan het JSF-programma



Het kabinet-Balkenende I treedt aan in juli 2002 en wordt in oktober van dat jaar demissionair. In mei 2003 wordt het tweede kabinet-Balkenende beëdigd, en dat kabinet voorziet een verwervingsbesluit over de vervanging van de F-16 en de bijbehorende D-brief voor 2006. De informatievoorziening over het project Vervanging F-16 verloopt in de jaren hierna vooral via de jaarrapportages in het kader van de RGP over de jaren 2002 tot en met 2006 en via vragen van de Tweede Kamer aan de staatssecretaris van Defensie. Deze vragen gaan onder meer over vertragingen en kostenstijgingen die zich in deze jaren in het JSF-programma openbaren en over de orderomvang voor de Nederlandse industrie.

3.5 Kabinet-Balkenende II; ambtelijke studies uit het jaar 2005 niet naar Tweede Kamer

Het Ministerie van Defensie voorziet in 2004 en 2005 dat het kabinet-Balkenende II in 2006 een besluit neemt over de vervanging van de F-16. Het bereidt daarom een verwervingsbesluit voor in de vorm van een concept-D-document. In dit document zou het ministerie ook aangeven hoe het planningsaantal van 85 toestellen en het tentatieve budget van 4,5 miljard euro (10 miljard gulden) uit de A-brief zich tot elkaar verhouden. Uit de studies die het ministerie hierover heeft uitgevoerd, blijkt dat het aantal van 85 toestellen niet voor 4,5 miljard euro kon worden aangeschaft. Het kabinet-Balkende II informeerde de Tweede Kamer niet over de uitkomst van deze studies.

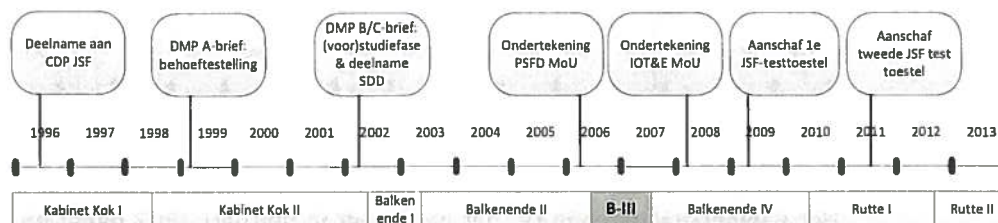
Nadat vier jaar later, via het Tv-programma Reporter van 6 september 2009, het bestaan van deze studies bekend werd, vroeg de Tweede Kamer aan het kabinet-Balkende IV waarom de studies destijds niet naar de Tweede Kamer waren gestuurd. In brieven aan de Kamer van 7 september 2009¹⁰ en 28 oktober 2009¹¹ antwoordde het kabinet dat door de val van het kabinet-Balkenende II er niet langer een vastgesteld voorstel tot een verwervingsbesluit voorlag, zodat er geen aanleiding meer bestond om de Tweede Kamer over deze ambtelijke stukken, die bedoeld waren om zo'n verwervingsbesluit te onderbouwen, te informeren. Het kabinet-Balkende IV gaf aan zo'n aanleiding ook in 2009 nog niet te zien.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, Kamerstuk 26 488, nr. 196. Den Haag; Sdu.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, Kamerstuk 26 488, nr. 202. Den Haag; Sdu.

4 Informatievoorziening 2006 – 2010: Planningsaantal en budget op gespannen voet

4.1 Kabinet-Balkenende III: 85 toestellen in het PSFD-MoU



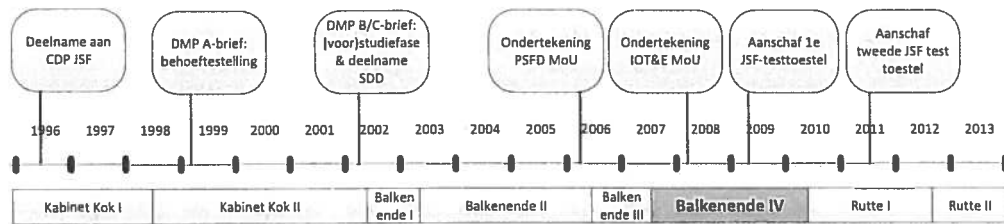
In juni 2006 wordt het kabinet-Balkenende II demissionair, waarna begin juli 2006 het overgangskabinet-Balkenende III aantrad. Nederland treedt onder dit kabinet toe tot de productiefase van het JSF-programma. De staatssecretaris van Defensie ondertekende daartoe namens Nederland op 14 november 2006 het zogenaamde *Production Sustainment and Follow-on Development (PSFD) MoU* met de Amerikaanse overheid. Nederland dient jaarlijks in bijlage A bij dit MoU een opgave te doen van het aantal toestellen dat het verwacht af te nemen. Opgave van een aantal in de bijlage A van het PSFD-MoU betekent dus niet dat Nederland zich heeft vastgelegd op de daadwerkelijke aankoop van 85 JSF-toestellen. Het kabinet-Balkenende III neemt in 2006 het aantal van 85 toestellen op als de voorlopige Nederlandse behoefte, een aantal dat tot op de dag van vandaag wordt aangehouden.

Het kabinet-Balkenende III besloot om vanaf de ondertekening van het PSFD-MoU als uitgangspunt te hanteren dat ten minste jaarlijks de geraamde investeringskosten voor het planningsaantal van 85 toestellen aan de Tweede Kamer moeten worden gemeld en in de begroting en de defensieplannen verwerkt. Tussen 2002 en 2006 daalden de ramingen voor de aanschaf van 85 JSF's (kale stuksprijs plus overige investeringskosten) weliswaar van € 6,1 miljard naar € 5,5 miljard, voornamelijk als gevolg van de plandollarkoers, maar dit bedrag paste nog steeds niet binnen het tot dusver steeds in de communicatie met de Tweede Kamer genoemde bedrag van € 4,5 miljard. Het kabinet besluit daarom eind 2006 om als projectbudget voor de Vervanging van de F-16 in plaats van 4,5 miljard euro, een bedrag van 5,5 miljard euro (prijspeil 2005)¹² als investeringsbedrag voor de vervanging van de F-16 aan te houden. Dit nieuwe bedrag werd verwerkt in de vijfjarige begrotingsperiode (2007-2011) en in het (interne) defensie-investeringsplan (DIP) voor de vijf jaar daarna (2012-2017). Daarmee stemde het aantal toestellen waarop de raming betrekking had overeen met het planningsaantal dat in de MoU was opgenomen en in de MFO met de industrie was aangehouden.

Ook in deze periode wordt de bestendige lijn voortgezet dat dit planningsaantal nog niet het aantal was dat Defensie verwachtte af te nemen; dat zou immers pas worden besloten bij een daadwerkelijk verwervingsbesluit in het project Vervanging F-16.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, Kamerstuk 26 488, nr. 58. Den Haag; Sdu.

4.2 Kabinet-Balkenende IV: besluit vervanging F-16 in 2010



Het kabinet-Balkenende IV, dat aantreedt in februari 2007 nadat op 22 november 2006 verkiezingen zijn gehouden, neemt de uitgangspunten van het kabinet-Balkende III over. Daarnaast neemt dit kabinet in haar regeerakkoord op dat Nederland in 2007 toetreedt tot de internationale testfase van het JSF-programma, dat in 2008 de business case met de industrie wordt herijkt, dat in 2009 besluitvorming plaatsvindt over de aanschaf van twee testtoestellen en dat het kabinet in 2010 aan de Tweede Kamer een besluit zal voorleggen over de vervanging van de F-16 op basis van de herijking en van een vergelijking voor wat betreft prijs, kwaliteit en levertijd met mogelijke andere toestellen.¹³

4.3 Algemene Rekenkamer start monitoring project Vervanging F-16 in 2006

De Algemene Rekenkamer publiceert in oktober 2006 een monitoringsrapport met de stand van zaken van het project Vervanging F-16 per september 2006¹⁴. Dit rapport was de eerste in een reeks rapporten en brieven over het project. In onze monitoringrapporten over het project Vervanging F-16 tussen 2006 en 2010 hebben we geprobeerd om de informatievoorziening over het project Vervanging F-16 te verbeteren. Wij publiceerden informatie over het project die voor die tijd niet voor de Kamer beschikbaar was. Wij deden dat bijvoorbeeld door een overzicht op te stellen van de kosten voor de vervanging van de F-16, waarbij wij het belang onderstreepten van de vergelijkbaarheid van de kosten door de jaren heen. Tegelijk benadrukten wij het belang van het jaarlijks actualiseren van de ramingen en het aanpassen van het prijspeil en de plandollarkoersen. Ook wezen wij op kosten die niet binnen de projectdefinitie Vervanging F-16 vielen, maar die wel aan de vervanging van de F-16 zijn gerelateerd. Ook kwam er op ons aangeven zicht op de kosten die de Staat moet maken wanneer Nederland uit het project stapt.

In deze periode heeft de Tweede Kamer ook haar informatiebehoefte in het grote project Vervanging F-16 herijkt, waarna het kabinet een groot deel van de voornoemde verbeteringen in de informatievoorziening heeft opgenomen in de jaarrapportages van het grote project.

¹³ Coalitieakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie. Kamerstuk 30 891, nr. 4. Den Haag; Sdu.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, Kamerstuk 26 488, nr. 51. Den Haag; Sdu.



4.4 *Kabinet-Balkenende IV: 85 toestellen in de herijking van de Medefinancieringsovereenkomst*

We gaven al aan dat het planningsaantal van 85 toestellen fungeerde als referentie voor de business case rond de deelname aan de SDD-fase in 2002. Uit deze business case bleek dat het mee-ontwikkelen van de JSF voor de Staat duurder is dan het toestel later van de plank kopen. Omdat deelname aan die ontwikkeling wel als profijtelijk werd beschouwd voor de Nederlandse industrie, werd met de industrie in de Medefinancieringsovereenkomst (MFO) afgesproken dat die een bijdrage zou betalen uit haar JSF-gerelateerde omzet, om zo de Staat en daarmee de belastingbetaler te compenseren voor de meerkosten van het mee-ontwikkelen. Op 1 juli 2008 zou deze MFO herijkt worden: het door de industrie te compenseren bedrag zou opnieuw worden vastgesteld. In de aanloop naar deze herijking hebben bewindspersonen van het kabinet-Balkenende IV in de jaren 2007 en vooral rond 1 juli 2008 onderling besprekingen gevoerd en gecorrespondeerd over de status van het planningsaantal van 85 toestellen en de daarvoor beschikbare middelen in de begrotings- en planningsperiode van het Ministerie van Defensie. Deze correspondentie leidde niet tot aanpassing van het planningsaantal. De uitgangspunten van het kabinet waren een batchbenadering bij de aanschaf van deze toestellen en de inpassing van het aantal van 85 toestellen in de financiële plannen van het ministerie van Defensie.

4.5 *Kabinet-Balkenende IV: inpassen van 85 toestellen in de defensiebegroting en financiële planning*

Het Ministerie van Defensie neemt de geraamde investeringskosten voor 85 JSF-toestellen in de periode 2006-2010 op in haar begroting en financiële planning. De meerjarenramingen in de begroting kijken 5 jaar vooruit en de (interne) financiële planning van het ministerie (DIP en DEP) tien jaar. Het Ministerie van Defensie moet de opgenomen kostenramingen tussen 2006 en 2010 door vertragingen en kostenstijgingen in het JSF-programma in de Verenigde Staten meerdere keren naar boven bijstellen. De raming van de investeringskosten voor de kale stukspreis en overige investeringen loopt in deze jaren op van 5,5 miljard euro (prijspeil 2005) tot 6,25 miljard euro (plandollarkoers 1 dollar = 0,83 euro, prijspeil 2009, btw 19%) in april 2010¹⁵. De exploitatiekosten lopen in dezelfde ramingen op tot 10,06 miljard euro (plandollarkoers 1 dollar = 0,83 euro, prijspeil 2009, btw 19%). Dit betekent dat de vervanging van de F-16 een steeds groter beslag legt op de in de ramingen beschikbare middelen van Defensie.

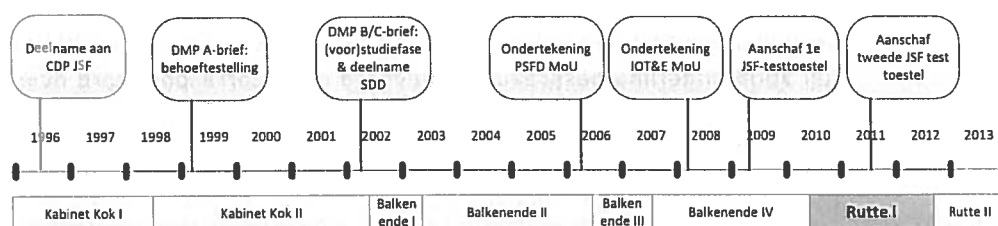
In paragraaf 3.5 noemden we al de in 2006 uitgevoerde ambtelijke studies over de verhouding tussen aantal en budget, waarvan het bestaan in 2009 via Reporter bekend werd. We wezen erop dat de minister in 2009 het niet naar de Tweede Kamer zenden van deze studies verdedigde met het argument dat er nog geen verwervingsbesluit lag dat onderbouwing met de studies vergde. De Tweede Kamer vraagt de minister van Defensie in deze jaren ook los van deze studies veelvuldig naar de daadwerkelijke financiële inpasbaarheid van het budget voor de vervanging van de F-16. In antwoord daarop wijst het kabinet doorgaans op het

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, Kamerstuk 26 488, nr. 232. Den Haag; Sdu.

gebruik van een planningsaantal en een batchbenadering en op het feit dat van een daadwerkelijk besluit over het aantal te verwerven toestellen en het daarvoor beschikbare budget pas sprake is bij een verwervingsbesluit. In zijn brief van 7 mei 2008 met daarin de antwoorden op Kamervragen over de jaarrapportage 2007, wijst de staatssecretaris van Defensie er op dat er geen aanleiding is tot zorg over de budgettaire inpasbaarheid van het planningsaantal van 85 toestellen.¹⁶

5 Informatievoorziening 2010 – 2012: Onverenigbare grootheden

5.1 Kabinet-Rutte/Verhagen; planningsaantal van 85 toestellen en reservering van 4,5 miljard euro



Op 20 februari 2010 wordt het kabinet-Balkenende IV demissionair en schrijft nieuwe verkiezingen uit, waarna de staatssecretaris van Defensie op 14 mei 2010 om persoonlijke redenen uit het demissionaire kabinet treedt. De functie van staatssecretaris van Defensie wordt niet meer ingevuld tot het aantreden van het nieuwe kabinet na de verkiezingen en de eraan verbonden taken worden uitgeoefend door de minister. De verkiezingen zijn op 9 juni 2010, waarna op 14 oktober 2010 het kabinet-Rutte/Verhagen wordt beëdigd.

Op 2 december 2010 meldt de minister van Defensie aan de Tweede Kamer dat de raming van de Nederlandse investeringskosten voor 85 toestellen van 6,2 miljard euro stijgt naar 7,6 miljard¹⁷ euro (beide in plandollarkoers 1 dollar = 0,83 euro, prijspeil 2010, btw 19%). De minister meldt geen nieuwe exploitatiekostenraming. De minister kondigt hierop de herijking van het project Vervanging F-16 aan. Het Ministerie van Defensie heeft de totaal geraamde investeringskosten van 7,619 miljard euro hierna niet meer in haar begrotingen en financiële plannen verwerkt.

In het rapport Monitoring Vervanging F-16; stand van zaken december 2010 (gepubliceerd 24 maart 2011) concludeert de Algemene Rekenkamer:

(...)

"Geen besluit budget en benodigde aantallen

Tot op heden is er geen verwervingsbesluit genomen over de vervanging van de F-16. Daarom kent het project Vervanging F-16 een aantal belangrijke onzekerheden. Zo is formeel nog niet gekozen voor een vervanger van de F-16. Mede daardoor is het budget voor het project Vervanging F-16 nog niet

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, Kamerstuk 26 488, nr. 68. Den Haag; Sdu.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, Kamerstuk 26 488, nr. 249. Den Haag; Sdu.



vastgesteld, wordt er gewerkt met 'ramingen van een tentatief budget' en geldt voor de benodigde vervangende toestellen een 'planningsaantal' van 85 JSF's.

Deze onzekerheid heeft gevolgen voor de controleerbaarheid van de stappen die ondertussen wel gezet (moeten) worden. Zonder verwervingsbesluit kan de Tweede Kamer de minister immers niet aanspreken op wijzigingen in het budget of aantallen; die bestaan formeel niet. Tegelijkertijd geldt voor het Ministerie van Defensie dat het na het afronden van de studiefase (fase C), waarin de JSF als het beste toestel voor de beste prijs uit de bus is gekomen, verder moet met de voorbereidingen op de komst van de JSF. Door het verschuiven van het verwervingsbesluit zal deze tweeslachtige situatie de komende jaren mogelijk aanhouden en zullen de eventuele uitstapkosten mogelijk verder oplopen."

(...)

De minister laat in de beleidsbrief van 8 april 2011 weten dat het kabinet-Rutte/Verhagen geen besluit zal nemen over welk toestel de opvolger wordt van de F-16. Daarnaast laat hij het budget voor de vervanging van de F-16 los en introduceert hij een 'projectreservering' van 4,5 miljard euro. Hij handhaaft tegelijkertijd het planningsaantal van 85 toestellen, waarvoor volgens zijn brief aan de Kamer van december 2010 een bedrag van 7,6 miljard euro nodig is. Dat aantal bleef als Nederlandse geraamde behoefte dan ook staan in het PSFD MoU. De minister meldt in de beantwoording van de Kamervragen over de relatie tussen de reservering en het planningsaantal dat het kabinet-Rutte/Verhagen geen besluit zal nemen over de vervanging van de F-16 en dat aantallen en budgetten daarom nog niet aan de orde zijn.

In het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie van Defensie van 20 april 2011¹⁸ meldt de minister het volgende over het planningsaantal en het budget: "Wij hebben het bedrag dat is gereserveerd, verlaagd. Dat zijn aanwijzingen dat wij in de toekomst tot afwegingen kunnen komen waarvan de polsstok korter is dan hij oorspronkelijk is geweest. Dat wil overigens nog steeds zeggen dat wij het planningsaantal handhaven, omdat wij daarmee indertijd van start zijn gegaan. De verantwoordelijkheid om de middelen te vinden die daarvoor nodig zijn, laten wij aan het volgende kabinet".

Op 23 april 2012 wordt het kabinet-Rutte/Verhagen demissionair en schrijft het nieuwe verkiezingen uit. De Tweede Kamer blijft het dossier Vervanging F-16 ook in de maanden daarna intensief behandelen. Zo neemt de Kamer begin juli 2012 een motie aan waarin ze de minister van Defensie vraagt uit het JSF-programma te stappen; meer hierover staat in de volgende paragraaf. Op 13 september 2012 wordt een Algemeen Overleg gehouden over de vervanging van de F-16, waarbij de demissionaire minister het volgende zegt over het planningsaantal en het budget: "U hebt gelijk dat het aantal aan te schaffen toestellen – kijkt u naar het aantal F-

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 26 488, nr. 273. Den Haag; Sdu.

16's dat we op het ogenblik hebben – lager zal zijn dan het oorspronkelijke plangetal. Het is een heel formalistisch antwoord, maar dit kabinet had besloten daarover geen besluit te nemen. Dus dan gaan we ook geen besluit nemen over nieuwe aantallen. We hebben wel in die zin een voldongen feit gecreëerd dat we het daarvoor gereserveerde bedrag hebben verminderd"¹⁹.

In de opmaat naar de behandeling van de Defensiebegroting voor 2013 stelt de Tweede Kamer in oktober 2012 schriftelijke vragen aan de (demissionaire) minister van Defensie²⁰. Vraag 155 luidt: "Hoeveel F-35's kunnen worden aangeschaft voor de huidige projectreservering?". De minister antwoordt hierop dat hij "een operationeel verantwoorde taakuitvoering mogelijk acht met 56 F-35 jachtvliegtuigen". Het is volgens de minister niet mogelijk om de verwerving en exploitatie van 56 JSF-toestellen in te passen in de *huidige* reservering van 4,5 miljard euro of in de *huidige* exploitatie-uitgaven aan de F-16. De minister schrijft dat de huidige reservering van 4,5 miljard euro goed blijkt voor de aanschaf van 43 of 35 toestellen, afhankelijk ervan of de kosten voor de instandhouding van de JSF-vloot geheel worden meegenomen.

5.2 Algemene Rekenkamer: ongewijzigd voortzetten van beleid niet mogelijk, keuzes onvermijdelijk

Op vrijdag 6 juli 2012 neemt de Tweede Kamer een motie aan waarin ze de regering verzoekt om alle noodzakelijke stappen te zetten om uit het JSF-project te stappen²¹. De minister van Defensie verzoekt daarop de Algemene Rekenkamer om onderzoek te doen naar de kosten van het uitstappen uit het JSF-programma. Hij vraagt de Algemene Rekenkamer daarbij uit te gaan van 68 aan te schaffen JSF-toestellen. Dit verzoek betekende niet dat de minister hiermee afstand nam van het planningsaantal van 85. Het aantal van 68 reflecteerde slechts beter dat het om een vervanging van de F-16 ging, waarvan er op dat moment 68 in dienst waren.

In het rapport dat wij op 25 oktober 2012 publiceerden naar aanleiding van dit verzoek, concludeerden wij dat het beleid rond de vervanging van de F-16 hoe dan ook moet worden aangepast²². Ongewijzigd doorgaan betekent dat een hoger budget moet worden geraamd dan de nog beschikbare 4,05 miljard euro. Het budget verhogen heeft vervolgens consequenties voor alle krijgsmachtdelen en dus voor de ambities van de krijgsmacht. Zou het aantal JSF-toestellen worden verlaagd, dan moet dit leiden tot herformuleren van (ten minste) de ambities van de luchtmacht. Als Nederland zich nu uit het JSF-programma zou terugtrekken, dan heeft dat als consequentie dat (als Nederland later toch JSF's 'van de plank' koopt) de kosten per toestel stijgen. Kiest Nederland voor een ander toestel 'van de plank', dan moet Defensie haar ambities voor het gebruik van het toestel aanpassen. Wij concludeerden daarom dat ongewijzigd voortzetten van het huidige

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 26 488, nr. 304. Den Haag; Sdu.

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 33400-X, nr. 8. Den Haag; Sdu.

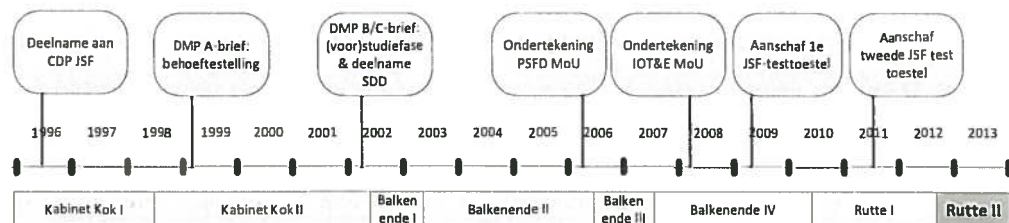
²¹ Motie van de leden Eijssink en Van Dijk. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 26 488, nr. 298. Den Haag; Sdu.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 26 488, nr. 305. Den Haag; Sdu.

beleid van 85 geplande JSF toestellen geen optie is, en dat elke andere optie consequenties heeft voor de luchtmacht en de krijgsmacht als geheel.

De minister stelde in zijn reactie op dit rapport dat de aanschaf van de JSF binnen de begroting van zijn departement, zowel voor de investering als voor de exploitatie, inpasbaar is als het aantal toestellen omlaag gebracht wordt naar 56 stuks. Minder toestellen kan volgens hem door ze minder in te zetten en door internationale samenwerking. Ook is het volgens de minister onvermijdelijk dat andere investeringsprojecten van de krijgsmacht later of minder snel kunnen worden uitgevoerd, minder omvangrijk kunnen zijn, of misschien zelfs worden geschrapt.

5.3 Kabinet-Rutte/Asscher; visie op de krijgsmacht, uitgaande van het beschikbare budget



Op 12 september 2012 worden verkiezingen gehouden, en op 5 november 2012 wordt het kabinet-Rutte/Asscher beëdigd. Het kabinet neemt in het regeerakkoord op dat "de oorspronkelijke voornemens met betrekking tot de vervanging van de F16 niet uitvoerbaar [zijn] zonder aanpassing hiervan of zonder herprioritering binnen het totale Defensiebudget. [...] De minister van Defensie ontwikkelt, in overleg met de minister van Buitenlandse Zaken en uitgaande van het beschikbare budget, een visie op de krijgsmacht van de toekomst."²³

Inmiddels heeft de Algemene Rekenkamer van het kabinet het verzoek ontvangen om de financiële onderbouwing van deze visie te valideren. Zodra de visie beschikbaar is zullen wij de validering uitvoeren.

6 Conclusie informatiepositie Tweede Kamer

De informatiepositie van de Tweede Kamer liep in dit grote project op belangrijke aspecten achter bij wat de Tweede Kamer expliciet aan informatiewensen had geformuleerd. De Kamer verzocht in het kader van de RGP het kabinet al bij de start van dit project om haar te informeren hoe vanuit de strategische doelstelling van het project via de (kwalitatieve en kwantitatieve) behoeftestelling gekomen wordt tot de definitieve materieelkeuze. De Tweede Kamer vroeg hoeveel jachtvliegtuigen voor die strategische doelstelling nodig zijn, wat daarvoor de financiële planning was, en hoe Defensie dit budgettair in zou passen. De achtereenvolgende bewindspersonen gaven hierop geen rechtstreekse antwoorden en verwezen stelselmatig naar het nog komende verwervingsbesluit (de D-brief),

²³ Regeerakkoord *Bruggen Slaan*. Tweede Kamer vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 33 410, nr. 15. Den Haag; Sdu.

waarbij ambities, aantallen en budget op enige wijze in evenwicht zouden worden gebracht. Hiermee voldeden de bewindspersonen formeel aan de eisen van de RGP en het DMP, maar materieel bleef de informatiebehoefte van de Kamer op belangrijke aspecten onvervuld.

Het procedureel beantwoorden van deze vragen is grotendeels te verklaren door het feit dat de kwantitatieve behoefte aan vervangende toestellen en het daarvoor beschikbare budget tot nu toe onbepaald zijn gelaten. Het planaantal van 85 JSF-toestellen heeft tot op heden drie betekenissen. In 2002, ten eerste, was dit aantal een referentie voor de berekening van het financiële verschil voor de Staat tussen de JSF mee-ontwikkelen of dit toestel van de plank kopen. In de PSFD MoU fungeert het aantal ten tweede als het mogelijke aantal toestellen dat Nederland zal bestellen, en daarmee beïnvloedt het aantal via de hoofdaannemers in de VS de orderstroom voor de Nederlandse industrie. Ten slotte gold het aantal van 85 voor Defensie als indicatie van het aantal toestellen dat Defensie nodig dacht te hebben, hoewel een daadwerkelijk besluit daarover nog niet aan de orde is geweest.

Het planningsaantal van 85 toestellen leidde tien jaar lang tot een politieke 'surplace' tussen de belangen van de luchtmacht (Defensie), de Nederlandse industrie (EZ) en de budgettaire invalshoek (Financiën) binnen de opeenvolgende kabinetten, bij de opeenvolgende kabinetsformaties en telkens weer tussen kabinet en Tweede Kamer.

De 'surplace' werd meer dan zichtbaar toen in april 2011 — mede door omstandigheden gedwongen — het budget centraal kwam te staan. Hoewel in april 2011 opnieuw voor het met elkaar verzoenen van het projectreserveringsbudget van € 4,5 miljard en het planningsaantal van 85 toestellen procedureel werd verwezen naar een volgend kabinet, kan het de Tweede Kamer — en zeker de woordvoerders Defensie - niet ontgaan zijn dat die verzoening onvermijdelijk consequenties moest hebben. In het nauwelijks twee weken oude monitorrapport van de Algemene Rekenkamer staat ten overvloede nog de opstelling opgenomen van de raming van de verwervingskosten bij 85 toestellen naar de stand van december 2010: € 7.617.737.520.²⁴

Aldus was het vasthouden aan het planningsaantal van 85 stuks en aan het projectreserveringsbudget van € 4,5 miljard in de communicatie met alle betrokken partijen een politieke realiteit, waarvan ten minste vanaf 2006 voor elk van de betrokkenen duidelijk kan of moet zijn geweest dat deze grootheden in de praktijk onmogelijk met elkaar verenigbaar zouden zijn.

²⁴ Algemene Rekenkamer, Monitoring vervanging F-16, stand van zaken december 2010, Den Haag 2011 (Sdu)



7 Bestuurlijke reactie ministers van Defensie en van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer

7.1 Bestuurlijke reactie ministers van Defensie en van Financiën

We hebben deze brief voor een reactie voorgelegd aan de ministers van Defensie en van Financiën. De ministers hebben gezamenlijk op 13 mei 2013 gereageerd op de conceptbrief. We geven hieronder hun reactie integraal weer.

“Op 25 april jl. (kenmerk 13002356R) heeft u de conceptbrief over uw onderzoek naar de informatiepositie van de Tweede Kamer ten aanzien van het project Vervanging F-16 verstuurd. Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van deze brief. Hierbij bieden wij onze bestuurlijke reactie aan.

Conform het Regeerakkoord heeft de minister van Financiën de Algemene Rekenkamer verzocht een onderzoek in te stellen naar de ontwikkeling van de financiële perspectieven ten aanzien van de aanschaf en exploitatie van de vervanger van de F-16 en de informatievoorziening daarover in de afgelopen periode. Dit verzoek kwam voort uit de tijdens de formatie gerezen vragen inzake de verhouding tussen het gereserveerde budget voor de vervanging F-16 en het gewenste planningsaantal jachtvliegtuigen in de loop van de afgelopen vijftien jaar. Uw conceptbrief biedt een reconstructie van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer tot op heden. De reconstructie is een waardevolle bijdrage aan dit dossier, omdat het een overzicht biedt van de veranderingen in de investeringskosten, exploitatiekosten en aantallen jachtvliegtuigen in het project Vervanging F-16 sinds 1998.

Het kabinet onderschrijft de vaststelling dat in het begin van het project is gerapporteerd over een tentatief budget zonder directe relatie met het planningsaantal. Dit is destijds aan de Kamer gemeld. Vanaf 2006 tot en met eind 2010 was de raming van de investeringsuitgaven wel direct gerelateerd aan het planningsaantal en verwerkt in de begroting. In de jaarrapportages is daarover uitvoerig gerapporteerd. Investeringsbudget en aantal waren in die periode met elkaar in overeenstemming. Het investeringsbudget is daartoe in die tijd enkele malen verhoogd.

Eind 2010 werden de gevolgen voor Nederland bekend van de kostenstijgingen in de Verenigde Staten. De geactualiseerde raming van de Nederlandse investeringskosten steeg daarmee met € 1,4 miljard. In april 2011 werd in de beleidsbrief van toenmalig minister Hillen uiteengezet dat, gelet op de financiële staat van Defensie en in afwachting van een vervangingsbesluit in een volgende kabinetsperiode, in het investeringsoverzicht € 4,5 miljard wordt gereserveerd voor de vervanging van de F-16. In afwachting van besluitvorming over de vervanger van de F-16, het aantal toestellen en het daarvoor benodigde budget bleef het planningsaantal ongewijzigd. Het zicht op de kostenontwikkelingen bleef gehandhaafd in de jaarrapportage over de vervanging van de F-16. Daarin werden steeds de actuele investerings- en exploitatiekosten van het project opgenomen.

Voor de vergelijkbaarheid met eerdere informatie en omdat niet was besloten tot een ander planningsaantal ging die informatie uit van 85 toestellen.

U zet in uw brief helder uiteen dat bij ontstentenis van een besluit over de vervanging van de F-16 de informatie die aan de Kamer is verstrekt over (plannings)aantallen in relatie tot budget en ambities ten aanzien van de inzet van de krijgsmacht, veelal een procedurele strekking had en daarmee inhoudelijk beperkt bleef. Uw constatering nemen wij ter harte. De samenhang tussen aantallen, budget en beoogde inzet zal in de informatievoorziening aan de Kamer zo goed mogelijk worden aangegeven. Met het aantreden van het kabinet Rutte II staat het vraagstuk van de financiële inpasbaarheid van de vervanger van de F-16 in het kader van de visie op de krijgsmacht van de toekomst opnieuw op de agenda. Het kabinet is vastbesloten in de visie op de krijgsmacht van de toekomst realistische ambities en mogelijkheden van de krijgsmacht te formuleren en in samenhang daarmee nog dit jaar een beslissing te nemen over de vervanger van de F-16. In overeenstemming met eerdere aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer ligt de nadruk daarbij zowel op de investeringsuitgaven als op de exploitatie. Voor de visie is de financiële inpasbaarheid van de vervanger van de F-16 een belangrijk uitgangspunt. Dat het kabinet hieraan hecht, blijkt uit het verzoek aan de Algemene Rekenkamer om de visie en de financiële onderbouwing te valideren.”

7.2 *Nawoord*

De kans op optimale democratische controle door het parlement is rechtstreeks afhankelijk van de invulling van de informatieplicht (passief en actief) door het kabinet. Tegelijkertijd is de wijze waarop het parlement met die informatie(plicht) omgaat evenzeer essentieel.

Rond het onderwerp opvolging F-16 heeft gedurende ruim zestien jaar vooral procedurele -en dus inhoudelijk beperkte- informatie de relatie kabinet-parlement gedomineerd. We hopen van harte dat die periode nu kan worden afgesloten.

De aangekondigde nieuwe visie op de krijgsmacht zal tot besluitvorming leiden waarvan de uitvoering ondersteund dient te worden door een deels nog te ontwikkelen nieuwe manier van administreren bij Defensie. Verantwoording over die uitvoering kan dan - ontleend aan die administratie - aan de hand van relevante informatie door het parlement gevolgd worden. Naar onze inschatting zal dat wenkend perspectief binnen deze kabinetsperiode bereikt kunnen worden. Niet alleen wij zien daar naar uit.