

Vergaderjaar 2008–2009

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 167

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2009

Op 3 april 2009 hebben de vaste commissies van Defensie, Economische Zaken en Financiën en de commissie voor de Rijksuitgaven de jaarrapportage «Vervanging F-16» over het jaar 2008 (Kamerstuk 26 488, nr. 159 van 27 maart 2009) teruggezonden op grond van artikel 14 van de regeling grote projecten. De commissies hebben om aanvullende kosteninformatie gevraagd (kenmerk 09-DEF-B-037). In gevoegd addendum op de jaarrapportage is de gevraagde informatie opgenomen. De oorspronkelijke jaarrapportage zend ik opnieuw mee (zie 26 488, nr. 159).

De staatssecretaris van Defensie,
J. G. de Vries

ADDENDUM BIJ JAARRAPPORTAGE «VERVANGING F-16» OVER HET JAAR 2008

Zoals door de Kamer verzocht (09-DEF-B-037) wordt in dit addendum op de jaarrapportage project «Vervanging F-16» over 2008 (Kamerstuk 26 488, nr. 159) aanvullende financiële informatie geboden. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op 1) de totale kosten van het JSF-programma, 2) de financiële meerjarenplanning van het project in relatie tot het totale investeringsbudget van Defensie en 3) de (financiële) gevolgen van uitstel van de besluitvorming of afzien van een keuze voor de JSF en de kosten van de alternatieven, waaronder het langer doorvliegen met de huidige F-16's. Ten slotte zullen vier vragen over de jaarrapportage worden beantwoord.

Voor de opzet van de tabellen van de investerings- en exploitatiekosten is op verzoek van de Kamer de indeling van de Algemene Rekenkamer gehanteerd. De indeling en de kostenposten die de Algemene Rekenkamer hanteert, heeft Defensie in 2007 aangedragen en zijn ontleend aan het FEL-SALDO model voor levensduurkostenanalyse. De genoemde kosten bieden een volledige weergave van het investerings- en exploitatiebudget. In de tabellen zijn geen gediscoteerde bedragen opgenomen om de kosten onderling beter vergelijkbaar te maken. Reeds betaalde bedragen zijn terug te vinden in de jaarrapportage.

Wanneer de investerings- en exploitatiekosten worden opgeteld komt daar voor de levensduurkosten van 85 F-35 toestellen over een periode van 30 jaar een totaalbedrag van ongeveer € 16 miljard uit. Het verschil met de cijfers van de actualisering van de kandidatenevaluatie is vooral terug te voeren op andere wisselkoersen.

Totale kosten: investeringskosten en exploitatiekosten «Vervanging F-16»

Het overzicht hieronder biedt inzicht in de totale investeringskosten, ook wel genoemd verwervingskosten (dit betreft het projectbudget zoals vermeld in de jaarrapportage) en de totale exploitatiekosten, uitgesplitst in de gebruikskosten en de instandhoudingskosten, met de prijspeil-aanpassing van 2005 naar 2008.

Alle bedragen in M€	Mutatie 2008		
	01-01-08, prijspeil 2005	31-12-08, prijspeil 2008	Mutatie
VERWERVINGSKOSTEN			
Toestellen	3.636	3.953	317
Initiële opleidingen	29	31	2
Initiële reservedelen	364	396	32
Speciale gereedschappen en test apparatuur	71	77	6
Documentatie	7	8	1
Simulatoren	115	125	10
Instroombegeleiding	182	198	16
Vliegtuiggebonden apparatuur	120	130	10
Updates tijdens productiefase	4	4	0
Aanpassingen Nederlandse infrastructuur	77	78	1
PSFD investeringskosten	115	125	10
IOT&E MoU	24	24	0
Joint Reprogramming Center	21	24	3
Extra uitrusting testvliegtuigen	5	5	0
BTW	897	975	78
Totaal budget voortgezette verwervingsvoorbereiding	5.667	6.154	487

Alle bedragen in M€	Mutatie 2008		
	01-01-08, prijspeil 2005	31-12-08, prijspeil 2008	Mutatie
GEBRUIKSKOSTEN			
Personeelskosten (exclusief onderhoud)	523	550	27
Opleidingskosten bedienend personeel in NL	16	17	1
Opleidingskosten bedienend personeel in USA	314	341	27
Infrastructuurkosten t.b.v. gebruik materieel	776	876	100
Verbruiksmiddelenkosten brandstof	1595	1.693	98
Verbruiksmiddelenkosten munitie boordkanon	53	56	3
Transportkosten gebruikers	0	0	0
Simulatorkosten gebruikers	240	261	21
Missionsupportkosten	0	0	0
BTW en overige heffingen	115	125	10
Totaal gebruikskosten	3.630	3.919	289

Alle bedragen in M€	Mutatie 2008		
	01-01-08, prijspeil 2005	31-12-08, prijspeil 2008	Mutatie
INSTANDHOUDINGSKOSTEN			
Onderhoudspersoneelskosten	2.434	2.595	161
Opleidingskosten onderhoudspersoneel	76	83	7
Reservedelenkosten	223	243	20
Voorraadkosten	55	58	3
Meet- en testapparatuur	11	12	1
Gereedschapskosten	0	0	0
Onderhoudsdocumentatiekosten	17	18	1
Informatievoorzieningskosten	113	123	10
Infrastructuurkosten	0	0	0
Transportkosten	1	1	0
Modificatie/upgradingskosten	374	407	33
Midlifeupdate kosten (block upgrades)	206	243	37
Simulatorkosten onderhoud	0	0	0
Kosten uitbesteding	1.526	1.659	133
BTW en overige heffingen	469	514	45
Totaal instandhoudingskosten	5.504	5.955	451

Totaal budget exploitatiekosten	9.134	9.874	740
--	--------------	--------------	------------

In bovenstaande tabellen worden de aanpassingen van het projectbudget en van de exploitatiekosten weergegeven naar de stand van prijspeil 2008. In de aanloop naar de definitieve besluitvorming over de vervanging van de F-16 in 2010 zal Defensie komend najaar volgens de gebruikelijke systematiek voorafgaand aan de D-brief aan de Kamer de ramingen van het projectbudget en de exploitatiekosten waar nodig verder actualiseren op basis van concrete resultaten van de verwervingsvoorbereiding.

Een aantal posten staat op «0». In de tabel «gebruikskosten» geldt voor de «transportkosten» dat deze deel uitmaken van de post «reservedelenkosten». De «missionsupportkosten» zijn inbegrepen in de «informatievoorzieningskosten» in de tabel «instandhoudingskosten». In deze tabel staan de gereedschapskosten op «0» omdat deze deel uitmaken van de post «meet- en testapparatuur». De «infrastructuurkosten» zijn alle opgenomen in de post «infrastructuurkosten t.b.v. gebruik materieel» in de

tabel «gebruikskosten». De «simulatorkosten» zijn opgenomen in de post «simulatorkosten gebruikers» in de tabel gebruikskosten.

De post «reservedelenkosten» omvat de kosten van de vervanging van niet-repareerbare reservedelen. De reparaties van repareerbare reservedelen maken deel uit van de «kosten uitbesteding». De post «*midlife-update* kosten (*block upgrades*)» behelst de kosten van de PSFD-doorontwikkeling van de F-35 gedurende 30 jaar en de PSFD-projectadministratiekosten vanaf 2024 (zie ook de volgende pagina).

	01-01-08, prijspeil 2005	31-12-08, prijspeil 2008	Mutatie
Subsidie Concept Demonstration Phase	91	91	0

De ontwikkelingssubsidie voor de *Concept Demonstration Phase* van f 200 miljoen (€ 91 miljoen) is door de minister van Economische Zaken in 2000 ter beschikking gesteld om bedrijven behorend tot het Luchtvaartcluster zodanig te positioneren dat zij op termijn zouden kunnen deelnemen aan nieuwe ontwikkelingen die uiteindelijk moeten leiden tot hoogwaardige omzet in het JSF-programma. Deze gelden zijn besteed in het kader van het Nederlandse Voorbereidingsprogramma JSF (NVJSF). Het luchtvaartclusterbeleid is toegelicht in de brief van de minister van Economische Zaken van 15 december 1997 (Kamerstuk 25 820, nr. 1). Overigens heeft ook de industrie aanzienlijk bijgedragen aan dit NVJSF, te weten f 100 miljoen (€ 45 miljoen).

KOSTEN SDD-FASE (voor zover niet opgenomen in projectbudget)	Moment afsluiten MFO, prijspeil 2005	31-12-08, prijspeil 2008	Mutatie
SDD-bijdrage	853	790	-63
Royalty-inkomsten	-281	pm	pm
Bijdrage NL-industrie	-407	pm	pm
Voorlopige bijdrage MinEZ	-47	pm	pm
Correctie positief saldo	-4	pm	pm
Afdrachten	0	pm	pm
Totaal SDD-kosten	114	pm	pm

In het projectbudget zijn de kosten voor deelneming aan de SDD-fase niet opgenomen. In de tabel is een aantal «PM» bedragen vermeld omdat de uitkomst van de arbitrage over de *business case* nog niet bekend is.

	01-01-08, prijspeil 2005	31-12-08, prijspeil 2008	Mutatie
NEDERLANDSE PROJECTEN	46	49	3

De Nederlandse SDD-bijdrage bedraagt \$ 800 miljoen in lopende prijzen. Daarvan kan Nederland volgens de bepalingen in het SDD MoU voorstellen indienen voor Nederlandse projecten met een totale omvang van \$ 50 miljoen.

PSFD MOU KOSTEN (voor zover niet opgenomen in projectbudget)	01-01-08, prijspeil 2005	31-12-08, prijspeil 2008	Mutatie
Additionele kosten verwervingsbudget	0	0	0
Additionele kosten exploitatiebudget (PSFD MoU project admin na verwervingsfase 2024 - 2046)	27	0	-27
Totaal PSFD MoU kosten	27	0	-27

Project Overhead and Administration costs (projectadministratiekosten) in het kader van het PSFD MoU maken tot het einde van de verwervingsfase in 2023 deel uit van het projectbudget. De kostenpost loopt in het PSFD MoU echter door tot en met 2046. Sinds kort zijn de kosten vanaf 2024 tot en met 2046 ondergebracht bij de post «*midlifeupdate* kosten (*block upgrades*)» in de tabel «instandhoudingskosten». Het betreft de doorontwikkelingskosten van de PSFD-fase. Door de verschuiving naar de andere tabel is bovenstaande post op «0» gesteld.

	01-01-08, prijspeil 2005	31-12-08, prijspeil 2008	Mutatie
PSFD IOT&E KOSTEN (voor zover niet opgenomen in projectbudget)	0	0	0

De kosten van IOT&E deelneming zijn opgenomen in het projectbudget. Daarom is deze post op «0» gesteld.

	01-01-08, prijspeil 2005	31-12-08, prijspeil 2008	Mutatie
KOSTEN P&S MOU	0	0	0

Het uitgangspunt van de landen die aan het *Production and Sustainment* (P&S) MoU deelnemen (niet te verwarren met het PSFD MoU), is dat activiteiten in het kader van de *European Footprint* (EFP) niet tot hogere projectkosten leiden. Dergelijke kosten zouden volgens het PSFD MoU immers voor rekening komen van de veroorzaker(s). Nederland zou kunnen besluiten om eventuele extra kosten in het kader van de EFP voor zijn rekening te nemen als de voordelen, bijvoorbeeld de baten van onderhoudsfaciliteiten in Nederland, daartegen opwegen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde in Italië, waar de overheid heeft besloten een *Final Assembly and Check Out* faciliteit voor het *airframe* van de F-35 aan te bieden met een aanzienlijke overheidsbijdrage.

	01-01-08, prijspeil 2005	31-12-08, prijspeil 2008	Mutatie
KOSTEN AANVULLENDE BEHOEFTE (voor zover niet opgenomen in projectbudget)	0	0	0

De kosten voor aanvullende behoeften maken deel uit van het projectbudget. Daarom is deze post op «0» gesteld.

Financieel overzicht meerjarenplanning

De relevante projecten die een relatie hebben met het project «Vervanging F-16» zijn:

- Verbetering lucht-grond en lucht-lucht bewapening voor de F-16.
- *Enterprise Resource Planning* (ERP)-systeem.
- Link-16 operationeel datalink systeem.
- Militaire satellietcommunicatie (Milsatcom).
- *Joint Mission Planning System* (JMPS).

De budgetten van deze projecten zijn opgenomen in de begroting en bijbehorende meerjarenramingen en in het Materieel Projecten Overzicht. Hoewel deze projecten een relatie hebben met het project «Vervanging F-16», zijn ze daar niet onlosmakelijk mee verbonden. Ook zonder het project «Vervanging F-16» worden deze projecten uitgevoerd.

In de tabel op de volgende pagina zijn tot en met 2014 (periode defensiebegroting 2010 en meerjarenraming) per jaar het investeringsbudget en het budget voor het project «Vervanging F-16» weergegeven, evenals het

budget vervanging F-16 als deel van het investeringsbudget. Voor de jaren 2015 tot en met 2023 is uitgegaan van een jaarlijks investeringsbudget van € 1,7 miljard. Tevens is in die periode het resterende investeringsbudget voor het project «Vervanging F-16» opgenomen. Per saldo komt het budget voor het project «Vervanging F-16» als onderdeel van het totale investeringsbudget van Defensie in de periode 2008–2023 uit op 22,5 procent.

(Bedragen in miljoenen €)	t/m 2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 e.v.	Totaal
Totaal investeringsbudget Defensie	1 755	1 792	1 759	1 782	1 625	1 631	1 668	15 300	27 312
Budget VF-16	10,9	97,3	147,9	194,8	149,6	225,5	328	5 000,3	6 154,3
Budget VF-16 als deel van Defensie investeringsbudget	0,6%	5,4%	8,4%	10,9%	9,2%	13,8%	19,7%	32,7%	22,5%

Uitstel- en uitstapkosten

Zoals door de Kamer verzocht wordt hieronder uiteengezet welke gevolgen uitstel van besluitvorming heeft op het project. Daarbij gaat het in eerste aanleg over de twee testtoestellen. In tweede instantie gaat het om uitstel van het definitieve vervangingsbesluit in 2010. Vervolgens worden de alternatieven behandeld, waaronder uitstappen uit het JSF-programma. Nederland neemt sinds 2002 deel aan de ontwikkeling van de JSF (SDD MoU). Daarnaast is Nederland met de andere partners in 2006 toegetreden tot het PSFD MoU dat met een looptijd van 45 jaar afspraken vastlegt over de productie, instandhouding en doorontwikkeling van de JSF. In dit MoU is ook de bestelsystematiek vastgelegd. In mei 2008 is Nederland toegetreden tot het IOT&E MoU, waarin de Nederlandse deelneming aan de Initiële Operationele Test- en Evaluatiefase met twee testtoestellen is bevestigd.

Uitstel besluitvorming testtoestellen

Uitstel van de besluitvorming over de beide F-35 testtoestellen betekent afzien van deelneming aan de IOT&E, aangezien de vereiste testtoestellen dan niet tijdig beschikbaar zijn. De reeds aangegane verplichtingen voor de *long lead items* (€ 21,5 miljoen) en de inkoop- en productiekosten (€ 10,4 miljoen) moeten dan als verlies worden beschouwd. Hetzelfde geldt mogelijk voor de geschatte beëindigingskosten van € 20 miljoen. Bovendien is de verwachting dat de industrie niet de geplande investeringen zal doen van ongeveer € 100 miljoen in diezelfde jaren voor de F-35 productie- en onderhoudsinfrastructuur¹ en zou Defensie op termijn ruim € 200 miljoen duurder uit zijn voor een nationaal te ontwikkelen en uit te voeren IOT&E-variant. Zoals in de brieven van 29 februari 2008 en 31 maart 2009 (Kamerstuk 26 488, nrs. 65 en DMO/DB/2 009 009 596) is uiteengezet, is het voor Nederland ondoelmatig en risicovoller om een volledig nationaal programma te ontwikkelen. Meedoen aan de internationale IOT&E is dermate doelmatig en doeltreffend dat daarmee vergeleken een andere opzet van de IOT&E in een latere fase geen aantrekkelijke optie is. Op grond van deze overwegingen is ons land na parlementaire instemming in mei 2008 toegetreden tot het IOT&E MoU en is deelneming aan de internationale IOT&E in de Verenigde Staten een uitgangspunt voor het vervolg van het project «Vervanging F-16».

¹ Volgens opgave NIDV/NIFARP, ook uitgesproken op 6 april jl. tijdens rondetafelgesprek.

Uitstel definitief vervangingsbesluit in 2010

Uitstel van het definitieve vervangingsbesluit F-16, dat volgens het coalitieakkoord in 2010 wordt genomen, is met het oog op deelneming aan de IOT&E fase ongewenst. Om de kennis en ervaring te benutten die tijdens de IOT&E wordt opgedaan, moet de invoerreeks van de toestellen in voldoende mate daarop aansluiten. De geplande invoerreeks van de F-35 berust op dit uitgangspunt (Kamerstuk 26 488, nr. 65). Dit betekent binnen de bestelsystematiek dat de opdracht tot verwerving van de twee toestellen die in 2014 moeten worden geleverd, in 2010 moet worden geplaatst. Op grond van de opdracht tot verwerving wordt de verplichting voor de *long lead items* aangegaan. Het contract voor de toestellen wordt begin 2012 getekend. Het loskoppelen van de IOT&E, de invoerreeks en het definitieve vervangingsbesluit heeft ingrijpende gevolgen voor de vervolplanning van het project «Vervanging F-16». Mocht toch worden besloten tot verder uitstel dan zijn de (financiële) gevolgen voor de projectplanning afhankelijk van vele factoren. Deze gevolgen kunnen zonder vaststelling van gedetailleerde uitgangspunten, randvoorwaarden en besluitvormingsmomenten niet worden geschat.

Uitstapkosten bij afzien van een keuze voor de F-35

Als Nederland zou besluiten af te zien van een keuze voor de F-35, zijn uitstapkosten aan de orde. Hieronder zijn deze in tabelvorm weergegeven in miljoenen euro's in prijspeil 2008 naar de stand van 15 april 2009. Het merendeel van de uitstapkosten is gerelateerd aan de Nederlandse deelneming aan de SDD-fase. Voor de overige kosten is gerekend met de reeds aangegane financiële verplichtingen. Het is overigens aannemelijk dat uiteindelijk een klein deel van de gemaakte of nog te maken kosten in het kader van reeds aangegane verplichtingen iets lager uitvalt, bijvoorbeeld bij doorverkoop van *long lead items* of als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk lagere beëindigingkosten in rekening zouden brengen.

In de tabel zijn geen «meerkosten» opgenomen die gemaakt zouden moeten worden als voor een ander jachtvliegtuig ter vervanging van de F-16 zou worden gekozen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om kosten voor het certificeren en integreren van bewapening die thans tot het F-16 pakket behoort. Zoals bekend is de bewapening van de Nederlandse F-16 vrijwel gelijk aan die van de F-35. Het is aannemelijk dat een andere vervanger van de F-16 een afwijkend wapenpakket voert. Naast de uitstapkosten voor de overheid moet ook rekening worden gehouden met economische schade voor Nederlandse bedrijven, bijvoorbeeld in verband met reeds gedane investeringen in infrastructuur en productiemiddelen.

Alle bedragen in M€, prijspeil 2008, situatie 15-04-09	
Subsidie Concept Demonstration Phase (f 200 / 2,20371)	90,8
Bijdrage SDD-fase	760,7
NL-projecten	40,5
Bijdrage PSFD MoU	29,6
Long Lead Items eerste vliegtuig	12,0
Long Lead Items tweede vliegtuig	9,5
Inkoop en productiekosten eerste vliegtuig	10,4
Beëindigingskosten	20,0
Rentekosten lening 'EMU-saldo'	46,8
Totale kosten per 15-04-09	1.020,2
Ontwikkelingskostenvoordeel	0
Royalty-inkomsten	-153,2
Organisatiekostenvoordeel	0
Industrie-afrachten	4,5 + pm
Totale uitstapkosten per 15-04-09 (exclusief pm)	872,8

Een deel van de financiering van de SDD-fase in 2002 is opgevangen door een incidentele belasting van het EMU-saldo¹ voor de jaren 2003, 2004 en 2005. In eerste instantie is daarvoor € 299,7 miljoen gereserveerd, maar later is vanwege een meevaller in de termijndollarkoers al € 66,4 miljoen afgelost. De rentekosten van deze lening zouden worden voldaan uit afdrachten van de Nederlandse industrie. Het bedrag van € 46,8 miljoen betreft de rentekosten tot en met 2008.

Als zou worden besloten uit te stappen uit het JSF-programma, vervalt zowel het organisatiekostenvoordeel als het ontwikkelingskostenvoordeel. Voor de berekening van de royalty-inkomsten is uitgegaan van het reeds betaalde deel van de totale Nederlandse SDD-bijdrage. Voorts merk ik op dat in de tabel «kosten SDD-fase» op pagina 4 voor de berekening van de royalties is gerekend met de dollarkoers ten tijde van de totstandkoming van de MFO (€ 1,15), terwijl in de tabel «totale uitstapkosten» de aanzienlijk lagere dollarkoers van 1 juli 2008 (herijking *business case*) is gehanteerd. De MFO (artikel 3.5) stelt: «Indien de Staat na 1 juli 2008 deelname aan het JSF-programma beëindigt, laat dit de betalingsverplichtingen van de Luchtvaartindustrie voortvloeiend uit de MFO onverlet.» Aangezien onbekend is welke activiteiten de Nederlandse industrie na uitstappen uit het programma nog zal mogen uitvoeren, is het ook onbekend welk bedrag nog als afdracht bij de Staat zal binnenkomen. Behalve de € 4,5 miljoen die Stork bij de totstandkoming van de MFO heeft betaald, zijn de industrieafdrachten in het overzicht als «PM» opgenomen.

Alternatieven

Alternatief: langer doorvliegen met de F-16 en vervolgens vervanging door de F-35

Langer doorvliegen met de F-16 is technisch gezien in beginsel mogelijk, maar zal gepaard gaan met een stijgende onderhoudswerklast en een afnemende inzetbaarheid. Zoals eerder gemeld aan de Kamer bestaat er een buffer van enkele jaren die enige vertraging in het JSF-programma zou kunnen opvangen, uitgaande van 6 000 vliegreuren per F-16. Wel zal de scheurvorming in het *airframe* zich steeds nadrukkelijker manifesteren,

¹ Het EMU-saldo of vorderingensaldo is het financieringssaldo minus deelname aan bedrijven en inkomsten uit kredietverstrekking, uitgedrukt in geld, van een overheid die lid is van de Europese Monetaire Unie.

waarvoor steeds uitgebreidere controleprogramma's noodzakelijk zullen worden, ook met het oog op vliegveiligheid. Dergelijke programma's zijn arbeidsintensief en kostbaar, mede omdat onderdelen van het toestel moeten worden verwijderd om ook moeilijk toegankelijke delen van het toestel te kunnen inspecteren. Daarnaast worden oudere toestellen vaker geplaagd door plotselinge defecten en zullen de benodigde reservedelen niet altijd voorhanden zijn om tot reparatie te kunnen overgaan. De F-16's zullen dus intensiever moeten worden onderhouden en vaker worden gerepareerd, waardoor hun beschikbaarheid voor oefeningen en operationele inzet afneemt. De tijdige beschikbaarheid van reservedelen zal steeds vaker een probleem worden. Het totale aantal operationele F16's van *block* 15 is de afgelopen jaren fors gedaald en zal nog verder afnemen. In het bijzonder bij elektronica kan dit voor problemen zorgen. Weliswaar kunnen dergelijke reserveonderdelen opnieuw worden gefabriceerd, maar daarmee zullen doorgaans hoge kosten en lange levertijden gemoeid zijn. Het gaat dan immers om kleine productieopdrachten, met Nederland als een van de weinige klanten.

Gezien het voorgaande en in lijn met de brief van 9 februari 2009 (Kamerstuk 26 488, nr. 139) zullen de onderhoudskosten van de F-16 steeds verder stijgen en zal de operationele inzetbaarheid dalen. Dit zal nog worden versterkt door afnemende schaalvoordelen vanwege een kleiner aantal gebruikers. Bij een grafische weergave in de tijd levert deze combinatie een sterk stijgende curve van de onderhoudskosten op. Al deze extra kosten komen bovenop de kosten die hoe dan ook gemoeid zijn met de exploitatie van de F-16. In dit kader is tevens van belang dat de exploitatiekosten van de F-35 naar verwachting lager zijn dan die van de F-16. De brief van 7 mei 2008 (Kamerstuk 26 488, nr. 68) is hier al op ingegaan.

Naarmate langer moet worden doorgevlogen met de F-16 zullen ook componenten van de F-16 moeten worden gemoderniseerd. Met de brief van 31 maart jl. (Kamerstuk 26 488, nr. 161) is de Kamer geïnformeerd over de schatting van de kosten van componenten die in aanmerking komen voor vervanging. Bovendien is de consequentie van dit alternatief dat Defensie op termijn ruim € 200 miljoen duurder uit is voor een nationaal te ontwikkelen en uit te voeren IOT&E-variant voor de later aan te schaffen F-35.

Overigens zijn niet alleen financiële aspecten van belang. Naast de technische veroudering die gepaard gaat met stijgende onderhoudskosten, is in het bijzonder de operationele veroudering van belang. Nederlandse F-16's zullen steeds meer in het nadeel zijn tegen tegenstanders op de grond en in de lucht, waardoor de risico's voor de vliegers toenemen. De Nederlandse F-16's zullen hoe langer hoe minder inzetbaar zijn in conflicten zodat Nederland in coalitieverband een steeds kleinere rol zal spelen. Vanwege de technische en operationele veroudering van de Nederlandse F-16's worden de nadelen van langer doorvliegen met de F-16's te groot geacht om het huidige vervangingsschema los te laten.

Ervan uitgaande dat de Nederlandse deelneming aan het F-35 programma wordt voortgezet als de F-16 langer in gebruik blijft, zijn in deze variant geen uitstapkosten aan de orde, afgezien van de reeds aangegeven verplichtingen voor de testtoestellen.

Alternatief: endlife update van de F-16

Het is niet eenvoudig de kosten van een *endlifeupdate* te schatten, omdat er geen bestaand of voorzien ontwikkelingstraject is voor F-16's van *block* 15. Daarnaast is Nederland waarschijnlijk een van de weinige landen of zelfs het enige land dat een *endlifeupdate* van de *block* 15 toestellen zou

overwegen. De Verenigde Staten, de grootste F-16 gebruiker, zal er in ieder geval niet aan deelnemen. Het is dan ook niet denkbeeldig dat de ontwikkelingskosten en -risico's van een *endlife update* grotendeels of wellicht zelfs geheel voor rekening van Nederland zouden zijn. Daarnaast vergt het ontwikkelingstraject meerdere jaren. In de brief van 31 maart jl. (Kamerstuk 26 488, nr. 161) is uiteengezet dat de kosten van een *endlife update* niet slechts bestaan uit een optelsom van de prijzen van de benodigde nieuwe componenten en systemen. Sommige componenten en systemen zullen specifiek voor een *block 15* configuratie moeten worden (her)ontworpen. Verder is de integratie van nieuwe apparatuur en oude apparatuur die in het vliegtuig blijft zitten technisch complex en brengt dit technische en financiële risico's met zich mee. Vervolgens zal een nieuwe *endlife update* configuratie zowel in technische als operationele zin in een uitgebreid testprogramma moeten worden beproefd. Dat is ook nodig om de luchtwaardigheid van het toestel in de nieuwe configuratie vast te stellen. De kosten van deze ontwikkelingstrajecten, de integratie en het aansluitende testprogramma zullen geheel of grotendeels door Nederland moeten worden gedragen. Aangezien de omvang van in het bijzonder de structurele aanpassingen op dit moment niet is vast te stellen, zijn ook de benodigde tijd voor de uitvoering van een *endlife update* en het aantal benodigde manuren niet goed te schatten. Het is dan ook niet mogelijk de totale kosten van een *endlife update* van de Nederlandse F-16's te bepalen. Een *endlife update* zou hoe dan ook een bijzonder ingrijpende operatie worden, ingrijpender dan de *midlife update* die de F-16's in de jaren negentig van de vorige eeuw hebben ondergaan.

Naar verwachting zal Nederland bij dit alternatief stoppen met de participatie in het F-35 programma. Dan zijn de volledige uitstapkosten in de tabel hierboven aan de orde, met dien verstande dat de uiteindelijke kosten moeten worden berekend ten tijde van de uitstapdatum.

Alternatief: vervanging F-16 door ander vliegtuig dan de F-35

Het definitieve besluit over de vervanging van de F-16 is, in overeenstemming met het coalitieakkoord, in 2010 aan de orde. Indien niet wordt besloten tot vervanging van de F-16 door de F-35, zullen de twee testtoestellen worden doorverkocht. De keuze voor een ander toestel dan de F-35 impliceert het staken van de participatie in het F-35 programma. Naast de kosten die gemoeid zijn met de verwerving en de exploitatie van een ander toestel zijn dan ook de volledige uitstapkosten aan de orde, met dien verstande dat die opnieuw moeten worden berekend ten tijde van het uitstapmoment. Voor de kosten die gemoeid zijn met de verwerving van een ander toestel, verwijs ik naar het vierde deel van de rapportage over de actualisering van de kandidatenvergelijking dat de Kamer vertrouwelijk ter inzage is verstrekt (Kamerstuk 26 488, nr. 129).

Vragen over de jaarrapportage

De Kamer heeft tevens vier aanvullende vragen gesteld over de jaarrapportage over 2008. Hieronder volgt het antwoord per vraag.

1

Hoe worden de risico's beheerst die samenhangen met besluitvorming door de Amerikaanse regering?

De politieke besluitvorming over de verwerving van de F-35 in alle partnerlanden is aangemerkt als hoofdrisico. De keuzen van de Amerikaanse regering spelen daarbij de belangrijkste rol omdat die de grootste impact kunnen hebben op de productie. Door overleg en goede informatie-uitwisseling op alle niveaus wordt getracht deze risico's, in het

bijzonder met betrekking tot de Verenigde Staten, zo goed mogelijk te schatten. Mijn bezoek van 6 en 7 april jl. aan de Verenigde Staten moet mede in dat kader worden gezien. Uiteraard heb ik de aankondiging van de Amerikaanse regering op 6 april jl., dat de komende vijf jaar 28 toestellen versneld zullen worden aangeschaft, verwelkomd. Daarmee zal de productieopbouw efficiënter verlopen. Het Amerikaanse besluit heeft ook een stabiliserend effect op de prijs van de F-35 voor de komende jaren. Het totale aantal te bestellen Amerikaanse F-35 toestellen zal worden gehandhaafd op 2 443. Het is voorts positief dat de Amerikaanse regering nadrukkelijk ook zoveel belang aan het JSF-programma toekent vanwege de internationale samenwerking op politiek, economisch en operationeel gebied.

2

Wat is, gezien de voor- en nadelen, de Nederlandse inzet met betrekking tot de Consortium Buy?

Nederland heeft belangstelling voor deelneming aan een *Consortium Buy* (CB), waarbij meer landen gelijktijdig een bestelling doen voor een aantal jaren op basis van een vaste aanschafprijs per toestel. Een CB levert voor de afnemers prijsstabiliteit op en geeft de fabrikant voor meer jaren duidelijkheid over de benodigde productie. Verscheidene partnerlanden zijn geïnteresseerd in de verdere uitwerking van de CB. Het is echter niet zeker of een CB voor april 2010 tot stand komt. Voor alle partnerlanden, ook Nederland, geldt dat eerst nationale besluitvorming nodig is voordat contractuele verplichtingen kunnen worden aangegaan voor de CB. Er is ook een keerzijde aan CB-deelneming. De CB vermindert de flexibiliteit van de jaarlijkse bestelsystematiek, waarin financiële verplichtingen gespreid worden aangegaan. Daarnaast brengt de CB mogelijk risico-opslagen in de prijs met zich mee. Tevens vervalt met de CB, met leveringen in de periode 2014 tot en met 2018, de mogelijkheid aan te sluiten bij de eerste meerjarige bestelling (*Multi Year Buy*, MYB) van de Verenigde Staten zelf die eveneens financiële voordelen biedt. Bij de besluitvorming in 2010 zal dit worden meegewogen. Daarbij vormt uiteindelijk de prijs de voornaamste reden om aan te sluiten bij de CB, als die tot stand komt, of bij de MYB in combinatie met eerdere jaarlijkse bestellingen via de reguliere PSFD-bestelsystematiek. Ook kan uitsluitend worden gekozen voor jaarlijkse bestellingen.

3

Wat zijn de gevolgen voor het Nederlandse projectbudget op langere termijn nu \$ 1,2 miljard van het Amerikaanse PSFD-budget naar de SDD-fase verschuift?

De verschuiving in het Amerikaanse budget zal geen effect hebben op de omvang van het Nederlandse projectbudget en dat van de andere partnerlanden. Evenmin is sprake van een verhoging van de Nederlandse exploitatiekosten waarvan de doorontwikkelingskosten van de PSFD-fase deel uitmaken. De Nederlandse bijdrage gedurende de PSFD-fase zal niet toenemen omdat in het MoU een kostenplafond is vastgelegd. Daarmee is de doorontwikkeling van capaciteiten financieel begrensd. Overigens was de eerste doorontwikkeling aanvankelijk te ruim begroot (zie pagina 19 in de Jaarrapportage).

Wat is het projectbudget wanneer van de actuele dollarkoers wordt uitgegaan?

In de tabellen op de volgende pagina's zijn de totale investeringskosten en de totale exploitatiekosten weergegeven in prijspeil 2008 tegen de actuele

dollarkoers van € 0,75 (7 april 2009). Deze dollarkoers ligt ongeveer tien procent lager dan de plandollarkoers van € 0,83.

Alle bedragen in M€	Mutatie dollarkoers		
	31-12-08, prijspeil 2008, USD = 0,83	31-12-08, prijspeil 2008, USD = 0,75	Mutatie
VERWERVINGSKOSTEN			
Toestellen	3.953	3.572	-381
Initiële opleidingen	31	28	-3
Initiële reservedelen	396	357	-39
Speciale gereedschappen en test apparatuur	77	69	-8
Documentatie	8	7	-1
Simulators	125	113	-12
Instreambegeleiding	198	179	-19
Vliegtuiggebonden apparatuur	130	118	-12
Updates tijdens productiefase	4	4	0
Aanpassingen Nederlandse infrastructuur	78	78	0
PSFD investeringskosten	125	113	-12
IOT&E MoU	24	21	-3
Joint Reprogramming Center	24	21	-3
Extra uitrusting testvliegtuigen	5	5	-1
BTW	975	956	-19
Totaal budget voortgezette verwervingsvoorbereiding	6.154	5.643	-511

Alle bedragen in M€	Mutatie dollarkoers		
	31-12-08, prijspeil 2008, 1 USD = € 0,83	31-12-08, prijspeil 2008, 1 USD = € 0,75	Mutatie
GEBRUIKSKOSTEN			
Personeelskosten (exclusief onderhoud)	550	550	0
Opleidingskosten bedienend personeel in NL	17	17	0
Opleidingskosten bedienend personeel in USA	341	308	-33
Infrastructuurkosten t.b.v. gebruik materieel	876	871	-5
Verbruiksmiddelenkosten brandstof	1.693	1.693	0
Verbruiksmiddelenkosten munitie boordkanon	56	56	0
Transportkosten gebruikers	0	0	0
Simulatorkosten gebruikers	261	235	-26
Missionsupportkosten	0	0	0
BTW en overige heffingen	125	114	-11
Totaal gebruikskosten	3.919	3.844	-75

Alle bedragen in M€	Mutatie dollarkoers		
	31-12-08, prijspeil 2008, USD = 0,83	31-12-08, prijspeil 2008, USD = 0,75	Mutatie
INSTANDHOUDINGSKOSTEN			
Onderhoudspersoneelskosten	2.595	2.544	-51
Opleidingskosten onderhoudspersoneel	83	75	-8
Reservedelenkosten	243	220	-23
Voorraadkosten	58	58	0
Meet- en testapparatuur	12	11	-1
Gereedschapskosten	0	0	0
Onderhoudsdocumentatiekosten	18	16	-2
Informatievoorzieningskosten	123	111	-12
Infrastructuurkosten	0	0	0
Transportkosten	1	1	0
Modificatie/upgradingskosten	407	368	-39
Midlifeupdate kosten (block upgrades)	243	219	-24
Simulatorkosten onderhoud	0	0	0
Kosten uitbesteding	1.659	1.499	-160
BTW en overige heffingen	514	464	-50
Totaal instandhoudingskosten	5.955	5.586	-369
Totaal budget exploitatiekosten	9.874	9.430	-443