

Vergaderjaar 2011–2012

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 281

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2012

Hierbij informeer ik u over enige actuele aspecten van het project Vervanging F-16, mede naar aanleiding van mijn recente bezoek aan de Verenigde Staten. Met deze brief voldoe ik tevens aan het verzoek van de vaste commissie voor Defensie van 19 januari jl.

Ontwikkelingen in de Verenigde Staten

Het *Super Committee* van zes Republikeinen en zes Democraten dat in de Verenigde Staten voor minimaal \$ 1500 miljard aan bezuinigingen over tien jaar moest vinden, heeft zijn opdracht eind november 2011 teruggegeven. Daardoor zal vanaf 2013 in tien jaar in totaal \$ 1200 miljard op alle federale overheidsuitgaven moeten worden bezuinigd. Dit is bij wet vastgelegd. Voor het Pentagon zou dit een bezuiniging van \$ 600 miljard in de periode van 2013 tot 2023 betekenen bovenop een al geplande bezuiniging van \$ 487 miljard in de periode 2012 tot 2022. Over de uitvoering hiervan bestaat momenteel echter nog geen zekerheid. Wel is het duidelijk dat veel betrokken partijen het totaal aan bezuinigingen op de Amerikaanse defensiebegroting onaanvaardbaar vinden. Waarschijnlijk zal pas na de verkiezingen van november a.s. overeenstemming worden bereikt over de omvang en invulling van de bezuinigingen op Defensie. Tot die tijd zullen de bezuinigingen onderwerp van discussie zijn in de verkiezingsstrijd. De gevolgen voor afzonderlijke programma's, waaronder het F-35 programma, zijn nog niet te overzien.

Operationele test- en evaluatiefase

De Kamer is 29 februari 2008 (Kamerstuk 26 488, nr. 65) gemeld dat de deelneming aan de initiële operationele test- en evaluatiefase (IOT&E, kortweg: operationele testfase) € 274,6 miljoen (prijspeil 2007) zou kosten. In prijspeil 2011 komt dit bedrag overeen met € 301,1 miljoen. Voor dit bedrag neemt Nederland deel aan het *Memorandum of Understanding* (MoU) over de IOT&E en kan het beschikken over de benodigde twee toestellen met bijkomende middelen. Beide toestellen worden in een

relatief vroeg stadium van de productie gebouwd en zullen voor aanvang van de operationele testfase op de *Block-3* configuratiestandaard moeten worden gebracht zoals beschreven in Kamerstukken 26 488, nrs. 134 en 258. Aan de deelneming aan de operationele testfase zijn tevens kosten voor de materiële en personele exploitatie verbonden (Kamerstuk 26 488, nr. 261 van 8 april 2011). Deze IOT&E-gerelateerde kosten zijn opgenomen in de financiële paragraaf van de jaarrapportage en worden jaarlijks geactualiseerd.

Onlangs heeft Defensie nieuwe informatie ontvangen over de kosten van de twee toestellen en de bijkomende middelen. Het betreft een toename van de kosten van de productie en van de zogenoemde *concurrency* in verband met het gelijktijdig ontwikkelen, testen en produceren van de F-35. Vooruitlopend op de komende jaarrapportage en ten behoeve van het algemeen overleg van 8 februari a.s. informeer ik u met deze brief over de gevolgen voor de twee Nederlandse toestellen.

Geactualiseerde kosteninformatie en concurrency

In de rapportage van het project vervanging F-16 over het jaar 2010 (Kamerstuk 26 488, nr. 258 van 17 maart 2011) heb ik gemeld dat voor de aanschaf van het eerste (LRIP-3) toestel rekening moest worden gehouden met een kostenstijging van 10 tot 15 procent. Inmiddels wordt de overschrijding van de productiekosten van het eerste Nederlandse toestel geraamd op 14 procent. Op dit moment is ongeveer 80 procent van het volledige LRIP-3 productiecontract voltooid. Ook voor het tweede (LRIP-4) toestel is een raming beschikbaar. Na de voltooiing van ongeveer 20 procent van het volledige productiecontract bedraagt de raming van de kostenstijging 7 procent. Voor beide toestellen betreft het ramingen van de productiekosten als het volledige contract is voltooid en de toestellen zijn geleverd, in augustus 2012 en maart 2013. Het LRIP-3 contract is een *cost plus incentive fee*-contractvorm. Deze contractvorm houdt in dat gemaakte kosten worden vergoed, en dat de *fee* (opslag) hoger is naarmate de totale kosten lager zijn dan de geschatte kosten en omgekeerd. Volgens het LRIP-4 contract neemt de fabrikant, tot aan de plafondprijs, zelf de helft van deze kostenstijgingen (3,5 procent) voor zijn rekening. Nederland betaalt maximaal de plafondprijs. Eventuele extra kosten komen vervolgens volledig voor rekening van de fabrikant. De toename van de kosten is grotendeels toe te schrijven aan de stijging van grondstofprijzen, een hoger aantal uren dat aan de toestellen wordt gewerkt en een stijging van de uurloonkosten.

Er is inmiddels ook meer inzicht in de kosten die ontstaan door het gelijktijdig ontwikkelen, testen en produceren van de F-35. Deze *concurrency* kosten houden verband met de noodzaak om op grond van het testprogramma aanpassingen uit te voeren aan toestellen die al in productie zijn. Hiervoor zijn in het project Vervanging F-16 mogelijke uitgaven geraamd. Pas nu wordt inzichtelijk wat er in het kader van *concurrency* aan de toestellen aangepast zou moeten worden. Het betreft bijvoorbeeld aanpassingen aan een constructie-element dat minder vliegreuen meegaat dan werd aangenomen en aan het *integrated power package* (een soort energiebron) dat minder duurzaam is gebleken. De *concurrency* kosten komen bovenop de eerder genoemde stijging van de productiekosten en zijn voor rekening van de afnemer. Voor de beide Nederlandse toestellen zijn ramingen beschikbaar van de verwachte meerkosten op het moment dat de ontwikkeling van de F-35 zal zijn voltooid. Voor het eerste toestel is die raming op dit moment € 9 miljoen en voor het tweede toestel € 6,8 miljoen (prijspeil 2011, plandollarkoers € 0,75).

Het totaal van de kosten op grond van de nu bekende informatie voor deelneming aan de operationele testfase komt uit op € 295,9 miljoen (prijspeil 2011, plandollarkoers € 0,75). Dit bedrag, dat geheel ten laste komt van het projectbudget Vervanging F-16, is inclusief de aanschafkosten van de twee toestellen met de bijkomende middelen, prijsstijgingen en aanpassingen in verband met *concurrency*. Deze actuele raming valt binnen de reeds genoemde raming van € 301,1 miljoen (prijspeil 2011). Zoals steeds het geval is geweest zijn de kosten van de exploitatie tijdens de operationele testfase en van de *Block-3 upgrade* daar niet bij inbegrepen.

Een overzicht van de kosten is opgenomen in de onderstaande tabel. Ook is een raming opgenomen van de extra kosten van reservedelen waarvan de productie over enige tijd zal worden beëindigd (*Diminishing Manufacturing Sources, DMS*). Om ook op langere termijn in de behoefte aan dergelijke reservedelen te voorzien, moet er een vervanger van de bewuste componenten worden ontwikkeld of moeten er voldoende exemplaren worden aangeschaft voor de resterende levensduur. Naar verwachting is hiermee tot aan de voltooiing van de operationele testfase ongeveer € 2,3 miljoen gemoeid. Na de operationele testfase komen kosten voor DMS ten laste van het exploitatiebudget.

	Toestel 1 LRIP-3	Toestel 2 LRIP-4
Aanvankelijke kosten toestel inclusief motor	€ 103,1	€ 85,1
Plafondprijs tweede toestel inclusief motor	nvt	€ 91,1
Aanvankelijke kosten bijkomende middelen	€ 27,6	€ 21,3
Aanvankelijke kosten toestellen inclusief bijkomende middelen	€ 130,7	€ 106,4
Raming kostenstijging na voltooiing productie in procenten	14%	3,5%
Raming kostenstijging na voltooiing productie in euro's	€ 18,3	€ 3,7
Raming kosten <i>concurrency</i> na voltooiing ontwikkeling	€ 9	€ 6,8
Huidige raming totale kosten toestellen inclusief bijbehorende middelen	€ 158,0	€ 116,9
Raming kosten deelneming IOT&E MoU		€ 21
Raming totale kosten toestellen inclusief bijkomende middelen en deelneming IOT&E MoU		€ 295,9
Raming personele exploitatie tijdens IOT&E		€ 6,1
Raming materiële exploitatie tijdens IOT&E		€ 26,7
Raming <i>Block upgrade 3</i>		€ 4,1
Raming DMS-kosten		€ 2,3

Alle bedragen zijn in miljoenen euro's in prijsspeil 2011 en komen ten laste van het projectbudget Vervanging F-16 op begrotingsartikel 25 DMO, met uitzondering van de kosten van de personele exploitatie die ten laste komen van het begrotingsartikel 23 CLSK.

Bij de aanvang van het F-35 programma werd gedacht dat de ontwikkeling van de F-35 door de grootschalige toepassing van computersimulaties anders zou verlopen dan eerdere ontwikkelingstrajecten van jachtvliegtuigen. Dit blijkt te optimistisch te zijn geweest. Ook als het F-35 programma een traditioneel programma zou zijn geweest, zou Nederland echter een aantal toestellen in een relatief vroeg stadium hebben besteld ten behoeve van een operationele testfase. Ook in dat geval zou Nederland zijn geconfronteerd met een bepaalde mate aan *concurrency* en de daarmee gemoeide kosten. De risico's van de gelijktijdige ontwikkeling en productie van de F-35 zullen de komende jaren afnemen naarmate de ontwikkeling voortschrijdt.

Vanwege de kosten die aan de *concurrency* problematiek zijn verbonden heeft minister Panetta op 26 januari jl. aangekondigd dat de Verenigde Staten de aantallen te verwerven toestellen in de komende jaren met 179 zullen verminderen ten opzichte van de 420 stuks in de huidige bestelreeks. Pas als de verwachte kosten voor *concurrency* op een aanvaardbaar niveau komen, zal de productie worden opgevoerd. Het totale aantal toestellen dat de Verenigde Staten gepland heeft af te nemen is niet veranderd, maar de aanpassing zal er wel toe leiden dat de productie de komende jaren niet significant zal toenemen. Het *JSF Program Office* (JPO) van het Pentagon streeft ernaar de fabrikant vanaf de LRIP-5 productieserie te laten delen in de kosten veroorzaakt door *concurrency*. De onderhandelingen daarover zijn nagenoeg voltooid.

Het JPO onderzoekt in overleg met de betrokken partnerlanden wanneer de benodigde aanpassingen het beste aan de toestellen kunnen worden uitgevoerd. Hierbij wordt onder meer rekening gehouden met de beschikbaarheid van de toestellen voor de opleiding van de vliegers en voor de operationele testfase, en wordt gestreefd naar zo laag mogelijke kosten. Naarmate de ontwikkelingsfase (SDD-fase) voortschrijdt, zal over deze kosten meer duidelijkheid ontstaan. Het streven is de aanpassingen zoveel mogelijk uit te voeren bij grotere onderhouds- en inspectiewerkzaamheden.

De uitgaven die daarmee gemoeid zijn, zullen worden gedaan in de periode na de levering van de toestellen, maar wel voorafgaand aan de operationele testfase die vooralsnog in 2015 zal aanvangen.

Bezoek aan de Verenigde Staten

In de week van 9 januari jl. heb ik een bezoek gebracht aan de Verenigde Staten. De ontwikkelingen in het F-35 programma en de Nederlandse betrokkenheid bij het programma zijn uitvoerig aan de orde geweest. Ik heb daarover op 10 januari gesproken met de *Executive Vice President* van Lockheed Martin, de heer Heath. Bij mijn bezoek aan de fabriek van Lockheed Martin in Fort Worth was het eerste Nederlandse toestel te zien dat in augustus van dit jaar zal worden opgeleverd. Op 12 januari is het programma aan de orde gekomen in gesprekken met de Amerikaanse minister van Defensie Panetta en met vice-admiraal Venlet, de directeur van het JPO.

Tijdens de gesprekken heb ik mij kritisch uitgelaten over de vertragingen waarmee het programma te kampen heeft en de kostenstijgingen van de F-35 toestellen. Bij het JPO heb ik bovendien de informatievoorziening over het programma aan de partners aan de orde gesteld. Verbeteringen daarin moeten mij in staat stellen de Kamer eerder van de relevante ontwikkelingen op de hoogte te brengen. Vice-admiraal Venlet erkende dat de informatievoorziening niet optimaal is geweest en beloofde al het mogelijke te doen om de communicatie te verbeteren. Als blijk daarvan overhandigde hij mij een brief over de interne maatregelen die hij in het JPO heeft genomen. De brief is ter informatie gevoegd als bijlage.¹

Minister Panetta heeft mij onomwonden het belang van de F-35 voor de Amerikaanse strijdkrachten duidelijk gemaakt. Mede in het licht van de nieuwe Amerikaanse strategische visie staat de invoering van de F-35 als vijfde generatie jachtvliegtuig ter vervanging van een reeks verouderde vliegtuigen vast. De F-35 heeft prioriteit in het Amerikaanse investeringsprogramma en minister Panetta heeft onderstreept dat de Verenigde Staten volledig zijn gecommitted aan de bouw van het toestel. Dat de Amerikaanse regering de productieaantallen in de komende jaren verlaagt in verband met de *concurrency* kosten, doet hieraan niet af. Ten slotte beklemtoonde hij het volste vertrouwen te hebben dat de F-35 aan de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

hoge verwachtingen van Nederland en de overige partners zal voldoen. In dat kader moet ook de mededeling van 20 januari jl. worden gezien dat de voorwaardelijke status (de zogenoemde *probation*) van de *Short Take-off and Vertical Landing* (STOVL-) versie van de JSF is opgeheven. Tijdens het bezoek stelde hij mij daarvan reeds op de hoogte. Minister Panetta vindt de voortgang van de ontwikkeling van de STOVL in het afgelopen jaar van dien aard dat hij dit besluit heeft kunnen nemen. Aan de onzekerheid die sinds een jaar bestond over de voortzetting van de ontwikkeling van de STOVL is hiermee een einde gekomen.

Vooral tijdens de gesprekken in Fort Worth eerder in de week ben ik uitvoerig ingegaan op het grote belang dat Nederland hecht aan de inschakeling van de Nederlandse industrie, zowel bij de ontwikkeling en productie als gedurende de toekomstige instandhouding van het toestel. Mede in dit verband heb ik beklemtoond dat Nederland met de deelneming aan drie MoU's en de operationele testfase en de aanschaf van de daarvoor benodigde twee toestellen volwaardig partner in het JSF-programma blijft.

Mij is gebleken dat de Amerikanen zeer te spreken zijn over de kwaliteit van de door Nederland geleverde producten voor de F-35. De prognoses voor de inschakeling van de Nederlandse industrie bij de ontwikkeling en de productie zijn op langere termijn dan ook ongewijzigd. Wel heeft het besluit van minister Panetta om de komende jaren minder toestellen te bestellen en zo de kosten in verband met de *concurrency* te beperken tot gevolg dat, anders dan lange tijd was voorzien, de productie van vliegtuigbouwer Lockheed Martin en motorfabrikant Pratt & Whitney de eerstvolgende jaren niet zal toenemen. De beperking van de productie-omvang in de komende jaren kan onderaannemers en toeleveranciers voor problemen stellen, omdat zij minder snel hun investeringen zullen kunnen terugverdienen. De gevolgen van de nieuwe, vlakke productiereeks zullen voelbaar zijn voor alle betrokken bedrijven, zowel in de Verenigde Staten als in partnerlanden.

Naar aanleiding van het bezoek heeft de heer Heath mij een brief gestuurd die eveneens als bijlage is gevoegd.¹ Daarin schetst hij onder meer de vorderingen van het testprogramma en de productie in het afgelopen jaar. Hij schrijft voorts dat de vooruitzichten thans goed zijn, al onderstreept hij het belang van stabiele productieaantallen om de schaalvoordelen te kunnen bereiken die allengs de prijs per toestel moeten drukken. Hij schrijft met waardering over de bijdragen die Nederlandse bedrijven nu al aan het programma leveren en wijst op de aanvullende mogelijkheden die kunnen ontstaan.

Zoals bekend zal de instandhoudingsfase decennia beslaan en een zeer grote financiële omvang hebben. Nederland heeft zich de afgelopen jaren sterk gemaakt om het motorenonderhoud voor Europese JSF-gebruikers in en rondom Woensdrecht onder te brengen als onderdeel van het *Maintenance Valley initiatief*. Intussen is duidelijk geworden dat Noorwegen vergaande ambities heeft op het gebied van het motorenonderhoud van de JSF. Noorwegen heeft al besloten dat de JSF de F-16 zal opvolgen en de Noorse regering overweegt belangrijke investeringen te doen in onderhoudsfaciliteiten. In de gesprekken bij Lockheed Martin is mij duidelijk geworden dat het Noorse verwervingsbesluit bedrijven uit dat land een goede uitgangspositie heeft bezorgd voor de inschakeling in de instandhoudingsfase. Dit is voor mij mede aanleiding om in overleg te treden met mijn Noorse ambtgenoot om de mogelijkheden van samenwerking te verkennen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Hoe dan ook staat internationale samenwerking hoger dan ooit op de agenda van de internationale partners vanwege de dalende defensiebudgetten. *Smart Defence* in de Navo en *Pooling & Sharing* in de EU moeten de komende maanden resulteren in doorbraken op dit terrein. Dit geldt nadrukkelijk ook voor de vervanging van de F-16. In en rondom de bijeenkomst van de *Northern Group* voorafgaande aan de Navo-ministeriële van 2 februari in Brussel zal ik met een aantal collega's ook de samenwerkingsmogelijkheden ten aanzien van de vervanging van de F-16 bespreken. Ik verwacht veel van die samenwerking omdat Nederland met de F-16 goede ervaringen heeft opgedaan in de samenwerking met België, Noorwegen, Denemarken en Portugal. Ik hoop dat we de samenwerking in de toekomst kunnen voortzetten en waar mogelijk verbreden. Een verkenning van de mogelijkheden is op dit moment opportuun omdat de politieke besluitvorming in de landen niet synchroon loopt. Wachten tot de laatste partner beslist, vermindert de kans op betekenisvolle samenwerking.

Ten slotte

De Verenigde Staten zijn vastbesloten het F-35 programma tot een succes te maken. Falen is geen optie voor de Amerikaanse overheid en evenmin voor Lockheed Martin. Het afgelopen jaar heeft het Pentagon een aantal ingrijpende maatregelen getroffen om het programma weer op de rails te krijgen en een beheerst verloop in de komende jaren te waarborgen. Ik heb waardering voor de doortastendheid die mijn Amerikaanse ambtgenoot Panetta aan de dag legt. De internationale F-35 partners mogen daar vertrouwen uit putten. Dat neemt niet weg dat ik de ontwikkelingen in het programma kritisch zal blijven volgen en mij samen met andere Europese partners zal inspannen om onze belangen zo goed mogelijk te behartigen. Internationale samenwerking staat voorop.

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen