

Vergaderjaar 2012–2013

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 309

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2013

Inleiding

Op 17 januari jl. heeft de vaste commissie voor Defensie (VCD) mij verzocht om een reactie op het hoofdstuk over de F-35 uit het rapport over het Amerikaanse begrotingsjaar 2012 van de *Director Operational Test and Evaluation* van het Amerikaanse ministerie van Defensie. Tevens is verzocht om in te gaan op de gevolgen van dit rapport voor het besluitvormingsproces omtrent de aanschaf van de F-35. Eveneens op 17 januari jl. heeft de VCD mij gevraagd om een geactualiseerde stand van zaken met betrekking tot de testtoestellen, inclusief de opties voor de aanwending van deze toestellen tot 2015 met de daarbij behorende financiële aspecten. Hierbij voldoe ik, voor zover mogelijk, aan deze verzoeken.

Ook ga ik, naar aanleiding van de begrotingsbehandeling van 12 en 13 december 2012 (Handelingen II, 2012/2013, nrs. 34 en 35 behandeling begroting Defensie), nader in op de ontwikkelingen in Canada en de Verenigde Staten. Ten slotte kom ik met deze brief terug op de toezegging van mijn ambtsvoorganger tijdens het algemeen overleg van 5 juli 2012 (Kamerstuk 26 488, nr. 304), om te reflecteren op een alternatieve operationele testfase van de F-35.

Rapport DOT&E

Jaarlijks in januari ontvangt het Amerikaanse Congres een rapport van de *Director Operational Test and Evaluation* (DOT&E) van het Pentagon over de voortgang van alle grote wapenprogramma's, waaronder de F-35. De DOT&E is de hoogste, onafhankelijk opererende adviseur van de Amerikaanse minister van Defensie op het gebied van het testen van nieuwe Amerikaanse wapensystemen. Het rapport over de voortgang in 2012 is op 11 januari jl. openbaar gemaakt.

In het rapport komen geen grote, nieuwe zaken aan het licht. Veel van de vermelde problemen betreffen kwesties die al enige tijd spelen en de

nodige aandacht hebben, zoals de software en de vliegerhelm. De Kamer is hierover onder meer geïnformeerd met de jaarrapportages over 2010 en 2011 van het project Vervanging F-16 (Kamerstukken 26 488, nrs. 258 en 294 van respectievelijk 17 maart 2011 en 6 juni 2012). Het rapport van DOT&E wordt zeer serieus genomen door het *F-35 Joint Program Office* (JPO) van het Pentagon, dat leiding geeft aan het F-35 programma. Het JPO heeft samen met de fabrikant veel tijd en energie besteed aan het oplossen van de problemen en zal dit blijven doen. Ik ben content met het feit dat een onafhankelijke organisatie het programma kritisch volgt. Dit komt de kwaliteit en de veiligheid ten goede.

De voornaamste bevindingen uit het recente rapport van DOT&E zijn de volgende:

- Eind 2012 is 34 procent van het totale test- en ontwikkelingsprogramma van de F-35 voltooid. Nog steeds is sprake van een hoge mate van *concurrency*, de overlap van ontwikkeling, testen en productie.
- In het afgelopen jaar zijn meer vluchten uitgevoerd dan gepland. Ook ten aanzien van het totale aantal behaalde testpunten ligt het programma voor op de planning. Niet alle testdoelen voor 2012 zijn echter gehaald, soms als gevolg van beperkingen aan het toestel waardoor tests nog niet konden worden uitgevoerd. Omdat enkele testdoelen voor de komende jaren naar voren zijn gehaald, is het totale aantal behaalde testpunten van alle versies samen toch hoger dan de in 2011 gemaakte planning voor 2012.
- De F-35B en C-varianten hebben een voorsprong in het testprogramma, de F-35A – de versie waarvoor Nederland belangstelling heeft – had eind 2012 een achterstand van 7 procent.
- In het afgelopen jaar is bij de F-35A variant een aantal nieuwe gebreken geconstateerd. Het betreft twee nieuwe scheurtjes in de dragende structuur van het toestel en bovendien functioneert het systeem voor het bijtanken van het toestel in de lucht nog niet goed.
- Voor alle varianten geldt dat bij langdurig gebruik van de naverbrander de staartvlakken worden beschadigd, dat connectoren van bepaalde antennes niet goed functioneren en dat de processors voor de beeldschermen in de cockpit onvoldoende capaciteit hebben.
- De ontwikkeling van de vliegtuigsoftware verloopt trager dan gepland. De achterstand bedraagt drie tot zes maanden. Als gevolg hiervan beschikken de inmiddels afgeleverde productietoestellen over minder operationele capaciteiten dan was voorzien.
- Om de kwetsbaarheid van het toestel te onderzoeken zijn proeven uitgevoerd waarbij een F-35 toestel op de grond is beschoten. Deze proeven laten zien dat de kwetsbaarheid van het toestel is vergroot door een eerder besluit om enkele veiligheidssystemen te verwijderen. Die stap is in het verleden genomen om gewicht te besparen. Volgens DOT&E voldoet de F-35 hierdoor niet meer aan de eis dat het toestel minder kwetsbaar is dan oudere toestellen.
- Een brandstoftank bevat naast brandstof een luchtmengsel. Om te voorkomen dat dit luchtmengsel kan ontbranden is de F-35 voorzien van een systeem om de samenstelling van dit mengsel aan te passen. In bepaalde omstandigheden functioneert dit systeem nog niet voldoende, waardoor uit veiligheidsoverwegingen onder meer nog niet gevlogen mag worden in de buurt van onweer.
- Het tijdschema van de resterende ontwikkeling van de F-35 en de planning van de operationele testfase bevat volgens DOT&E een te grote overlap waardoor hij niet akkoord wil gaan met de planning van de operationele testfase.

De *Director OT&E* doet tien aanbevelingen waarvan het JPO er zes al heeft opgevolgd. Twee aanbevelingen die betrekking hebben op de gewichtsvermindering worden niet opgevolgd omdat het JPO die niet nodig acht

en één aanbeveling wordt nog bestudeerd. Over de resterende aanbeveling – inzake de overlap van de resterende technische testfase en de operationele testfase – wordt nog overleg gevoerd in het Pentagon.

Het jaarlijkse rapport van DOT&E bevat veel informatie over de voortgang van de ontwikkeling van de F-35, maar wel in de vorm van een terugblik. Gezien het stadium waarin de ontwikkeling van het toestel zich bevindt, is het niet verrassend dat gebreken worden geconstateerd. Het rapport werpt als zodanig geen nieuw licht op de voortgang van het F-35 programma. De planning voor de ontwikkeling en het testen tijdens de ontwikkeling blijft gehandhaafd en het rapport heeft evenmin gevolgen voor het afleveren van toestellen. Zoals afgesproken in het regeerakkoord zal het kabinet eind 2013 een besluit nemen over de vervanging van de F-16.

Ontwikkelingen in Canada

De Canadese regering heeft in 2010 besloten 65 F-35's aan te schaffen ter vervanging van de huidige CF-18 gevechtsvliegtuigen. De Canadese *Auditor General*, een functionaris wiens bevoegdheden vergelijkbaar zijn met die van de Algemene Rekenkamer in Nederland, heeft in april 2012 een kritisch rapport gepubliceerd over het besluitvormingsproces. Over dit rapport en de reactie van de Canadese regering daarop bent u geïnformeerd met de brieven van 5 april en 25 mei 2012 (Kamerstukken 26 488, nrs. 291 en 293) en met de genoemde jaarrapportage over 2011. Hierbij is ook ingegaan op de verschillen tussen de situatie in Canada en die in Nederland.

De Canadese regering heeft op 3 april 2012 besloten de besluitvorming geheel over te doen en hiervoor een zevenpuntenplan gepresenteerd. Wel blijft Canada partner in het F-35 programma. Het aanschafbudget is bevroren en de voorbereiding van het nieuwe aanschafbesluit is nu een interdepartementale verantwoordelijkheid. In opdracht van de regering zijn inmiddels rapporten opgesteld over de kosten en de industriële aspecten van de F-35 aanschaf. Daarnaast gaat Canada een kandidatenvergelijking houden, iets wat tot nu toe nog niet is gedaan. Inmiddels zijn enkele fabrikanten benaderd met een verzoek om informatie ten behoeve van een eerste inventarisatie. Het gaat om de fabrikanten van de F-35, de Eurofighter Typhoon, de Rafale, de Saab Gripen NG en de F-18 Super Hornet. Na voltooiing van het zevenpuntenplan worden de resultaten gepresenteerd aan een Ministerieel Comité, dat vervolgens een besluit neemt.

Ontwikkelingen in de Verenigde Staten

In het Amerikaanse Congres, en tussen het Congres en de president, bestaat nog geen overeenstemming over de federale overheidsbegroting. Eerder was afgesproken dat als op 1 januari jl. nog geen overeenstemming zou zijn bereikt, automatische bezuinigingen – ook op de begroting van het Pentagon – van kracht zouden worden (*sequestration*). Begin januari is besloten deze termijn te verlengen tot 1 maart aanstaande. Als het inderdaad tot deze bezuinigingen zou komen, heeft dit mogelijk een weerslag op het F-35 programma. De Verenigde Staten hebben recent hun voornemens voor de aanschaf van in totaal 2443 F-35 toestellen in drie varianten bevestigd.

Stand van zaken testtoestellen

Op 21 december 2012 (Kamerstuk 26 488, nr. 308) heb ik de Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de testtoestellen, waaronder

de financiële aspecten. Deze informatie is nog steeds actueel. Sindsdien is geen nadere prijsinformatie ontvangen en ook de geplande aflevermomenten van de toestellen zijn ongewijzigd. Het eerste toestel is gereed voor de formele overdracht aan Nederland. Op dit moment is het toestel gestald bij de fabrikant en Nederland moet het uiterlijk 31 maart aanstaande afnemen. Eén van de procedures die voor de overdracht dienen te worden voltooid, betreft het sluiten van een overeenkomst met de Amerikaanse overheid over de instandhouding. De inhoud van deze overeenkomst is echter afhankelijk van het gebruik van toestellen in de eerstkomende jaren. Hieronder ga ik daar nader op in. De productie van het tweede Nederlandse F-35 toestel verloopt volgens plan. Levering van dit toestel aan Nederland is voorzien voor de zomer van 2013.

Planning operationele testfase

Het Pentagon heeft de planning van de operationele testfase, waaraan de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nederland deelnemen, nog niet formeel vastgesteld. Zoals vermeld heeft DOT&E bezwaar tegen de overlap van de technische ontwikkelingsfase en de operationele testfase. Het overleg in het Pentagon hierover wordt voortgezet. Indien het Pentagon tegemoet komt aan deze aanbeveling van DOT&E, kan dat gevolgen hebben voor de planning van de operationele testfase.

De operationele testfase is nu voorzien voor de periode van begin 2015 tot eind 2018, een periode van bijna vier jaar. Dat wil zeggen dat de operationele testfase niet alleen later aanvangt maar ook een langere periode zal beslaan dan oorspronkelijk gepland. In 2008, bij de voorbereiding van de besluitvorming over de twee F-35 testtoestellen, was de verwachting dat de gehele operationele testfase zou duren van het voorjaar van 2012 tot augustus 2014, een periode van tweeënehalf jaar (brief van 17 november 2008, Kamerstuk 26 488, nr. 121).

De operationele testfase bestaat uit twee delen: de operationele beproeving van de *Block 2* software en van de *Block 3* software. In 2008 was het uitgangspunt dat Nederland alleen aan het *Block 3* gedeelte van de operationele testfase zou deelnemen in de periode 2013–2014. De deelneming aan *Block 2*, die zou beginnen in het voorjaar van 2012, was toen niet mogelijk omdat de Nederlandse testtoestellen daarvoor niet op tijd zouden worden geleverd.

Door het uitstel van de start van de operationele testfase is de vraag aan de orde welke opties er zijn voor het gebruik van de testtoestellen in de komende jaren. Allereerst heeft Defensie bij de Verenigde Staten geïnformeerd naar de Amerikaanse mogelijkheden om de Nederlandse toestellen tot 2015 te leasen. Het Pentagon heeft inmiddels laten weten daarvoor, in verband met budgettaire beperkingen, geen mogelijkheden te zien. Er worden nu verschillende andere opties onderzocht, variërend van het stallen van de toestellen totdat in 2015 de opleidingen voor het *Block 3* deel van de operationele testfase beginnen, tot het eerder beginnen van de opleidingen in 2013, al dan niet gecombineerd met de deelneming aan het *Block 2* deel van de operationele testfase. Dit leidt tot de noodzaak de toestellen te stallen of aanvullend personeel op te leiden, bij te scholen en te trainen, hetgeen financiële consequenties heeft. Waar eerder voor de operationele testfase € 27,1 miljoen was geraamd, is – afhankelijk van de gekozen optie – voor de aangepaste operationele testfase maximaal € 47 tot 55 miljoen benodigd. Deze kosten kunnen worden afgedekt binnen de projectreservering Vervanging F-16, zoals weergegeven in de Jaarrapportage Vervanging F-16 (Kamerstuk 26 488 nr. 294 van 6 juni 2012). Voor het algemeen overleg van 3 april a.s. zal ik de Kamer nader informeren over de planning voor de komende jaren, de wijze waarop Defensie

voornemens is deel te nemen aan de operationele testfase van de F-35 en de daarmee samenhangende financiële aspecten.

Alternatieve testfase

Tijdens het algemeen overleg over de vervanging van de F-16 op 5 juli 2012 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd u te informeren over een alternatief voor de internationale operationele testfase waaraan Nederland voornemens is mee te doen. Nederland zou een dergelijke alternatieve operationele testfase in beginsel zelf kunnen organiseren, al dan niet met partners. In de loop van datzelfde overleg heeft mijn ambtsvoorganger een onafhankelijk onderzoek toegezegd naar de gevolgen van het uitstappen uit de testfase en het uitstappen uit het hele F-35 programma. Zoals bekend hebben de Algemene Rekenkamer en SEO Economisch Onderzoek dit onderzoek uitgevoerd.

In het bijzonder de Algemene Rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek de mogelijkheden van een alternatieve operationele testfase uitvoerig gezien. Defensie heeft op verzoek van de Algemene Rekenkamer zeven varianten uitgewerkt die uiteenlopen van één die de internationale testfase zoveel mogelijk benadert tot het volledig afzien van een testfase. De Algemene Rekenkamer heeft deze varianten en de financiële aspecten tegen het licht gehouden en heeft daar vervolgens de conclusie aan verbonden dat het uitstappen uit de internationale operationele testfase geen voor de hand liggende optie is. In het rapport van de Algemene Rekenkamer zijn de onderzochte varianten grondig uiteengezet.

De minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert