

Vergaderjaar 2013–2014

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 347

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2014

Op 17 april jl. is in de Verenigde Staten het *Selected Acquisition Report (SAR)* 2013 over het F-35 programma aan het Amerikaanse Congres gezonden. Het rapport bevat informatie over de voortgang van het programma en diverse financiële kengetallen over de Amerikaanse deelneming aan het programma. Zoals reeds toegezegd in mijn brief van 4 april jl. (Kamerstuk 26 488, nr. 343) zend ik u hierbij afzonderlijk het rapport en beschrijf ik de hoofdlijnen daarvan in deze brief. Het Pentagon heeft het SAR niet openbaar aan Defensie aangeboden. Dat verhindert mij het u openbaar te verstrekken. Het rapport bied ik u daarom commercieel vertrouwelijk aan (kenmerk BS2014013716)¹.

Achtergrond Selected Acquisition Report

Het Amerikaanse Ministerie van Defensie informeert het Amerikaanse Congres jaarlijks over de stand van zaken, de planning, de prestaties en de financiële aspecten van alle grote investeringsprojecten, waaronder het F-35 programma. Dit SAR wordt binnen 45 dagen na publicatie van het *Presidential Budget Request* aangeboden. Het F-35 SAR 2013 gaat uit van het *Presidential Budget Request* voor *Fiscal Year 2015* en de meest recente wijzigingen in de planningsaantallen en de geplande bestelreeksen van de F-35 partnerlanden (waaronder het lagere Nederlandse planningsaantal van 37 toestellen). Deze wijzigingen zijn tijdens de *JSF Executive Steering Board* van 3 april jl. vastgesteld. Het F-35 SAR 2013 presenteert de informatie over het F-35 programma in twee deelprojecten: het vliegtuig en de motor.

Algemene voortgang

In het hoofdstuk *Executive Summary* wordt de stand van zaken van het programma toegelicht. Het meldt de in 2013 behaalde successen in het

¹ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

testprogramma en de productie, maar ook de actuele uitdagingen en risico's. Zoals eerder gemeld door de *Director Operational Test & Evaluation* en het *Government Accountability Office* (zie Kamerstukken 26 488, nr. 339 en 344), stelt ook het SAR dat vertraging van de software-ontwikkeling het hoogste risico voor het programma is. Verder wordt gewezen op risico's bij de ontwikkeling van het *Autonomic Logistics Information System* (ALIS) en de nog achterblijvende bedrijfszekerheid van de toestellen (*reliability & maintainability*). Ook wordt beschreven welke maatregelen er zijn genomen om deze risico's te beheersen. Verder wordt gemeld dat het verbeteren van de betaalbaarheid van het programma topprioriteit heeft, zowel tijdens de ontwikkeling en de productie als tijdens de instandhouding en het gebruik van de F-35.

Planning

In het hoofdstuk *Schedule* worden in tabelvorm de belangrijkste mijlpalen van het ontwikkelings- en testprogramma beschreven en de huidige verwachting over de haalbaarheid daarvan. Uit de tabel blijkt dat er geen vertragingen worden verwacht ten opzichte van de planning zoals die in 2011 is herzien.

Prestaties

Voor elk van de drie versies van de F-35 zijn verschillende operationele eisen vastgesteld, waaronder vijftien zogeheten *key performance parameters* (KPP's). In het hoofdstuk *Performance* van het SAR wordt in tabelvorm de huidige score voor de KPP's weergegeven en afgezet tegen de vastgestelde streefwaarde en onderwaarde. Voor Nederland zijn de vier KPP's voor de F-35A (CTOL) van belang, waaronder die voor het verwachte vliegbereik. Het SAR 2012 meldde dat het vliegbereik iets boven de onderwaarde zou uitkomen (zie Kamerstuk 26 488, nr. 324). Het SAR 2013 meldt nu een toename van de verwachting met tien zeemijlen.

Totale programmakosten

In vergelijking met het SAR 2012 zijn de geraamde totale kosten van het F-35 programma voor de Verenigde Staten gedaald met \$ 15,1 miljard (1,6 procent) van \$ 936,4 miljard tot \$ 921,3 miljard (prijspeil 2012). Dit is het tweede opeenvolgende jaar dat de totale programmakosten afnemen (in het SAR 2011 werden deze nog geraamd op \$ 947,5 miljard, prijspeil 2012). De totale programmakosten bestaan uit de initiële investeringskosten (*Total Acquisition Costs*) en de exploitatiekosten (*Operation & Support Costs*). De kostendaling is het saldo van lagere ramingen van de exploitatiekosten en hogere van de investeringskosten. Het SAR onderstreept dat de ramingen verwachtingen over de programmakosten zijn, waarbij een betrouwbaarheidsniveau van 50 procent is gehanteerd. Daarmee is de kans dat de uiteindelijke kosten hoger of lager uitvallen even groot.

Initiële investeringskosten

Zoals blijkt uit het hoofdstuk *Cost and Funding* bedragen de geraamde initiële investeringskosten² thans \$ 323,5 miljard (prijspeil 2012). Dit is een toename van \$ 4,1 miljard (1,3 procent) ten opzichte van de raming van \$ 319,4 miljard in SAR 2012. Deze toename is onder meer het gevolg van hogere arbeidskosten bij de leveranciers, nacalculaties over de voltooide

² Dit betreft de Amerikaanse kosten van het ontwikkelings- en testprogramma (RDT&E), de aanschaf van 2.443 F-35 toestellen in drie varianten, de aanschaf van bijkomende middelen en de benodigde aanpassingen van infrastructuur.

productieseries en de effecten van de aanpassingen in de planningsaantallen en bestelreeksen. De kostenstijging is vooral toe te schrijven aan de hogere kostenraming voor de motor.

Exploitatiekosten

De exploitatiekosten waren in het SAR 2012 niet geactualiseerd. In het SAR 2013 bevat het hoofdstuk *Operating and Support Cost* wel nieuwe ramingen van de afdeling *Cost Analysis and Program Evaluation* (CAPE) in het Pentagon. De verwachte totale exploitatiekosten zijn vastgesteld voor 2.443 toestellen (in drie varianten) op basis van een levensduur van 30 jaar per toestel en worden nu geraamd op \$ 597,8 miljard (prijsspeil 2012). Dit is een afname met \$ 19,2 miljard (3 procent) ten opzichte van de raming van \$ 617 miljard in SAR 2012. Deze kostendaling is de resultante van de verwerking van diverse factoren die van invloed zijn op de verwachte exploitatiekosten. Sommige factoren leiden tot hogere verwachte kosten. Zo heeft CAPE rekening gehouden met de huidige achterblijvende bedrijfszekerheid van de toestellen. Verder zijn nieuwe uitgangspunten gehanteerd over de toekomstige opbouw en geografische spreiding van F-35A squadrons van de Amerikaanse luchtmacht. Dit leidt tot hogere gemiddelde salariskosten bij deze squadrons. Andere factoren leiden echter tot lagere verwachte kosten, zoals nieuwe gegevens over reservedelen en toepassing van nieuwe ervaringscijfers bij de bepaling van kostenontwikkelingen.

Het SAR 2013 bevat ook een geactualiseerde raming door CAPE van de verwachte kosten per vliegtuig (*Cost Per Flying Hour*) in vergelijking tot de kosten van de Amerikaanse F-16C/D. De kosten per vliegtuig van een Amerikaanse F-35A worden thans geraamd op \$ 32.554 (prijsspeil 2012) versus \$ 25.541 van een F-16C/D. In het SAR 2012 werden de kosten per vliegtuig van de F-35A geraamd op \$ 31.923. Dat is een stijging van bijna 2 procent, terwijl de totale raming van de exploitatiekosten met 3 procent afneemt. Dit verschil hangt samen met het feit dat de hogere gemiddelde salariskosten bij de Amerikaanse F-35A squadrons alleen geldt voor dat vliegtuigtype. De geraamde kosten per vliegtuig van de F-35A zijn ongeveer 27 procent hoger dan die van de F-16C/D. Het SAR schrijft dat het – gegeven de belangrijke verbetering van militaire capaciteiten van de F-35 ten opzichte van de F-16 – redelijk is te verwachten dat de exploitatiekosten hoger zullen zijn. Deze cijfers zijn overigens niet rechtstreeks toepasbaar op de Nederlandse situatie, omdat de Nederlandse opbouw van de kosten verschilt met de Amerikaanse opbouw en omdat het een ander model van de F-16 betreft.

Kale stuksprijzen

In het hoofdstuk *Unit Costs* meldt het SAR voor alle drie de F-35 varianten de gemiddelde kale stuksprijzen van de toestellen die de Verenigde Staten afnemen. Deze prijzen worden bepaald over de gehele looptijd van de productie van Amerikaanse toestellen, tot en met het jaar 2039. Bij de berekening is rekening gehouden met de productie van toestellen voor partnerlanden en voor landen die toestellen aanschaffen via *Foreign Military Sales* (FMS). Voor de partnerlanden is uitgegaan van de meest recente planreeksen (612), voor FMS-landen is uitgegaan van de al geplaatste bestellingen (61). Voor de F-35A variant neemt de gemiddelde Amerikaanse kale stuksprijs met 1,2 procent toe van \$ 76,8 miljoen in het SAR 2012 naar \$ 77,7 miljoen in het SAR 2013 (beide prijspeil 2012)³.

³ Dit betreft \$ 66 miljoen voor het toestel en \$ 11,7 miljoen voor de motor.

Appreciatie

Wat de status van het programma, de risico's en de planning betreft, meldt het rapport geen nieuwe inzichten. Ook de prioriteit die het JPO en het Pentagon aan betaalbaarheid toekennen, is de Kamer bekend (onder andere Kamerstuk 26 488 nr. 339). De effecten van de geactualiseerde Amerikaanse ramingen van investerings- en exploitatiekosten op de Nederlandse ramingen moeten nog worden berekend. Het JPO spitst nu de nieuwe financiële informatie op de Nederlandse situatie toe. Met behulp daarvan zullen geactualiseerde ramingen van de Nederlandse investerings- en exploitatiekosten worden opgesteld, die ik zal opnemen in de komende jaarrapportage over het project Vervanging F-16.

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