

Vergaderjaar 2008–2009

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 166

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 april 2009

De vaste commissies voor Defensie, Economische Zaken en Financiën en de commissie voor de Rijksuitgaven hebben op 9 april jl. verzocht (kenmerk 09-DEF-B-041) om een reactie op twee analyses gepresenteerd door de heer Boeder tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer van 6 april. Hierbij voldoe ik aan dit verzoek.

De commissies verzoeken tevens om een overzicht van de aantallen ingevoerde F-35 toestellen per jaar, uitgaande van het planningsaantal van 85 toestellen, en de daarmee gemoeide bedragen. De tabel in bijlage¹ bevat de gevraagde informatie. De gepresenteerde jaarlijkse bedragen berusten op prijspeil 2008 en de nu voorziene productieleercurve. Bij de fasering van de opdracht tot verwerving en de contractering van vliegtuigen is uitgegaan van jaarlijkse bestellingen. Deze fasering kan anders zijn indien wordt besloten deel te nemen aan een meerjarige *Consortium Buy* (in 2010 of later) of te participeren in *Multi Year Buys* van de Verenigde Staten. Het in de tabel vermelde budget voor vliegtuigen van in totaal € 3,953 miljard maakt deel uit van het totale verwervingsbudget van € 6,154 miljard. De Jaarrapportage 2008 (Kamerstuk 26 488, nr. 159) en het addendum dat de Kamer deze week heeft ontvangen, bevatten daarover nadere informatie.

Exploitatiekosten

In het artikel over exploitatiekosten tracht de heer Boeder aan te tonen dat de exploitatiekosten van de F-35 veel hoger zullen zijn dan nu door Defensie wordt voorzien. Hij trekt de conclusie dat het exploitatiebudget van Defensie slechts voldoende is voor hooguit 57 toestellen in plaats van het planningsaantal van 85 toestellen. De auteur gaat daarbij in eerste instantie uit van totale Amerikaanse exploitatiekosten per toestel van nominaal \$ 288 miljoen (*Then Year*). Vervolgens hanteert hij, uitgaande van dit bedrag van \$ 288 miljoen, een eigen berekeningsmethode om te bepalen wat dit bedrag in prijspeil 2008 (*Calendar Year*) zou moeten zijn. Hij komt daarbij tot een bedrag van \$ 213 miljoen aan totale exploitatie-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kosten per toestel. Daarbij heeft hij echter geen realistische omrekeningsfactor gebruikt. De berekeningen die de auteur uitvoert met de bedragen uit Noorse rapporten lijden aan hetzelfde euvel. Volledige duidelijkheid over de gebruikte methode en de aannames wordt in het artikel overigens niet geboden.

Een indicatieve berekening, uitgaande van 2,5 procent inflatie per jaar, levert een geheel ander bedrag in prijspeil 2008 (*Calendar Year*) op van \$ 137 miljoen aan totale exploitatiekosten per toestel. Het voor het JSF-programma relevante Amerikaanse inflatiepercentage van de afgelopen jaren lag overigens nog iets hoger dan 2,5, waarmee het bedrag lager dan de genoemde \$ 137 miljoen zou uitvallen. Defensie heeft bij de recente prijspeilaanpassing van 2005 tot 2008 voor de kosten in dollars een totaal percentage van 8,74 gehanteerd. Voor de berekening van de exploitatiekosten in prijspeil 2008 moet rekening worden gehouden met samengestelde inflatie over een groot aantal jaren. Bij de berekening van de totale exploitatiekosten is het van belang dat de laatste Amerikaanse toestellen in 2037 worden geleverd en ongeveer dertig jaar meegaan. Het zwaartepunt van de Amerikaanse exploitatiekosten ligt daarom naar verwachting omstreeks 2038. Het is dan ook realistisch bij de bepaling van de Amerikaanse totale exploitatiekosten als gemiddelde het jaar 2038 te nemen, dertig jaar vanaf het prijspeil 2008. De samengestelde inflatie over dertig jaar is dan $1,025^{30} = 110$ procent. Uitgaande van het nominale bedrag van \$ 288 miljoen dat de auteur hanteert, resulteert dit in een bedrag aan totale exploitatiekosten per toestel van de genoemde \$ 137 miljoen in prijspeil 2008, in plaats van de door de auteur berekende \$ 213 miljoen (110 procent inflatie over \$ 137 miljoen is \$ 288 miljoen). Dit rekenvoorbeeld levert voor Nederland bij het planningsgetal van 85 toestellen en een plandollarkoers van € 0,83 een totaal aan exploitatiekosten van € 9,6 miljard op. Het spreekt vanzelf dat het hier een rekenvoorbeeld betreft. Dit maakt echter wel duidelijk dat de berekening van de auteur niet realistisch is.

De auteur stelt ten onrechte dat Defensie onvoldoende rekening zou houden met de stijging van de Amerikaanse exploitatiekosten en dat Defensie te weinig exploitatiebudget zou hebben voor het planningsaantal van 85 toestellen. In het addendum bij de Jaarrapportage 2008 dat de Kamer deze week heeft ontvangen, is het totale voor de F-35 benodigde exploitatiebudget berekend op € 9,9 miljard (prijspeil 2008 en plandollarkoers € 0,83). Daarbij is rekening gehouden met gestegen Amerikaanse kosten. Het Nederlandse exploitatiebudget bestaat echter niet alleen uit sommige Amerikaanse maar uiteraard ook uit Nederlandse kostenfactoren. Vergelijkingen met de Verenigde Staten of Noorwegen gaan dan ook niet zonder meer op. In de aanloop naar de definitieve besluitvorming over de vervanging van de F-16 in 2010 zal Defensie komend najaar voorafgaand aan de D-brief aan de Kamer de ramingen van de exploitatiekosten waar nodig verder actualiseren op basis van concrete resultaten van de verwervingsvoorbereiding.

De auteur suggereert ten onrechte dat aangezien de ontwikkelingskosten van de JSF sinds 2001 zijn gestegen, de schatting van de exploitatiekosten van 2008 onjuist zou zijn. Daarbij worden de antwoorden op schriftelijke vragen (zie antwoord op vraag 21 van Kamerstuk 31 300, nr. 11) over de kandidatenvergelijking van 2001 uit hun verband gerukt door deze slechts gedeeltelijk te citeren. Ook suggereert hij dat Defensie de resultaten van de kandidatenvergelijking uit de openbaarheid zou houden omdat die zouden tegenvallen. Deze suggestie is nergens op gebaseerd en de Kamer heeft kennis kunnen nemen van het tegendeel.

Marktanalyse

In het artikel over de marktanalyse tracht de auteur aan te tonen dat het totale aantal te produceren F-35 toestellen veel lager zal liggen dan het aantal van 4500 dat in de herijking van de *business case* wordt gebruikt. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de 3173 geplande toestellen van de negen JSF-partnerlanden, inclusief Nederland en de Verenigde Staten, en de export naar derde landen.

De minister van Economische Zaken is op de export naar derde landen reeds ingegaan in haar brief van 25 maart jl. (Kamerstuk 31 300, nr. 10). In deze brief is uiteengezet dat het JSF *Program Office* (JPO) bij het exportpotentieel een hoge raming (*high estimate*) van 1555 toestellen en een waarschijnlijke raming (*likely estimate*) van 1390 toestellen hanteert. Ik wijs erop dat in de komende decennia wereldwijd duizenden gevechtsvliegtuigen aan het eind van hun levensduur komen. De productie van de F-35 zal tot in de jaren dertig van deze eeuw doorgaan en daarom zal dit toestel vaak een kandidaat voor vervanging zijn. Het overzicht van de exportkansen dat de auteur verstrekt, richt zich vooral op de eerstkomende jaren en biedt daarom slechts een beperkt inzicht. Zoals bekend is bij de kandidatenevaluatie voor de vervanging van de F-16 uitgegaan van uitsluitend de 3173 toestellen van de partnerlanden omdat dit aantal het concreetst is (Kamerstuk 26 488, nr. 138 van 9 februari 2009).

In de brief van 7 mei 2008 (Kamerstuk 26 488, nr. 68) is een overzicht gegeven van de planningsaantallen van de partnerlanden die optellen tot 3173. Deze aantallen zijn in november 2008 door de partnerlanden bevestigd door de ondertekening van de gewijzigde Annex A van het PSFD MoU. Dit document, dat de Kamer eerder ter vertrouwelijke inzage heeft ontvangen (26 488, nr. 146), is inmiddels door het JPO vrijgegeven voor publicatie en als bijlage¹ bij deze brief gevoegd. Het aantal toestellen dat uiteindelijk door de partnerlanden zal worden aangeschaft, kan afhankelijk van de nationale besluitvorming hoger of lager uitvallen. Vorige week hebben de ministers van Defensie van Italië en de Verenigde Staten de planningsaantallen van hun landen, respectievelijk 131 en 2443, herbevestigd. Overigens zullen sommige partnerlanden wellicht, net als Nederland, een fasegewijze benadering kiezen bij de aanschaf van de F-35 waarbij een eerste bestelling na enige tijd wordt gevolgd door een of meer vervolgbestellingen.

Een belangrijk element in het betoog van de auteur is dat het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten samen waarschijnlijk nog geen 1650 toestellen zullen aanschaffen. Dat is aanzienlijk minder dan de som van de planningsaantallen van 2581 (138 plus 2443). Hij hanteert daarbij de veronderstelling dat de Verenigde Staten op de langere termijn voor de luchtmacht slechts 48 F-35 toestellen per jaar zullen afnemen. Dit is echter een misverstand. In de deelbegrotingen van de Amerikaanse luchtmacht voor de begrotingsjaren 2008 en 2009 is een meerjarenplanning opgenomen tot en met het begrotingsjaar 2013. Deze planning laat een oplopende reeks zien tot 48 toestellen in 2013. Het jaar 2013 werd bij de presentatie van deze begrotingen, in februari 2007 respectievelijk februari 2008, nog beschouwd als het laatste jaar van de *Low Rate Initial Production* (LRIP). Door de verlenging van de SDD-fase kwam er later nog een LRIP-jaar bij. De Amerikaanse planning voor de luchtmacht in de jaren na 2013 vertoont echter wel degelijk een stijging en blijft zeker niet steken op 48 toestellen per jaar. De auteur maakt verder melding van een hoge militair van de Amerikaanse luchtmacht die in juli 2008 de wens uitsprak dat de productie van F-35's voor de luchtmacht uiteindelijk in de *Full Rate Production* tot 110 toestellen per jaar zou worden verhoogd. Daarbij was echter het uitgangspunt 80 toestellen per jaar voor de luchtmacht (in

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

totaal 130 per jaar voor de Verenigde Staten) en niet slechts 48 toestellen per jaar.

Zoals hierboven opgemerkt staat de planning van in totaal 2443 toestellen voor de Verenigde Staten nog recht overeind. Dit heeft de Amerikaanse minister van Defensie op 6 april jl. bevestigd bij de presentatie van zijn beleid voor materieelverwerving in de komende jaren. In dit verband roept het gebruik van bronnen in het artikel vragen op. Het aantal van 48 toestellen per jaar wordt door de auteur onder meer onderbouwd met een veronderstelde uitspraak van de Amerikaanse minister van Defensie tijdens een hoorzitting van het Congres in februari 2007. Het ging hierbij echter niet om een hoorzitting, maar om een persconferentie waarbij de Amerikaanse bewindsman zich in het geheel niet over een aantal toestellen heeft uitgelaten. Uit het woordelijke verslag van de persconferentie blijkt dat een vraag van een journalist tot een antwoord van de minister is verheven (<http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transc=3881>). Daarnaast stelt de auteur dat het aantal van in totaal 680 toestellen voor de marine en het korps mariniers in de Verenigde Staten, en de 138 toestellen voor het Verenigd Koninkrijk fors lager zullen uitvallen. Uit het door hem aangevoerde bronnenmateriaal wordt echter niet duidelijk waarop deze uitspraak stoelt. Evenmin maakt de auteur inzichtelijk hoe hij van zijn eigen, discutabele berekening van in totaal 2132 toestellen voor het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten komt tot een «waarschijnlijk» aantal van minder dan in totaal 1650.

De staatssecretaris van Defensie,
J. G. de Vries