

Vergaderjaar 1998–1999

26 665

Evaluatie project KDC-10

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 1 juli 1999

Inleiding

De luchttransporttaak van Defensie werd sedert het begin van de zestiger jaren uitgevoerd met twaalf Fokker F-27 vliegtuigen. In de Defensienota van 1984 werd aangegeven dat, mede gelet op de sterk gestegen behoefte aan transportcapaciteit, nieuwe transportvliegtuigen noodzakelijk waren. De nieuwe veiligheidssituatie die in 1989 ontstond, maakte met name de inzet van Nederlandse eenheden verder van Nederland, aan de periferie van het NAVO-gebied of zelfs daarbuiten, waarschijnlijker. De behoefte aan toereikende luchttransportcapaciteit werd daardoor nog nadrukkelijker. In de Defensienota 1991 en later de Prioriteitennota 1993 werd de vervanging van de verouderde F-27 vloot door een op grotere strategische en tactische mobiliteit gerichte combinatie van vliegtuigen tot een speerpunt van het defensiebeleid. De transportbehoefte werd gesplitst in vier categorieën. De Categorie-A behoefte had betrekking op grote vliegtuigen voor het vervoer van personeel en materieel over grote afstanden (tot 4500 km) met de mogelijkheid F-16 jachtvliegtuigen in de lucht te kunnen bijtanken. In 1992 werd besloten in deze behoefte te voorzien met twee omgebouwde DC-10 vliegtuigen die werden aangeduid als KDC-10 tanker/transportvliegtuigen.

Tijdens de uitvoering van het project KDC-10 bleek dat dit niet binnen het budget kon worden gerealiseerd. Daarop is een tussentijdse evaluatie uitgevoerd en is de projectomvang herzien. De Kamer is daarover in 1994 ingelicht (Kamerstukken 23 400 X, nr. 72 en 23 900 X, nr. 16). De toestellen zijn eind 1995 in gebruik genomen door de Koninklijke luchtmacht. Met deze brief informeer ik u over de resultaten van de evaluatie van dit project. Na een definitie van het project KDC-10 wordt aandacht besteed aan de verwerving van de vliegtuigen. Daarna wordt een beschouwing gegeven over de volgende aspecten: operatiën, personeel, materiële exploitatie, financiën, levensduurkosten, internationale samenwerking, milieu en participatie van de Nederlandse industrie. Tenslotte zal ik ingaan op de belangrijkste lessen die in dit project zijn geleerd en op de maatregelen die inmiddels zijn getroffen.

Projectdefinitie

Zoals vermeld in de brief over de verwervingsvoorbereidingsfase (D-brief) van de Categorie-A luchttransport van 10 juni 1992 (Kamerstuk 22 300 X, nr. 84), bestaat het project KDC-10 uit: de verwerving van twee DC-10-30 (CF) vliegtuigen, de aanpassing van deze vliegtuigen tot militaire KDC-10 tanker/transportvliegtuigen, de invoering daarvan in de Koninklijke luchtmacht en de verwerving van de benodigde ondersteuning door de fabrikant, van een reservedelenpakket (voor de eerste 2 jaar), van ondersteunende materiële middelen zoals meet- en testapparatuur en gronduitrusting, van documentatie en van initiële opleidingen. Bij de tussentijdse evaluatie in 1994 is de aanpassing van de infrastructuur op de vliegbasis Eindhoven voor een deel toegerekend aan het project KDC-10. Later zijn alle infrastructuuraanpassingen op de vliegbasis Eindhoven ondergebracht in het separate project «Herbelegging Vliegbasis Eindhoven». Dit project betreft, naast de aanpassingen voor de verplaatsing van het luchttransportsquadron (334 Squadron) van de vliegbasis Soesterberg naar Eindhoven en de introductie van de diverse nieuwe typen transportvliegtuigen, de gevolgen van de beëindiging van de dagelijkse F-16 vredesoperaties op vliegbasis Eindhoven, de organisatorische loskoppeling van de vliegbasis Gilze-Rijen en een grondruil met de gemeente Eindhoven.

Verwerving

Aanschaf DC-10 vliegtuigen. Na afronding van de DMP-fase D werd eind juni 1992 met Martinair een «koop/lease back»-contract gesloten voor twee DC-10-30-CF vliegtuigen. Daarmee zouden de vliegtuigen tot het moment van aanpassing in gebruik blijven bij Martinair. Ook werd overeengekomen dat bij verlies van één van de toestellen een derde «zustersvliegtuig» zou kunnen worden overgenomen. Dit gebeurde na het verongelukken van de DC-10 te Faro in Portugal op 21 december 1992 (Kamerstuk 22 800 X, nr. 47).

Vorbereiding modificatie vliegtuigen. De aanpassing van de DC-10 vliegtuigen omvatte de installatie van een «boom»-systeem en -verlichting, de aanpassing van de brandstof-, elektrische en hydraulische systemen voor het gebruik van deze «boom» en een «Remote Air Refueling Operating» (RARO)-bedieningsstation, met bijbehorende systemen. Ook militaire avionica en navigatie- en communicatiemiddelen moesten worden geïnstalleerd.

De firma McDonnell Douglas, die inmiddels is overgenomen door Boeing, heeft de DC-10's gebouwd en is ook de producent van de tankerversie KC-10. Met het ontwerpen en bouwen van een RARO had McDonnell Douglas nog geen ervaring. Omdat de onderlinge configuratie van DC-10-toestellen van elkaar verschilt, moesten de aanpassingen van de Martinair-vliegtuigen apart worden ontwikkeld. In verband met de complexiteit van het project, de monopolie-positie van McDonnell Douglas en de onbekendheid van de Koninklijke luchtmacht met het aanpassingsprogramma is, zoals gemeld in de D-brief, gekozen voor verwerving via het «Foreign Military Sales» (FMS)-systeem. Het project-beheer en het sluiten van een contract met McDonnell Douglas zouden door de Amerikaanse luchtmacht worden uitgevoerd. In augustus 1992 is daartoe een «Letter of Offer and Acceptance» (LOA) overeengekomen met de Amerikaanse overheid. Vervolgens heeft het nog lang geduurd voordat een definitief contract tussen de Amerikaanse overheid en McDonnell Douglas kon worden gesloten. Om te kunnen beginnen met de voorbereidende werkzaamheden is eerst gebruik gemaakt van een studiecontract dat door Nederland in de verwervingsvoorbereidingsfase was gesloten om de haalbaarheid van de aanpassing te onderzoeken. Daarna werd een

tijdelijk contract opgesteld tussen de Amerikaanse luchtmacht en McDonnell Douglas, een zogenoemd «Letter Contract». Hoewel van Nederlandse zijde sterk was aangedrongen op het bedingen van vaste prijzen, bleek dit tijdens de onderhandelingen onbespreekbaar voor McDonnell Douglas. McDonnell Douglas stelde dat zij in de haalbaarheidsstudie te optimistisch was geweest over de aan de ontwikkeling verbonden risico's. Het «Letter Contract» werd in februari 1993 getekend. In juni 1993 diende McDonnell Douglas een eerste, nog niet geheel volledig prijsvoorstel in bij de Amerikaanse luchtmacht dat later zeer hoog bleek te zijn. Als redenen hiervoor golden de complexiteit van het project en de afwijkende configuratie van de DC-10 die het in Faro verongelukte toestel verving. Over de dreigende overschrijding van de LOA-waarde werd de Koninklijke luchtmacht eerst in september 1993 informeel ingelicht. In november 1993 verstreekte McDonnell Douglas de Amerikaanse luchtmacht een volledig prijsvoorstel. Hiervan werd de ter plaatse aanwezige «liaison»-functionaris van de Koninklijke luchtmacht op de hoogte gesteld. In januari 1994 heeft de Amerikaanse luchtmacht de Koninklijke luchtmacht schriftelijk geïnformeerd dat het gereserveerde budget in de LOA niet toereikend was om de onderhandelingen over een definitief contract met McDonnell Douglas te kunnen gaan voeren. De directeur-generaal Materieel en mijn voorganger zijn in februari 1994 op de hoogte gesteld van deze problemen. Vervolgens hebben zij de nodige inspanningen verricht en Nederlandse deelneming aan de onderhandelingen met McDonnell Douglas bedongen. Daarmee kon de verhoging financieel enigszins binnen de perken worden gehouden. De LOA voor de modificatie werd verhoogd van \$ 89,5 miljoen naar \$ 96 miljoen (prijsspeil 1994). Een deel van de beperking van de prijsverhoging werd bereikt door lagere eisen te stellen aan de configuratie van de vliegtuigen. Zo zijn voorzieningen vervallen om de KDC-10 later eventueel geschikt te kunnen maken voor het tanken van vliegtuigen met een «probe and drogue»-systeem. De KDC-10 kan alleen vliegtuigen tanken die zijn voorzien van een «receptacle», zoals de F-16. Verder is een vaste scheidingswand tussen het vracht- en passagiersgedeelte vervallen. Hierdoor bestaan restricties voor het gelijktijdig vervoer van passagiers en bepaalde soorten vracht. Het militair gebruik van de toestellen wordt hierdoor overigens niet beperkt.

Het definitieve contract tussen de Amerikaanse luchtmacht en McDonnell Douglas over de modificatie is in juni 1994 getekend. Met de brief van 14 juli 1994 (Kamerstuk 23 400 X, nr. 72) is de Kamer ingelicht over de kostenverhoging. De overschrijding van het eerder geraamde bedrag is uitgebreid geëvalueerd. Over de structurele maatregelen die zijn genomen om herhaling te voorkomen is de Kamer ingelicht op 21 november 1994 (Kamerstuk 23 900 X, nr. 16).

Aanpassing van de vliegtuigen. McDonnell Douglas heeft de aanpassing van de twee DC-10 vliegtuigen uitbesteed aan de KLM. De aanpassing van de twee vliegtuigen begon in oktober 1994 en februari 1995, respectievelijk twee en drie maanden later dan in de D-brief werd voorzien. De aangepaste toestellen werden in september en december 1995 overgedragen aan de Koninklijke luchtmacht. De aanpassing heeft bijna tweemaal zo lang geduurd als in de D-brief is aangegeven, vooral omdat een groot deel van de benodigde onderdelen niet tijdig kon worden aangeleverd. Een aantal moest door McDonnell Douglas zelfs nog worden ontwikkeld. Een als gevolg hiervan dreigende kostenverhoging kon worden voorkomen door bij de aanschaf van de bewapende helikopters met McDonnell Douglas af te spreken dat voor de modificatie van de DC-10's niet meer in rekening zou worden gebracht dan in de definitieve LOA is voorzien (Kamerstuk 23 900 X, nr. 56).

Operationele aspecten

Met de KDC-10 tanker/transportvliegtuigen is sinds de ingebruikneming eind 1995 ongeveer 5500 uur gevlogen. Voor 68% van de uren die van 1996 t/m april 1999 zijn gevlogen, zijn de KDC-10-vliegtuigen gebruikt voor transportvluchten voor de krijgsmacht en voor het in de lucht bijtanken van F-16's ter ondersteuning van vlieg oefeningen, met inbegrip van de vluchten die voor bondgenoten zijn uitgevoerd. Voor de ondersteuning van vredesoperaties en humanitaire noodhulp, waaraan een hoge prioriteit wordt gegeven, zijn de KDC-10's in 32% van de gevlogen uren ingezet. De KDC-10's zijn in vredesoperaties vooral als tanker ingezet in het kader van de conflicten in het voormalige Joegoslavië, recentelijk zeer intensief in de operatie «Allied Force» voor Kosovo. In een aantal gevallen zijn bij de terugvluchten naar de Vliegbasis Eindhoven vluchtelingen uit Kosovo vervoerd. In samenwerking met het Ministerie van Ontwikkelings-samenwerking zijn aanzienlijke hoeveelheden hulpgoederen over grote afstanden vervoerd naar diverse landen in Afrika en Azië. Ook zijn KDC-10 vliegtuigen ingezet voor humanitaire hulp aan de slachtoffers van de orkanen Luis, Georges en Mitch in het Caribisch gebied en Midden-Amerika en bij de evacuatie van Nederlanders uit Indonesië in de zomer van 1998. Voorts zijn transportvluchten uitgevoerd voor rotaties van IFOR- en SFOR-troepen naar het voormalige Joegoslavië en voor het vervoer van militairen van de Koninklijke landmacht en het Korps Mariniers bij humanitaire missies naar Haïti en Nicaragua. De KDC-10 vliegtuigen hebben aangetoond bij een crisissituatie snel te kunnen worden ingezet. Van 1996 t/m april 1999 zijn de KDC-10 vliegtuigen voor 50% van de vlieguren als tanker ingezet en voor 50% als transportvliegtuig. Deels is sprake van gecombineerde vluchten, bijvoorbeeld bij verplaatsingen van F-16 vliegtuigen, personeel en materieel voor vlieg oefeningen in Goose Bay (Canada). De behoefte aan inzet voor luchttransporttaken is groter gebleken dan was voorzien. Aan de inzet als tanker voor de ondersteuning van vlieg oefeningen vanaf Nederlandse vliegbases kon een enigszins lagere prioriteit worden gegeven vanwege de reductie van het aantal F-16's en omdat sinds 1993 voortdurend operaties met F-16 jachtvliegtuigen zijn uitgevoerd vanuit Italië.

Bij de aanschaf van de twee KDC-10 vliegtuigen is rekening gehouden met 2000 vlieguren per jaar. Dit aantal werd in de afgelopen jaren voor ongeveer 75% gehaald. Aanvankelijk moest met het gebruik en het onderhoud nog de nodige ervaring worden opgedaan. Ook vertoonde het «aerial refueling»-systeem in de beginperiode enkele tekortkomingen, die inmiddels door McDonnell Douglas zijn opgelost. Voorts is gebleken dat de wereldwijde inzet van de KDC-10 vliegtuigen, waarbij sprake is van langdurige vluchtopdrachten op alle dagen van de week, een groot beslag legt op het personeel. Als gevolg van inmiddels genomen maatregelen, met name op personeelsgebied, wordt ervan uitgegaan dat de genoemde 2000 vlieguren in de toekomst wel kunnen worden gehaald.

Personeel

Zoals vermeld in de D-brief is binnen het project de initiële opleiding voorzien van vier vliegtuigbemanningen, elk bestaande uit twee vliegers, één boordwerktuigkundige en één «boom»-operator/beladingsmeester. Voorts is de opleiding voorzien van het grondpersoneel bestaande uit 17 personen voor onderhoud en vrachtafhandeling. De opleiding van de vier vliegtuigbemanningen bestond uit twee delen en werd verzorgd door de Amerikaanse luchtmacht. Het eerste deel is de opleiding om met de DC-10 te leren vliegen. Het tweede deel betreft de opleiding om een KDC-10 te kunnen inzetten als militair tanker/transportvliegtuig. Voorafgaand aan de opleiding hebben de vliegers een type-kennismaking gevolgd bij Martinair, waardoor het eerste deel van de opleiding door de

Amerikaanse luchtmacht kon worden bekort. Voor het tweede deel van de opleiding was, mede op indicatie van de Amerikaanse luchtmacht, aanvankelijk rekening gehouden met een uitwisselingsprogramma. Dit is slechts voor één bemanning mogelijk gebleken. Voor de overige vliegers is het tweede deel van hun opleiding verzorgd door een ervaren «Extended Training Support Services»-team van de Amerikaanse luchtmacht dat voor de eerste twee jaar na de invoering van de KDC-10 is ingehuurd. In aanvulling op de in de D-brief genoemde opleidingen is de operationele training van de vliegtuigbemanningen met vier maanden verlengd vanwege de vertraagde aflevering van de vliegtuigen na de aanpassing. De gezagvoerders hebben een aanvullende cursus gevolgd. Het onderhoudspersoneel is opgeleid bij de KLM. Tenslotte zijn enkele personen opgeleid voor de functie van steward en hebben enkele personen een opleiding gevolgd in de civiele regelgeving voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in vliegtuigen.

In de brief van 14 juli 1994 (Kamerstuk 23 400 X, nr. 72) is gemeld dat de opleidingen voor de vliegtuigbemanningen aanmerkelijk duurder zouden worden dan de f 2,5 miljoen die was voorzien. Toen werd in totaal f 15 miljoen nodig geacht. Uiteindelijk zijn de initiële opleidingen gerealiseerd voor f 14,4 miljoen (prijspeil 1999).

Als gevolg van de eerder beschreven ervaringen met de (wereldwijde) inzet van de KDC-10 vliegtuigen wordt een groot beslag gelegd op het personeel. In de praktijk bleek zowel het aantal bemanningen als het personeel beschikbaar voor onderhoud en vrachtafhandeling ontoereikend te zijn. Daarom is de organisatie inmiddels uitgebreid met twee bemanningen tot een totaal van zes (drie per vliegtuig). De zesde bemanning zal in de zomer van 1999 zijn opgeleid. Er zijn zeven functies bijgekomen voor onderhouds- en vrachtafhandelingspersoneel, zodat daarvoor thans 24 personen beschikbaar zijn. Deze functies maken deel uit van de 96 extra functies voor de luchttransporttaak van de vliegbasis Eindhoven (Kamerstuk 25 600 X, nr. 1.) Rekening houdend met deze uitbreiding is met de personele exploitatie een bedrag gemoeid van f 4,8 miljoen per jaar (prijspeil 1999).

Materiële exploitatie

De materiële exploitatie omvat de kosten voor de brandstof en het onderhoud van de KDC-10 vliegtuigen. Uitgaande van 2000 vliegreizen werden in de D-brief de kosten voor de brandstof geraamd op f 7,2 miljoen (prijspeil 1992). Thans worden de kosten voor de brandstof van de KDC-10 vliegtuigen bij een jaarlijks gebruik van 2000 vliegreizen geraamd op f 8,3 miljoen (prijspeil 1999).

Overeenkomstig de D-brief zijn de onderhoudstaken van het personeel van de Koninklijke luchtmacht beperkt tot het gereed stellen van de KDC-10 vliegtuigen en het uitvoeren van kleine reparaties door middel van vervanging. Het hogere preventief en correctief onderhoud wordt om doelmatigheidsredenen uitbesteed. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het vliegtuigdeel en het «aerial refueling»-deel. Voor het onderhoud aan het vliegtuigdeel, behoudens de grote vijfjaarlijkse onderhoudsbeurten, is aanvankelijk een contract gesloten met de KLM voor een periode van drie jaar. Aangezien de KLM de onderhoudsactiviteiten voor de DC-10 beëindigt, kon het contract dat in oktober 1998 afliep niet worden verlengd. Wel blijft de KLM de komende jaren nog onderhoud aan motoren en componenten uitvoeren en «engineering»-ondersteuning leveren. Voor de benodigde technische assistentie op de vliegbasis Eindhoven of een andere locatie waarvan wordt geopereerd en de periodiek voorgeschreven drie- en achttienmaandelijke onderhoudsbeurten is een contract gesloten met de Franse firma AOM.

Voor het onderhoud van het «aerial refueling»-deel van de KDC-10 is een

LOA afgesloten met de Amerikaanse luchtmacht. Daarbij wordt aangesloten bij het onderhoud voor de Amerikaanse KC-10 tanker vliegtuigen dat wordt uitbesteed aan een civiel bedrijf, thans Boeing. Thans zijn zeven technici van Boeing werkzaam op de vliegbasis Eindhoven. In de toekomst zal dit aantal worden verminderd als een deel van het onderhoud aan het «aerial refueling»-deel wordt overgenomen door het op de vliegbasis Eindhoven aanwezige luchtmachtpersoneel.

Veel grote luchtvaartmaatschappijen gaan de DC-10 als passagiersvliegtuig uitfaseren. Deze vliegtuigen zullen als vrachtvliegtuig voorlopig nog wereldwijd worden ingezet. Ook beschikt de Amerikaanse luchtmacht over een grote vloot KC-10 vliegtuigen. Daarom wordt verwacht dat de instandhouding van de KDC-10 ook in de toekomst kan worden gewaarborgd. Een aandachtspunt op het gebied van de onderhoudbaarheid vormt de bevoorrading van unieke onderdelen zoals voor het «refueling systeem». Verder zullen de ontwikkelingen op het gebied van communicatie- en navigatieapparatuur en de verscherping van luchtvaart-eisen terzake in de toekomst mogelijk tot een aanpassing van de cockpit nopen.

In de D-brief waren de materieëlexploitatiekosten, uitgaande van 2000 vlieguren per jaar, gesteld op f 18,4 miljoen (prijsspeil 1992). In de brief van juni 1994 werd dit bijgesteld naar f 25 miljoen (prijsspeil 1994), als gevolg van hogere kosten voor het contracteren van het «aerial refueling»-deel. De materiële exploitatie voor een verwacht gebruik van 2000 vlieguren wordt thans begroot op gemiddeld f 34,3 miljoen per jaar (prijsspeil 1999). De verhoging van de materiële exploitatie sedert 1994 is vooral een gevolg van de stijgende kosten voor het onderhoud, dat voor het grootste deel wordt uitbesteed.

Financiële aspecten

De totale projectuitgaven voor het project KDC-10, conform de eerder besproken projectdefinitie, bedragen f 407,6 miljoen (prijsspeil 1999). Rekening houdend met het prijspeil is daarmee binnen het in 1994 bijgestelde projectbudget van f 403 miljoen (prijsspeil 1994) gebleven. In tabel 1 is een gedetailleerd financieel overzicht opgenomen.

Tabel 1 Projectuitgaven

Projectuitgaven (in miljoenen guldens)	D-brief 10 juni 1992 (prijsspeil 1992)	Rapportages 14 juli 1994 21 nov. 1994 (prijsspeil 1994)	Realisatie (prijsspeil 1999)	Realisatie (prijsspeil 1992)
Aanschaf DC-10-30CF vliegtuigen	166	185 ¹	176,8 ¹	154,3 ²
Modificatie, initiële reservedelen, meet- en testapparatuur, gereedschappen, grond- uitrusting en documentatie	183,5	203	216,4	199,7
Initiële opleidingen	2,5	15	14,4	13,0
Totaal	352	403¹	407,6¹	367²

¹ inclusief f 21 miljoen voor termijn dollars

² exclusief f 21 miljoen voor termijn dollars

Een vergelijking met de D-brief kan worden gemaakt door de bedragen te herleiden naar het zelfde prijspeil. Voor een dergelijke vergelijking moet verder de aanschaf van de vliegtuigen worden gecorrigeerd voor een verhoging met termijndollars, waarvan de oorzaak buiten dit project ligt. Het aanwenden van termijndollars, die nog beschikbaar waren van het F-16 project, is in de rapportage van 14 juli 1994 gemeld. Na deze correcties vallen de uitgaven voor de aanschaf van de twee DC-10 vliegtuigen enigszins lager uit dan aangegeven in de D-brief. De belangrijkste reden hiervoor vormt een lagere afdracht van BTW, gebaseerd op

de waardebepaling en het BTW-tarief op het tijdstip van de ingebruikname. De modificatie alsmede de initiële reservedelen, meet- en testapparatuur, gereedschappen, de aan de KDC-10 toe te rekenen gronduitrusting en documentatie zijn hoger dan oorspronkelijk geraamd, maar binnen het bedrag gebleven dat in 1994 aan de Kamer is gemeld. Er bestaat voor deze post overigens nog onzekerheid over de omvang van de BTW; vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat over in het buitenland verrichte diensten geen BTW behoeft te worden afgedragen. Ook de initiële opleidingen zijn binnen het in 1994 vermelde bedrag afgerond. De totale projectuitgaven zijn iets hoger dan het in de D-brief geraamde bedrag, maar zijn binnen het in 1994 bijgestelde projectbedrag gebleven.

Levensduurkosten

De levensduurkosten omvatten de projectuitgaven en de jaarlijkse personele en materiële exploitatie, met inbegrip van brandstof, voor een levensduur van 20 jaar. Verder worden meegerekend de investeringen die momenteel worden voorzien: voorzieningen om te voldoen aan toekomstige (civiele en militaire) eisen, zoals VHF-radio's met een kanaalscheiding van 8,33 KHz, een «Traffic Collision Avoiding System» en satellietcommunicatieapparatuur om communicatie mogelijk te maken met het gehele operatiegebied van de KDC-10 vliegtuigen. In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de levensduurkosten.

Tabel 2 Levensduurkosten

Levensduurkosten (over 20 jaar, in miljoenen gulden)	D-brief 10 juni 1992 (prijspeil 1992)	Rapportages 14 juli 1994 21 nov. 1994 (prijspeil 1994)	Huidige prognose (prijspeil 1999)	Huidige prognose (prijspeil 1992)
Project-uitgaven	352	403	408	367
Materiële exploitatie	368	500	686	521
Personele exploitatie	54	54	96	81
Aanvullende investeringen			4	3
Totaal	774	957	1 194	972

In 1994 zijn de levensduurkosten aangepast naar f 957 miljoen (prijspeil 1994). Thans bedragen de totale levensduurkosten f 1194 miljoen (prijspeil 1999). De levensduurkosten zijn vanaf 1994 met gemiddeld bijna 5% per jaar gestegen, voornamelijk als gevolg van de kostenstijging van het onderhoud.

Internationale samenwerking

Bij de inzet van luchttransport wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van internationale samenwerking, zodat een – plaatselijke en tijdelijke – overcapaciteit optimaal kan worden benut. Daarmee wordt het inhuren van additionele (civiele) capaciteit beperkt. Hierbij wordt zowel de vracht- als passagierscapaciteit van de KDC-10 betrokken. Voorts vormt de tankercapaciteit, die internationaal schaars is, een belangrijk ruilmiddel. De KDC-10 vliegtuigen zijn gecertificeerd om naast de F-16 ook A-10-, C-130-, F-15- en AWACS E-3A-vliegtuigen in de lucht bij te tanken. Met België, Duitsland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten is een overeenkomst gesloten voor het ruilen van transport- en/of tankeruren. Met Frankrijk zal binnen afzienbare tijd een overeenkomst worden getekend. Met Denemarken en Spanje worden overeenkomsten uitgewerkt. Voor de AWACS-vliegtuigen wordt op ad hoc basis capaciteit beschikbaar gesteld.

Milieu

Voor het uitvoeren van de modificatie bij de KLM zijn de General Electric CF6-50C motoren van de DC-10 vliegtuigen gemodificeerd naar de «stage 3» standaard. Hierdoor zijn de geluidsniveaus afgenomen. Door de modificatie is ook de uitstoot van koolstofdioxide en stikstofoxiden afgenomen. De motoren voldoen thans volledig aan de geldende milieunormen.

De KDC-10's veroorzaken minder dan 15% van de geluidsklachten van de vliegbasis Eindhoven. Ook na de introductie van de KDC-10 is vliegbasis Eindhoven ruim binnen de geluidsgrenzen van het Structuurschema Militaire Terreinen gebleven. Om met de F-16 jachtvliegtuigen binnen de geluidszoneringsgrenzen van de drie Nederlandse F-16 vliegbases te blijven, werd uitgegaan van een vermindering van 15% van de starts en landingen van de F-16's als gevolg van het gebruik van de KDC-10. Door de reducties van het aantal F-16's in de Prioriteitennota en uitvoeren van vliegoperaties vanuit Italië sinds 1993, wordt de laatste jaren aanmerkelijk minder met F-16's vanaf de F-16 bases gevlogen. Om binnen de geluidsnormen te blijven, hoefden de KDC-10's minder «aerial refueling» vluchten uit te voeren dan voorzien. Daardoor kon een hogere prioriteit aan de overige taken worden gegeven. Voorts wordt door de inzet van de KDC-10 een groter deel van de luchtverdedigingsoefeningen van de F-16 jachtvliegtuigen boven de Noordzee uitgevoerd. Daardoor is het militaire beslag op het luchtruim boven Nederland afgenomen.

Participatie Nederlandse industrie

De twee gebruikte KDC-10 vliegtuigen zijn gekocht van Martinair en vervolgens aangepast door de KLM onder de verantwoordelijkheid van McDonnell Douglas. Voor de aanpassing is door het Ministerie van Economische Zaken een compensatieregeling getroffen. Aanvankelijk is overeengekomen dat McDonnell Douglas compensatie aan de Nederlandse industrie zou bieden voor 75% van het aankoopbedrag dat is vastgesteld op \$ 92,2 miljoen, binnen een periode van 15 jaar. Dit percentage is bij de aankoop van de AH-64 Apache bewapende helikopter verhoogd naar 100%, naast een volledige compensatie voor de Apache. Boeing heeft bij de overname van McDonnell Douglas ook de compensatieverplichting overgenomen. Thans is ongeveer \$ 55 miljoen (60%) van de compensatie gerealiseerd. Ongeveer \$ 11 miljoen daarvan betreft de werkzaamheden van KLM voor de modificatie van de twee KDC-10 vliegtuigen. Het Ministerie van Economische Zaken verwacht dat de compensatie binnen de overeengekomen periode volledig zal worden gerealiseerd.

De van Martinair overgenomen DC-10-30CF vliegtuigen waren in onderhoud bij de KLM, waarmee aanvankelijk een onderhoudscontract is gesloten voor drie jaar. Tot oktober 1998 heeft KLM het onderhoud en de directe ondersteuning ter plaatse naar tevredenheid vervuld. Omdat KLM het onderhoud aan DC-10 vliegtuigen beëindigt, wordt dit bij andere bedrijven, buiten Nederland, ondergebracht.

Lessons learned

De kostenstijging van het project KDC-10 was voor Defensie aanleiding voor een kritische tussentijdse evaluatie van het project en voor het doorvoeren van een aantal krijgsmachtbrede structurele verbeteringen. Hierover is de Kamer op 21 november 1994 (Kamerstuk 23 900 X, nr. 16) ingelicht. Hier ga ik in op de belangrijkste bevindingen en de huidige stand van zaken.

Bevindingen. De prijsverhogingen voor het project KDC-10 hebben betrekking op de modificatie en de opleidingen. Daarnaast waren de

kosten voor de personele en materiële exploitatie te laag ingeschat. Achteraf kan worden vastgesteld dat de prijsverhoging is veroorzaakt door een combinatie van factoren. In de eerste plaats betreft het de onbekendheid van de Koninklijke luchtmacht met dit type vliegtuigen en het wereldwijd opereren daarmee. Verder is de verwervingsvoorbereidingsfase in relatief korte tijd uitgevoerd. De opzet van de opleidingen van de bemanningen was toen nog niet volledig uitgewerkt, maar gebaseerd op opgaven van Amerikaanse zijde. Later bleken de kosten voor het eerste deel van de opleiding veel hoger te zijn en een uitwisselingsprogramma voor de bemanningen met de Amerikaanse luchtmacht slechts beperkt haalbaar.

McDonnell Douglas heeft in de verwervingsvoorbereidingsfase een haalbaarheidsstudie uitgevoerd voor de aanpassing. Daarvoor was slechts beperkte tijd beschikbaar. De uitkomsten van de studie hebben als basis gediend voor de LOA. Daarbij is, mede gebaseerd op eerdere schattingen van McDonnell Douglas en anticiperend op een positief onderhandelingsresultaat, het bedrag voor de aanpassing enigszins naar beneden bijgesteld. Voornamelijk vanwege de benodigde ondersteuning van de zijde van de Amerikaanse luchtmacht is gekozen voor een verwerving door middel van FMS. De Koninklijke luchtmacht had langdurige ervaring met FMS-projecten die (ruim) binnen het LOA-bedrag konden worden gerealiseerd. In dit geval betrof het echter een uniek project, waarmee ook de Amerikaanse projectorganisatie geen ervaring had. Bij de onderhandelingen bleek dat McDonnell Douglas de complexiteit van (het ontwerpen van) de modificatie had onderschat. Verder verkeerde zij, na de aanschaf van de vliegtuigen, in een monopoliesituatie. Een contract met vaste prijzen, waarop Nederland sterk had aangedrongen, bleek niet haalbaar. Een prijsstijging was vervolgens onvermijdelijk. Door het weinig transparante FMS-systeem en mede als gevolg daarvan de gebrekkige communicatie met de Amerikaanse overheid, werd het financiële probleem relatief laat zichtbaar.

Verbetering contractvorming. De contractvorming is inmiddels aangescherpt. Slechts in uitzonderingsgevallen mag worden onderhandeld met één leverancier. In voorkomend geval zullen de resultaten van haalbaarheidsstudies mede worden getoetst door onafhankelijke deskundigen. Verder moet in beginsel aan het einde van de verwervingsvoorbereidingsfase een concept-contract voor liggen. Commerciële verwerving heeft in het algemeen de voorkeur boven FMS. Er blijven echter situaties bestaan waarbij alleen verwerving door middel van FMS mogelijk is. Een belangrijke voorwaarde is dat wordt aangesloten bij orders van de Amerikaanse overheid. Sedert het KDC-10 project wordt getracht bij FMS aanvullende afspraken met de Amerikaanse overheid te bedingen, zoals: een duidelijk inzicht in de prijsopbouw, het deelnemen aan de onderhandelingen tussen de Amerikaanse overheid en de leverancier, controle van de prijsstelling van potentiële leveranciers, inzage in accountant-rapportages en het vaststellen van «niet te overschrijden» prijzen in de LOA en «vaste prijzen» in het contract met de leverancier. Een voorbeeld daarvan is de aanschaf van de bewapende helikopter. In de praktijk blijkt de uitvoering van afspraken vaak in conflict met de stringente Amerikaanse regelgeving. Het FMS-systeem wordt thans herzien. Daarvoor heeft Nederland een aantal punten ingebracht. Het project Patriot raketten en lanceersystemen is als «pilot» aangewezen voor toepassing van het aangepaste FMS-systeem. In het kader van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de «lessons learned» van de F-16 van 9 april 1998 (Kamerstuk 26 253, nr. 1) heb ik daarover op 25 november 1998 gesproken met de Vaste Commissie voor Defensie (Kamerstuk 21 490 X, nr. 24).

Verbetering projectmanagement. Het KDC-10 project heeft enkele tekortkomingen aan het licht gebracht in het projectmanagement bij de Koninklijke luchtmacht. Een van de maatregelen die zijn getroffen is de opname van een tijdelijke functie «Sous-chef Projecten», die verantwoordelijk is voor de integrale beheersing van de grote materieelprojecten. Deze functie blijft behouden in de nieuwe organisatie van de Koninklijke luchtmacht als Sous-chef Projecten en Systemen. Dergelijke functies bestonden al bij de Koninklijke marine en de Koninklijke landmacht. Bij een reorganisatie in 1997 van de directie materieel Koninklijke landmacht is het projectmanagement van dit krijgsmachtdeel verder versterkt. Voorts heeft de directeur-generaal Materieel regelgeving op het gebied van projectmanagement, met inbegrip van een rapportageverplichting, vastgesteld voor alle krijgsmachtdelen.

De krijgsmachtdelen stellen voor alle projecten die daarvoor in aanmerking komen een projectopdracht op. Daarin wordt het project gedefinieerd en worden de verantwoordelijkheden duidelijk afgebakend en vastgelegd, waarbij een projectleider een centrale rol krijgt toebedeeld. Zo nodig wordt een projectcontroller toegewezen. Aan deze functionarissen worden relevante cursussen gegeven. Bij de projecten wordt aandacht besteed aan de beheersing van risico's en van levensduurkosten. Er wordt regelmatig gerapporteerd aan de verantwoordelijke functionarissen. Daarnaast wordt geregeld aan de bewindslieden van Defensie gerapporteerd over DMP-projecten in de ontwikkelings- en uitvoeringsfase waarbij sprake kan zijn van risico's in de dimensies product, tijd en geld. Indien de projectuitvoering daartoe aanleiding geeft zal ook de Kamer worden ingelicht.

Afsluiting

Het project KDC-10 was ingewikkeld en de beheersing ervan heeft met name door het unieke karakter veel aandacht gevergd. De lessen die uit het project zijn geleerd worden inmiddels in de praktijk gebracht. De projectuitgaven zijn binnen de in 1994 herziene omvang van het project gebleven. Met name de ontwikkeling van de onderhoudskosten vraagt een blijvende aandacht. De tanker/transportvliegtuigen worden relatief vaak ingezet voor vredesoperaties en humanitaire missies en leveren daarnaast een belangrijke bijdrage aan de interne transportbehoefte van Defensie en aan de oefeningen met F-16's. Defensie beschikt met de twee KDC-10 vliegtuigen over bruikbare toestellen die voor verschillende taken kunnen worden ingezet. Daarmee wordt een goede invulling gegeven aan de in de Prioriteitennota genoemde behoefte aan Categorie A luchttransport.

De Staatssecretaris van Defensie,
H. A. L. van Hoof