

Vergaderjaar 2012–2013

32 733

Beleidsbrief Defensie

Nr. 85

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2012

INLEIDING

Het F-16 jachtvliegtuig moet op termijn worden vervangen. De opvolger van de F-16 zal volgens de huidige planning echter niet eerder dan in 2019 instromen bij Defensie. Dit is drie jaar later dan in 2010 nog werd aangenomen (Kamerstuk 26 488, nr. 246 van 23 september 2010). Langer doorvliegen met de F-16 is daardoor onvermijdelijk. In de beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* (Kamerstuk 32 733, nr. 1 van 8 april 2011) is dan ook aangekondigd dat Defensie in totaal € 300 miljoen gaat investeren om dit mogelijk te maken. Het betreft de volgende drie investeringsprojecten:

- Langer doorvliegen F-16 – Operationele zelfverdediging;
- Langer doorvliegen F-16 – Instandhouding;
- Langer doorvliegen F-16 – Vliegveiligheid en luchtwaardigheid.

Het betreft investeringsprojecten met elk een omvang van meer dan € 25 miljoen waarover de Kamer afzonderlijk wordt geïnformeerd in overeenstemming met het Defensie Materieel Proces (DMP). Ik heb u op 4 mei jl. geïnformeerd over de behoeftestellingsfase (A-fase) van het project «Langer doorvliegen F-16 – Operationele Zelfverdediging» (Kamerstuk 32 733, nr. 62). Deze A-brief is behandeld tijdens het algemeen overleg van 5 juli jl. over de vervanging van de F-16 en het project is inmiddels in uitvoering.

Hierbij informeer ik u over de behoeftestellingsfase van het project «Langer doorvliegen F-16 – Instandhouding». Met dit project wordt de technische instandhouding van de F-16 tot 2026 gegarandeerd. Naar verwachting zult u midden 2013 worden geïnformeerd over de behoeftestellingsfase van het derde project «Langer doorvliegen F-16 – Vliegveiligheid en luchtwaardigheid».

ACHTERGROND

Technische normen. Het project «Langer doorvliegen F-16 – Instandhouding» bestaat uit modificaties, reparaties en revisies van bepaalde componenten en systemen, alsmede de vervanging van andere componenten en de aanvulling van voorraden reservedelen. Deze maatregelen zijn noodzakelijk doordat als gevolg van het langer doorvliegen met de F-16 de onderhoudstermijnen of de maximale gebruiksduur of -belasting van bepaalde onderdelen of systemen zullen worden overschreden. Bij andere onderdelen maakt de reeds geconstateerde slijtage maatregelen nodig.

Voor de technische levensduur van de F-16 als geheel wordt uitgegaan van 6 000 vlieguren. Naar verwachting zal vanaf dit aantal vlieguren de scheurvorming in de vleugels steeds sneller gaan en wordt het herstel daarvan moeilijker. Zoals bekend beschouwt Defensie het aantal van 6 000 vlieguren echter niet als harde norm of maatstaf (zie onder meer Kamerstuk 31 300, nr. 32 van 21 juni jl.). Voor de afzonderlijke componenten ligt dit anders. Daarvoor is in de regel wel een onderhoudsnorm of een maximale gebruiksduur of -belasting bepaald. Meestal is het de Amerikaanse luchtmacht – de grootste gebruiker van de F-16 – die in overleg met de fabrikant deze normen heeft vastgesteld. In een beperkt aantal gevallen, bijvoorbeeld bij componenten die de Amerikaanse luchtmacht zelf niet in gebruik heeft, is dat Defensie zelf.

DMP-aspecten. In de gebruikelijke voorstudiefase (B-fase) van het DMP werkt Defensie onder meer de functionele en technische eisen uit, wordt een marktverkenning uitgevoerd en worden productalternatieven onderzocht. Vervolgens stelt Defensie in de studiefase (C-fase) een lijst met alternatieven op en wordt bezien of een ontwikkelingstraject nodig is. In de D-fase tenslotte wordt een keuze gemaakt voor een product en een leverancier.

Het project «Langer doorvliegen F-16 – Instandhouding» sluit aan bij het bestaande onderhoudsconcept van de F-16. Bij alle aan te schaffen onderdelen gaat het om artikelen van een type dat reeds in gebruik is. De producten zijn van de plank beschikbaar en zijn reeds gecertificeerd voor de F-16. De verwerving is veelal gebonden aan de oorspronkelijke fabrikant. In enkele gevallen is de verwerving van een product mogelijk bij een beperkt aantal andere gecertificeerde leveranciers. Ook bij de uit te voeren modificaties en revisies is in de meeste gevallen slechts een beperkt aantal aanbieders. Defensie streeft bij de verwerving van onderdelen en de uitvoering van onderhoud naar aansluiting bij bestaande instandhoudingsprogramma's en lopende contracten.

Tegen deze achtergrond zijn bij dit project de bij een voorstudie- en studiefase gebruikelijke werkzaamheden overbodig en hebben afzonderlijke B- en C-fasen dus geen meerwaarde. De in aanmerking komende producten zijn bekend en de aanbieders daarvan ook. In enkele gevallen moet een keuze voor een leverancier worden gemaakt en dat maakt deel uit van de D-fase. Ik ben daarom voornemens de B, C en D-fasen te combineren.

Aangezien het project bestaat uit meerdere deelbehoeften met uiteenlopende tijdschema's, zal ik het splitsen in de volgende drie deelprojecten:

- Motoren;
 - Romp en vleugels;
 - Overige behoeften, te onderscheiden in Systemen en Gronduitrusting.
- De Kamer zal over de voortgang van de deelprojecten worden geïnformeerd met B/C/D-brieven en daarnaast zoals gebruikelijk in de begroting,

het jaarlijkse Materieelprojectenoverzicht en het departementale jaarverslag. Tevens zal de jaarrapportage van het project Vervanging F-16 ingaan op de voortgang. Bij tussentijdse wijzigingen zal de Kamer daar afzonderlijk over worden geïnformeerd, in overeenstemming met het DMP.

BEHOEFTE

Kwalitatieve behoefte. De maatregelen om de instandhouding van de F-16 tot 2026 te waarborgen, kunnen worden onderscheiden in de hierboven genoemde hoofdgroepen:

- Motoren;
- Romp en vleugels;
- Overige behoeften, te onderscheiden in Systemen en Gronduitrusting.

Motoren. Als gevolg van het langer doorvliegen worden meer draaiuren en meer *engine cycles*¹ per motor gemaakt dan oorspronkelijk voorzien. Hierdoor wordt de maximale levensduur van een aantal componenten van de motoren overschreden. Verder hebben de motoren in de periode 2018–2020 groot onderhoud nodig. In het afstotingsschema van de F-16 dat enkele jaren geleden nog werd gehanteerd, kon dit arbeidsintensieve en kostbare onderhoud worden voorkomen. Nu de F-16 drie jaar langer moet doorvliegen, moet dit groot onderhoud alsnog worden uitgevoerd. Enkele belangrijke onderdelen van de motor moeten daarbij worden vervangen en andere moeten worden gemodificeerd.

Deze hoofdgroep bestaat uit de volgende deelbehoeften:

- Groot onderhoud van belangrijke delen van de motor;
- Aanschaf extra reservedelen;
- Vervanging modules of delen daarvan;
- Modificaties van enkele onderdelen van de motor.

Romp en vleugels. Het langere gebruik van de F-16 leidt tot extra scheurvorming en corrosie in de romp en de vleugels. De scheurvorming treedt voornamelijk op in en rond de aanhechtingspunten van de vleugels. Een reparatie van scheurvorming op deze plaatsen is slechts beperkt mogelijk waardoor in een aantal gevallen de vervanging van de vleugel noodzakelijk is.

Corrosie treedt op in de gehele romp en in de vleugels. Voor de bestrijding van corrosie is, naast een verlenging van het reguliere preventieve anticorrosieprogramma, extra correctief onderhoud nodig. Daarnaast moet vanwege corrosievorming bij alle toestellen in de inlaat van de motor de radarabsorberende coating worden vernieuwd.

Deze hoofdgroep bestaat uit de volgende deelbehoeften:

- Vervanging van een aantal vleugels;
- Anticorrosiemaatregelen (preventief en correctief).

Overige behoeften: Systemen. De groep Systemen betreft voornamelijk de revisie dan wel vervanging van de hieronder genoemde systemen of onderdelen daarvan vanwege slijtage of de overschrijding van de vastgestelde levensduur. Een bijkomende factor is de slechte verkrijgbaarheid van reservedelen.

Deze groep bestaat uit de volgende deelbehoeften:

- Elektrische en mechanische systemen zoals de kanonslopen, het airconditioningsysteem en de generatoren;
- VHF-radio;
- Neuskoepel voor de radar en radarantennes;

¹ Een *cycle* is de eenheid waarin de belasting van de motor wordt uitgedrukt.

- Meet- en testapparatuur.

Overige behoeften: Gronduitrusting. De groep Gronduitrusting betreft apparatuur en gereedschap voor de gereedstelling en het onderhoud van de F-16. Hiertoe behoren onder andere hydraulische testapparatuur, bomladers, stikstofvulinstallaties en speciaal gereedschap. Het grootste deel van deze apparatuur is inmiddels meer dan 25 jaar oud en ook hierbij treden defecten op als gevolg van overschrijding van de levensduur, slijtage, corrosie en de slechte verkrijgbaarheid van reservedelen. Aanvankelijke had Defensie het voornemen de resterende gebruiksduur van de F-16 zo goed mogelijk door te komen met de verouderende uitrusting. Nu langer doorvliegen onvermijdelijk is, moet een deel van deze uitrusting alsnog worden gereviseerd of vervangen.

Deze groep bestaat uit de volgende deelbehoeften:

- Revisie deel hydraulische testapparatuur;
- Vervanging deel bomladers;
- Vervanging patroonladers;
- Vervanging stikstofvulinstallaties;
- Vervanging deel gereedschap.

Kwantitatieve behoefte. Het project omvat de vervanging, revisie of modificatie van een groot aantal verschillende onderdelen of systemen. Bij sommige daarvan zijn alle exemplaren bij het project betrokken, bij andere slechts een deel. De kwantitatieve behoefte is beperkt tot het minimaal noodzakelijke om de instandhouding van de F-16 tot 2026 te garanderen. Het uitgangspunt voor de kwantitatieve behoefte is de inzetgereedheid van 68 F-16 toestellen tot aan de beoogde aanvang van de uitfasering van de F-16 in 2019. Daarna volgt een geleidelijke vermindering van het aantal toestellen totdat in 2026 alle F-16's zijn vervangen. In de behoefte wordt geen rekening gehouden met verliezen van toestellen tot 2026.

Bij de meeste onderdelen staan de aantallen voor modificatie, revisie of vervanging reeds vast. Bij de vleugels geldt nog een voorbehoud. Volgens de laatste schatting zijn vijftien nieuwe sets nodig om de technische instandhouding van de F-16 tot 2026 te garanderen. Bij deze schatting is rekening gehouden met de vier overtollige F-16's die Defensie niet zal afstoten maar geheel of gedeeltelijk zal ontmantelen (zie Kamerstuk 32 733, nr. 64 van 25 mei jl.). Het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) voert momenteel in opdracht van Defensie een onderzoek uit naar de structurele belasting van de F-16 vleugels. Op grond van de onderzoeksresultaten, die naar verwachting midden 2013 beschikbaar zullen zijn, zal worden bezien of het aantal van vijftien nieuwe sets vleugels moet worden aangepast. In de B/C/D-brief over de vleugels zal de Kamer over het definitieve aantal worden geïnformeerd.

FINANCIËLE ASPECTEN

Met de investering in de instandhouding van de F-16 tot 2026 is een bedrag gemoeid in de bandbreedte van € 100 miljoen tot € 250 miljoen. Dit bedrag komt ten laste van de defensiebegroting. In de commercieel vertrouwelijke brief van heden (kenmerk BS2012033441) treft u nadere financiële informatie aan.*) Met het oog op de onderhandelingspositie van Defensie verzoek ik u deze informatie vertrouwelijk te behandelen.

Het project heeft geen gevolgen voor de reguliere personele exploitatiekosten. In het projectbudget is wel een stelpost opgenomen voor de inhuur van extra personele capaciteit en expertise (zie de paragraaf «overige consequenties»).

Met de uitvoering van dit project wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de jaarlijkse materiële exploitatie-uitgaven verder oplopen dan de reeds eerder gemelde verwachte stijging van € 2 miljoen vanaf 2015 tot € 10 miljoen in 2019. Zoals toegezegd in de brief van 20 juni jl. (Kamerstuk 31 300, nr. 32) zal de jaarrapportage over 2012 van het project Vervanging F-16 meer gedetailleerde informatie bevatten over de exploitatie-uitgaven van de F-16.

PROJECTORGANISATIE EN -PLANNING

Ten behoeve van dit project zal een projectgroep worden opgericht waarvan vertegenwoordigers van de Defensie Materieel Organisatie (DMO), de Commandant der Strijdkrachten en het Commando luchtmachtdeel uitmaken.

De uitvoering van het project beslaat de periode 2014–2020, waarbij het grootste deel van het project in de eerste jaren van deze periode zal worden uitgevoerd. De werkzaamheden aan de toestellen en motoren worden zoveel mogelijk ingepast in de reeds geplande onderhoudsprogramma's. De inzetbaarheid van de F-16 vloot komt hierdoor naar verwachting niet of nauwelijks in het geding.

Zoals uiteengezet zal het project in de vervolgfase worden gesplitst in drie deelprojecten. De Kamer zal de B/C/D-brief van het eerste deelproject, dat betrekking heeft op de motoren, ontvangen in de tweede helft van 2013. In deze brief zal tevens worden ingegaan op de planning van de andere deelprojecten.

PROJECTRISICO'S

De producten zijn gecertificeerd voor de F-16, zijn van de plank beschikbaar en zijn reeds op de F-16 in gebruik. Het projectrisico ten aanzien van het product is derhalve laag.

Ten aanzien van de factor tijd geldt dat de te verwerven onderdelen naar verwachting tijdig leverbaar zijn. Wel zal Defensie waarschijnlijk te weinig personeel hebben voor de uitvoering van alle extra onderhoudswerkzaamheden die buiten het reguliere onderhoudsprogramma vallen. In het projectbudget is daarom een voorziening getroffen voor de inhuur van personele capaciteit en expertise. Het risico ten aanzien van tijd is daarmee gemiddeld.

De huidige kwantitatieve behoefte aan vijftien vleugelsets berust op aannames. Pas na het onderzoek door het NLR, dat naar verwachting midden 2013 wordt voltooid, kan in de vervolgfase de behoefte nauwkeurig worden vastgesteld. Het financiële risico ten aanzien van de vleugels is hierdoor gemiddeld en voor dit deel van het project is een projectreserve vastgesteld van 10 procent in plaats van de gebruikelijke 5 procent die voor de rest van het project wordt toegepast. De Kamer zal in de desbetreffende B/C/D-brief worden geïnformeerd over de uiteindelijke behoefte aan vleugels. Voor de overige behoeften is het risico ten aanzien van geld laag.

OVERIGE CONSEQUENTIES

Personeel en organisatie. Zoals beschreven in de paragraaf «Projectrisico's» is voor enkele onderhoudswerkzaamheden waarschijnlijk extra expertise of personele capaciteit nodig. Hiermee is in het projectbudget rekening gehouden.

Opleiding, training en simulatie. De behoeftestelling heeft geen ingrijpende gevolgen voor opleiding en training. Zoals hieronder vermeld maakt de vervanging van één van de twee radio's een aanpassing van de F-16 simulatoren noodzakelijk. De kosten van de aanpassing van alleen de hardware maken deel uit van het projectbudget. De kosten van de softwareaanpassing maken deel uit van het project «Instandhouding F-16 simulator».

Infrastructuur. Het project heeft geen infrastructurele gevolgen.

Arbo en milieu. Bij de uitvoering van dit project zal worden voldaan aan de arbo- en milieuregelgeving.

Relatie met andere projecten. Het project heeft een relatie met de volgende projecten:

IFF mode 5 (M6) en M6.5 onderhoudstape. Bij deze projecten wordt onder meer de ARC-210 radio, die de huidige VHF-radio vervangt, geïntegreerd in de software van de F-16. De aanschaf van de ARC-210 radio's zelf maakt deel uit van het project «Langer doorvliegen F-16 – Instandhouding» dat het onderwerp is van deze A-brief.

Instandhouding F-16 simulator. Bij de invoering van nieuwe deelsystemen op de F-16 moeten ook de simulatoren van het toestel worden aangepast. Bij dit project betreft het de integratie van de ARC-210 radio in de software van de simulator.

Vervanging F-16. Het invoeringsschema van de vervanger van de F-16 is bepalend voor de uitfasering van de F-16 en daarmee de levensduur van de F-16.

Langer doorvliegen F-16 Operationele Zelfverdediging en Vliegveiligheid & Luchtwaardigheid. De twee andere deelprojecten voor het langer doorvliegen met de F-16 dragen bij aan de operationele inzetbaarheid en de technische instandhouding van de F-16.

Aanvullende behoeften F-35. Defensie heeft dit project in voorbereiding in geval zou worden besloten tot aanschaf van de F-35. De behoeftestelling, die nog niet is goedgekeurd, omvat onder andere de aanschaf van bomladers. Bij enkele van de huidige bomladers van de F-16 is een vervanging noodzakelijk nu drie jaar langer met het toestel wordt doorgelopen. Voor de F-16 zullen nu enkele nieuwe bomladers worden aangeschaft die voor meerdere toestellen geschikt zijn waaronder de F-35. Met het toekomstige project «Aanvullende behoeften F-35» zijn daardoor minder bomladers gemoeid.

Onderhoudsprogramma's F-16. De reeds lopende programma's ACOR (anticorrosieprogramma), *Pacer Amstel*, *Pacer Wing*, *Pacer ICSS* en de PPS-overeenkomst over het F100-motorenonderhoud zijn geen investeringsprojecten maar onderhoudsprogramma's voor de F-16. Voor een aantal deelbehoeften van het project «Langer Doorvliegen F-16 – Instandhouding» is coördinatie met deze onderhoudsprogramma's noodzakelijk.

Verwervingsstrategie, industriële aspecten en sourcing. In overeenstemming met de beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* wordt de behoefte vervuld door de verwerving van producten van de plank. Omdat het gaat om uitontwikkelde producten is een rol voor Nederlandse bedrijven bij de ontwikkeling daarvan niet te verwachten. De huur van

personele capaciteit en expertise biedt wel mogelijkheden voor de Nederlandse industrie.

Bij alle voorgenomen investeringen of voorgenomen dienstverleningcontracten met een omvang van meer dan € 25 miljoen is in beginsel een sourcingtoets aan de orde. Het project «Langer doorvliegen F-16 – Instandhouding» heeft echter betrekking op een relatief korte periode van drie jaar waarbij tevens wordt aangesloten bij een bestaande onderhoudsconcept en bestaande contracten. De terugverdientijd voor eventuele uitbesteding van het project als geheel is daarom te kort voor een positief resultaat en daarom wordt in dit specifieke geval afgezien van sourcing.

Internationale samenwerking.

Nederland werkt op het gebied van de F-16 samen met België, Denemarken, Noorwegen, Portugal en de Verenigde Staten in het *Multinational Fighter Program* (MNFP). Bij de uitvoering van het project «Langer doorvliegen F-16 – Instandhouding» zal Defensie zoveel mogelijk gebruikmaken van de mogelijkheden die dit samenwerkingsverband biedt.

VOORTZETTING VAN HET PROJECT

Na de voltooiing van de A-fase zal het project worden gesplitst in deelprojecten voor de motoren, de romp en vleugels en de overige behoeften. Naar verwachting zal de Kamer in de tweede helft van 2013 de B/C/D-brief over het deelproject voor de motor ontvangen. In die brief zal tevens worden ingegaan op de planning van de andere deelprojecten.

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

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