

Vergaderjaar 2012–2013

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 316

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2013

Het Amerikaanse *Government Accountability Office* (GAO) heeft recent de jaarlijkse voortgangsrapportage over het F-35 programma gepubliceerd, getiteld *F-35 Joint Strike Fighter. Current Outlook is Improved, but Long-Term Affordability Is a Major Concern*. Met deze brief reageer ik op het rapport en voldoe ik aan het verzoek van de vaste commissie voor Defensie van 14 maart jl.

Achtergrond

Het GAO, dat vergelijkbaar is met de Algemene Rekenkamer, publiceert jaarlijks een rapport over de voortgang van het F-35 programma. Het GAO was de afgelopen jaren kritisch over het F-35 programma en heeft aanbevelingen ter verbetering gedaan. Het GAO wees in eerdere rapporten onder meer op de risico's die samenhangen met de overlap tussen het testprogramma en de productie van toestellen (de *concurrency*), de kostenontwikkeling en de softwareontwikkeling. Veel van de eerdere aanbevelingen van het GAO zijn door het Pentagon ter harte genomen en hebben geleid tot veranderingen in het F-35 programma.

De Verenigde Staten hebben in 2011 het F-35 programma geherstructureerd vanwege het doorbreken van de Nunn-McCurdy grens. In maart 2012 heeft het Pentagon deze herstructurering formeel bekrachtigd. Daarbij is een nieuwe planning en een nieuw budget voor de ontwikkel- en testfase vastgesteld en is extra personeel ingezet. Tegelijkertijd heeft het Amerikaanse ministerie van Defensie besloten om het aantal te produceren toestellen tijdens de ontwikkelingsfase te verminderen en te verschuiven naar de productiefase. De planning van de aanvang van de reguliere productie (*full rate production*) is toen vastgesteld voor het jaar 2019.

Samenvatting rapport

Het GAO-rapport is positief over de stabiliteit en voortgang in het programma. Het GAO is van mening dat het programma in de goede richting beweegt na een lang, kostbaar en moeizaam leerproces. Tevens wijst het rapport op risico's van de betaalbaarheid van de F-35. Het rapport gaat in op drie aspecten:

- De resultaten van het programma in 2012;
- Resultaten in de productie en toelevering en veranderingen in het ontwerp van het toestel;
- Verwerving- en instandhoudingskosten.

Resultaten van het programma in 2012

In 2012 is voortgang geboekt met het F-35 programma. Zeven van de tien vooraf geformuleerde doelstellingen voor dat jaar zijn behaald. Een achtste doelstelling werd alsnog in januari jl. behaald. De doelstelling om in 2012 40 toestellen te leveren werd niet gehaald, er werden er 30 afgeleverd. Dat werd mede veroorzaakt door productieovertragingen en een maandenlange staking. Ook de doelstelling dat Lockheed Martin in 2012 zou voldoen aan de eisen van het zogenoemde *Earned Value Management System (EVMS)*, een hulpmiddel voor programmamanagement, werd niet gehaald. Hiervoor heeft Lockheed eind januari jl. een verbeterd plan ingediend bij het Amerikaanse ministerie van Defensie.

Het testprogramma maakte in 2012 goede voortgang. Er zijn achttien procent meer testvluchten uitgevoerd dan gepland, het aantal behaalde testpunten lag drie procent lager dan gepland voor dat jaar. Door bepaalde delen van latere tests eerder uit te voeren zijn uiteindelijk in totaal echter wel meer tests uitgevoerd dan voorzien. Het GAO besteedt in zijn rapport aandacht aan de technische risico's die eerder in het testprogramma zijn benoemd en waaraan wordt gewerkt. Voor de problemen met de geavanceerde helm zijn oplossingen in ontwikkeling, terwijl daarnaast een tweede, minder geavanceerde, helm wordt ontwikkeld die eventueel als alternatief kan dienen. Daarover wordt later dit jaar besloten. Eerder gerapporteerde problemen in de ontwikkeling van het *Autonomic Logistics Information System (ALIS)* worden naar verwachting opgelost. Het systeem moet in 2015 operationeel zijn.

Op het gebied van softwaremanagement zijn eerdere aanbevelingen van het GAO door de fabrikant overgenomen en verbeteringen zijn volgens het GAO reeds merkbaar. Het GAO wijst er op dat de ontwikkeling van de software achter loopt op de planning. De meeste software is ontwikkeld, maar de integratie en tests daarvan moeten nog volgen. De integratie en het testen van de software, vooral die van de missiesystemen, is zeer uitdagend en risicovol en een groot deel daarvan moet nog worden uitgevoerd.

Over het totale testprogramma constateert het GAO eveneens dat het overgrote en meest complexe deel nog moet worden doorlopen. Eind 2012 was 34 procent van het totaal aantal geplande vluchten en testpunten voltooid. De operationele testfase voor naar block-3 ge-upgrade toestellen is voorzien voor 2017. Het GAO wijst erop dat de start daarvan afhankelijk is van de voltooiing van de tests die nu worden uitgevoerd en de ontwikkeling van de block-3 software die vanwege de complexiteit hoge risico's kent.

Resultaten in de productie en toelevering en veranderingen in het ontwerp van het toestel

Het GAO is positief over de productie van toestellen. Het productieproces is verbeterd, waardoor minder manuren en productiedagen nodig zijn om toestellen te produceren en er minder vertraging is. In 2012 konden dertig toestellen worden geproduceerd, tegen negen in 2011. Door de verbeteringen nemen de productiekosten van toestellen volgens verwachting af. Het GAO constateert dat reeds geproduceerde toestellen wel voor aanzienlijke bedragen moeten worden gemodificeerd om bevindingen uit het testprogramma te verwerken (*concurrency* kosten). Voor de Amerikaanse toestellen leidt dit op dit moment tot gemiddeld \$ 15,5 miljoen extra kosten per toestel. Over de hogere kosten voor de twee Nederlandse toestellen vanwege de *concurrency* is de Kamer geïnformeerd op 21 december 2012 (Kamerstuk 26 488, nr. 308). Verder constateert het GAO dat de betrouwbaarheid (uitgedrukt in het gemiddeld aantal uren tussen twee defecten) van het toestel moet worden verbeterd om te kunnen voldoen aan de eisen.

Verwerving- en instandhoudingskosten

Een belangrijk onderwerp in het GAO-rapport is de betaalbaarheid. Dit betreft allereerst het voor de Amerikaanse overheid benodigde budget om in grote aantallen F-35 toestellen te kunnen aanschaffen. Ter vervanging van diverse typen verouderde Amerikaanse jachtvliegtuigen door de F-35 is volgens het GAO tot 2037 jaarlijks \$ 12,6 miljard nodig. Volgens het GAO zal het moeilijk zijn voor de Verenigde Staten om jaarlijks een dergelijk bedrag vrij te maken op de defensiebegroting. De defensiebudgetten blijven immers gelijk of ze dalen, en ook worden andere omvangrijke investeringsprojecten uitgevoerd. Het GAO wijst tevens op het risico dat het aantal te produceren toestellen uiteindelijk kan achterblijven bij de huidige prognoses, waardoor de gemiddelde toestelprijs waarschijnlijk zal toenemen. Dit illustreert het GAO met een voorbeeld waarbij de gemiddelde aanschafprijs van een toestel 6 procent toeneemt als 700 toestellen minder worden geproduceerd ten opzichte van de huidige ruim 3.100 toestellen voor de Verenigde Staten en partners samen.

Een tweede aspect van betaalbaarheid betreft de exploitatiekosten. Op het niveau waarop deze thans worden geraamd, zijn deze volgens zowel het Pentagon als het GAO niet betaalbaar. Op grond van de huidige aantallen, aannames en randvoorwaarden zal de jaarlijkse totale exploitatie van de verschillende Amerikaanse F-35-varianten zo'n 60 procent duurder zijn dan de exploitatiekosten van de huidige Amerikaanse jachtvliegtuigen. Het Pentagon onderzoekt welke maatregelen kunnen worden genomen om deze kosten te reduceren. Het rapport wijst er op dat de Amerikaanse krijgsmachtdelen moeten investeren in het langer blijven doorvliegen met hun huidige jachtvliegtuigen. Dit legt een extra beslag op de beschikbare budgetten voor de exploitatie van jachtvliegtuigen.

Samenvattend concludeert het GAO dat het F-35 programma in de goede richting beweegt na een langdurig, duur en moeizaam leerproces. Er blijven grote uitdagingen die nog moeten worden overwonnen en de betaalbaarheid blijft een belangrijk aandachtspunt. De recente aanpassingen in het programma hebben de uitzichten op succes verbeterd, zij het ten koste van verdere vertraging en hogere kosten. Het GAO heeft geen nieuwe aanbevelingen ter verdere verbetering omdat eerdere aanbevelingen zijn overgenomen en uitgevoerd. Het GAO concludeert dat het Pentagon en de fabrikanten nu moeten aantonen dat het programma op het gebied van kosten en planning voldoet. Tot dat moment, zo stelt het GAO, is het voor de Verenigde Staten en de internationale partners

moelijk te plannen, prioriteren en budgetteren voor de vervanging van oude toestellen. Het bereiken van betaalbare investerings- en exploitatiekosten voor de F-35 zal in hoge mate bepalen hoeveel F-35 toestellen uiteindelijk zullen worden aangeschaft.

Uit de bestuurlijke reactie blijkt dat het Pentagon het werk van het GAO en de erkenning van de opgevolgde aanbevelingen waardeert. De Amerikaanse bestuurlijke reactie gaat verder niet in op de observaties van het GAO.

Ten slotte

Het rapport van de GAO maakt duidelijk dat de herstructurering van het programma uit 2011 vruchten begint af te werpen. Het project wordt beheersbaarder uitgevoerd. Hoewel kostenoverschrijdingen of vertragingen niet uit te sluiten zijn, geeft dit meer vertrouwen in de voorspelbaarheid van de uitvoering en het tijdig onderkennen van risico's. Op technisch gebied zijn er geen nieuwe problemen aan het licht gekomen. Wat betreft de softwareontwikkeling deelt Defensie de zienswijze van het GAO en het Pentagon dat er nog veel uitdagingen en risico's zijn. Defensie deelt de bezorgdheid van het GAO en het Pentagon ten aanzien van de aanschaf- en exploitatiekosten. De kosten zijn bepalend voor de financiële inpasbaarheid. De inzet van generaal C. Bogdan, de directeur van het *JSF Program Office* om de betaalbaarheid van zowel de toestellen als de instandhouding te verzekeren, is dan ook te prijzen.

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