

Vergaderjaar 2014–2015

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 360

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 oktober 2014

Het Amerikaanse *Government Accountability Office* (GAO) heeft op 23 september jl. een rapport gepubliceerd over het F-35 programma, getiteld «*F-35 Sustainment – Need for Affordable Strategy, Greater Attention to Risks and Improved Cost Estimates*». Hierbij geef ik u mijn reactie daarop. Het rapport treft u aan als bijlage¹.

Achtergrond van het GAO-rapport

Het GAO, dat vergelijkbaar is met de Algemene Rekenkamer, publiceert sinds 2009 jaarlijks een rapport over de voortgang van het F-35 programma. Het laatste periodieke GAO-rapport is dit voorjaar gepubliceerd en hierover is de Kamer op 10 april jl. geïnformeerd (Kamerstuk 26 488, nr. 344). Het onlangs verschenen rapport is opgesteld in opdracht van het Amerikaanse Congres en gaat in op de verwachte exploitatiekosten van het toestel voor de Amerikaanse krijgsmachtdelen in relatie tot de budgetten die daarvoor zijn gereserveerd.

Inhoud van het rapport

Het GAO stelt in het rapport twee thema's aan de orde, te weten de betaalbaarheid van de exploitatiekosten en de kwaliteit van de ramingen van de toekomstige exploitatiekosten.

De betaalbaarheid van de exploitatiekosten en de belangrijkste risico's

Het GAO beschrijft dat het *F-35 Joint Program Office* (JPO) op dit moment de strategie voor de toekomstige instandhouding van het F-35 toestel verder uitwerkt. Het doel daarvan is om in 2019 een wereldwijde instandhoudings-organisatie ingericht te hebben. Het GAO stelt dat er al enige tijd indicaties zijn dat de toekomstige exploitatiekosten niet betaalbaar zullen zijn voor de Amerikaanse krijgsmachtdelen. Het

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Pentagon heeft in 2012 doelen vastgesteld voor de toekomstige kosten per vlieguur, maar daarbij niet vastgesteld dat die ook passen binnen de budgetten van de krijgsmachtdelen. Het GAO stelt vast dat de verwachte exploitatiekosten van de Amerikaanse F-35 vloot 79 procent hoger zijn dan de exploitatiekosten van de huidige toestellen zoals de F-16, de A-10, de F/A-18C/D en de AV-8B. Het GAO signaleert verder dat er weliswaar maatregelen worden genomen om de kosten verder te laten dalen, maar waarschuwt dat dit onvoldoende kan zijn. Het GAO beschrijft drie onderwerpen die een risico vormen voor de betaalbaarheid op lange termijn en de operationele gereedheid. Deze onderwerpen zijn:

- *Autonomic Logistics Information System (ALIS)*. Het rapport beschrijft welke beperkingen het gebruik van ALIS op dit moment nog kent. Het rapport wijst er op dat verdere verbetering van ALIS noodzakelijk is en dat hiervoor een systematiek moet worden gehanteerd waarbij prestatiemetingen centraal staan.
- Bedrijfszekerheid en onderhoudbaarheid van het toestel. Het rapport beschrijft dat deze nog achterblijven ten opzichte van de doelstellingen en illustreert dit met gebruiksgegevens. Het GAO onderkent dat het JPO maatregelen treft om de bedrijfszekerheid van het toestel te verbeteren, maar vindt dat meer aandacht moet worden besteed aan de rol van software daarbij.
- Eigendomsrechten voor de technische documentatie. Het rapport beschrijft dat het F-35 JPO niet alle eigendomsrechten in eigen beheer heeft die volgens de huidige Amerikaanse regelgeving gewenst zijn en dat dit het F-35 JPO kan verhinderen om concurrentie in het programma te introduceren.

De kwaliteit van de ramingen van de toekomstige exploitatiekosten

Het GAO beschrijft hoe de Amerikaanse ramingen van de F-35 exploitatiekosten tot stand komen. Zowel het F-35 JPO als de afdeling *Cost Analysis & Program Evaluation (CAPE)* in het Pentagon stelt eigen ramingen op. Het GAO oordeelt dat beide ramingen volledig zijn. Het rapport plaatst wel kanttekeningen bij enkele onderliggende aannames en wijst erop dat geen onzekerheidsanalyses zijn uitgevoerd op de ramingen. De opmerkingen gelden voor de ramingen van het JPO, de eerste twee ook voor die van CAPE.

- Brandstofverbruik. Het GAO stelt dat het geraamde brandstofverbruik voor de F-35B variant op de langere termijn hoger zal zijn dan nu geraamd. Dit komt doordat nu nog geen gebruik wordt gemaakt van alle capaciteiten van het toestel. Voor de F-35A geldt dat CAPE en de Amerikaanse Luchtmacht uitgaan van een hogere raming dan het JPO.
- Onderhoudskosten *intermediate level*² onderhoud. Het GAO wijst erop dat deze kosten niet duidelijk zijn gedocumenteerd waardoor niet duidelijk is of ze ook worden meegerekend. In de reactie die in het rapport is verwerkt, stelt het Pentagon dat die kosten worden meegerekend en de cijfers correct zijn. Het GAO constateert dat dit dan niet goed is gedocumenteerd.
- Onderdelenverbruik. Het GAO meldt dat aannames over het toekomstige verbruik van onderdelen niet overeenkomen met de praktijk en onderbouwt dit met diverse voorbeelden. Het rapport wijst erop dat verbeteringen die het JPO voorziet mogelijk niet zullen optreden.
- Depotonderhoud. Het GAO wijst erop dat kostenramingen voor depotonderhoud berusten op parameters die optimistisch zijn gekozen ten opzichte van bestaande vliegtuigtypen. Het GAO voorziet daarom dat deze kosten uiteindelijk hoger kunnen uitvallen.

² Dit betreft kleine reparaties aan componenten in werkplaatsen op bijvoorbeeld een vliegbasis of een vliegdekschip.

Aanbevelingen en Amerikaanse reactie op het rapport

Het rapport bevat acht aanbevelingen die de inpasbaarheid en de betrouwbaarheid van de exploitatiekosten moeten verbeteren. De volledige reactie van het Pentagon op de aanbevelingen is in het rapport weergegeven in appendix III. Het Pentagon neemt zeven aanbevelingen geheel over en de achtste ten dele.

Het JPO wijst er daarnaast op dat het GAO uitgaat van de huidige situatie en deze heeft geëxtrapoleerd over de gehele levensduur. Beoogde verbeteringen in de instandhouding van het toestel zijn daardoor onvoldoende meegewogen. Het betreft bijvoorbeeld een omvangrijk *Reliability & Maintainability* programma om de achterblijvende bedrijfszekerheid en onderhoudbaarheid van de het toestel te verbeteren. Als gevolg daarvan zullen de exploitatiekosten gaan afnemen.

Betekenis voor Nederland

De constatering van het GAO dat de verwachte exploitatiekosten niet inpasbaar zijn in de budgetten van de Amerikaanse krijgsmachtdelen heeft betrekking op de situatie in de Verenigde Staten. Bij de besluitvorming over de nota *In het belang van Nederland* is terdege gekeken naar de inpasbaarheid van de verwachte Nederlandse exploitatiekosten in de defensiebegroting. Ook is een risicoreservering ingesteld. De constatering van het GOA over de exploitatiekosten zou er toe kunnen leiden dat het Amerikaanse totale bestelaantal uiteindelijk lager uitvalt dan thans verwacht. Daarvan is momenteel overigens geen sprake. Een lager Amerikaans bestelaantal kan resulteren in een hogere toestelprijs voor Nederland en een hogere bijdrage aan de gezamenlijke programmakosten.

Het GAO wijst erop dat de ramingen van het JPO en CAPE nog onzekerheden bevatten en dat nog niet alle details zijn uitgewerkt. Gelet op de fase waarin het programma zich bevindt, is dat begrijpelijk. Naarmate meer met de toestellen wordt gevlogen kunnen meer praktijkcijfers in de ramingen worden verwerkt. Defensie heeft deze onzekerheden verdisconteerd in de risicoschattingen die afgelopen zomer zijn opgesteld. De uitkomst daarvan is gemeld in de voortgangsrapportage van september jl. (Kamerstuk 26 488, nr. 358). Daarbij is ook rekening gehouden met de risico's gerelateerd aan brandstofverbruik, onderdelenverbruik en depotonderhoud. Het belang van de verdere ontwikkeling van ALIS en van de bedrijfszekerheid en de onderhoudbaarheid van het toestel is in die rapportage eveneens aan de orde gesteld.

Het GAO-rapport onderstreept opnieuw het belang van lagere exploitatiekosten. Dit sluit aan bij de prioriteiten die het F-35 JPO heeft gesteld. Kostenbeheersing en kostenverlaging hebben de allerhoogste prioriteit, zo heeft luitenant-generaal Bogdan, de *Program Executive Officer* van het F-35 JPO meermaals gezegd. Als het JPO er in slaagt de kosten te verlagen, zal dit ook voor Nederland positieve gevolgen hebben.

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