

Vergaderjaar 2009–2010

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 244

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2010

Inleiding

Zoals uiteengezet in de brief van 6 april jl. (Kamerstuk 26 488, nr. 230) heeft het Amerikaanse ministerie van Defensie op 25 maart jl. voor het F-35 programma een kostenstijging van meer dan 50 procent gemeld aan het Amerikaanse Congres. Het gaat daarbij om een kostenstijging ten opzichte van de aanvang van de *System Development and Demonstration* (SDD)-fase in 2001. De Amerikaanse Nunn-McCurdy-wetgeving schrijft voor dat het Congres wordt geïnformeerd als een project bepaalde financiële grenzen overschrijdt. Een project dient door het Amerikaanse ministerie opnieuw te worden gecertificeerd zodra de grens van 50 procent kostenstijging wordt bereikt. Zoals ik de Kamer op 18 juni jl. heb gemeld (Kamerstuk 26 488, nr. 242) heeft het Amerikaanse ministerie op 1 juni jl. het Congres gemeld dat het F-35 programma in overeenstemming met de Nunn-McCurdy-wetgeving opnieuw is gecertificeerd. De wet verplicht het Pentagon onder andere te bevestigen dat het project essentieel is voor de nationale veiligheid, dat er geen goedkopere alternatieven zijn en dat het programma van hogere prioriteit is dan programma's waarvan de budgetten moeten worden verminderd¹. Ook stelt de wetgever eisen aan de herstructurering waartoe het Pentagon verplicht is. Met deze brief informeer ik de Kamer nader over de certificering.

Belang van het F-35 programma

De voortzetting van het F-35 programma is volgens het Amerikaanse ministerie van Defensie essentieel voor de nationale veiligheid en het heeft de prestatie-eisen van de F-35 (de zogeheten *Key Performance Parameters*) ongewijzigd herbevestigd. Het Amerikaanse ministerie heeft onderzocht of andere toestellen dan wel doorontwikkelingen daarvan zouden kunnen voorzien in de benodigde capaciteiten en wat hiervan de kosten zouden zijn. Het gaat daarbij om de F-22, de F-15E, de F-16 block 52/60 en de FA-18E/F.

¹ Opgenomen in de *Weapon Systems Acquisition Reform Act* uit 2009

Op grond van dit onderzoek heeft de Amerikaanse onderminister van Defensie voor *Acquisition, Technology and Logistics*, dr. Carter, het Congres op 1 juni jl. gemeld dat er geen alternatieven zijn die tegen lagere kosten kunnen voorzien in de benodigde capaciteiten.

De operationele commandanten van de Amerikaanse marine en luchtmacht hebben als onderdeel van het certificeringsproces de hoge prioriteit van het F-35 programma ten opzichte van andere programma's bevestigd. De Amerikaanse marine en luchtmacht zullen in hun begroting voor de komende jaren meer budget beschikbaar stellen voor het F-35 programma, op grond van richtlijnen en de ramingen van het ministerie.

Kostenraming F-35 programma

De *Director of Cost Assessment and Program Evaluation* (D-CAPE) van het Amerikaanse ministerie van Defensie heeft de ramingen voor de totale Amerikaanse programmakosten van het F-35 programma gevalideerd, met inbegrip van onder meer de kosten van de SDD-fase, de aanschaf van de Amerikaanse toestellen en investeringen in de Amerikaanse infrastructuur. De totale Amerikaanse investeringskosten voor het F-35 programma zijn geraamd op \$ 382 miljard (lopende prijzen), wat een stijging van 64 procent betekent ten opzichte van de raming in 2001.

Zoals uiteengezet in de jaarrapportage over 2009 van 13 april jl. (Kamerstuk 26 488, nr. 232) heeft de D-CAPE op 11 maart jl. tijdens een hoorzitting van de Amerikaanse Senaat gemeld dat de *Average Procurement Unit Cost* (APUC) voor de F-35 naar verwachting op \$ 80 tot 95 miljoen (prijspeil 2002) zou uitkomen. De op 1 juni jl. aan het Congres gemelde APUC-raming is \$ 92,4 miljoen en valt daarmee binnen de eerder genoemde bandbreedte. De APUC betreft de gemiddelde prijs van de drie versies van de F-35 over de gehele productieperiode en omvat naast de gemiddelde prijs van de toestellen ook de geraamde Amerikaanse investeringen in onder meer gronduitrusting, simulatoren en initiële reservedelen. Van de drie versies heeft de *Conventional Take-Off and Landing* (CTOL)-versie, waarvoor Nederland belangstelling heeft, de laagste prijs. Daarom verschaft de APUC-raming nog onvoldoende informatie om de gevolgen voor de Nederlandse stuksprijs te bepalen. Gedetailleerde financiële informatie over de CTOL-versie van de F-35 moet nog beschikbaar komen om vervolgens de gevolgen voor het project Vervanging F-16 in kaart te kunnen brengen. Tijdens het algemeen overleg van 20 mei jl. heb ik dat toegelicht.

Het Pentagon heeft gemeld dat de beslissing om de kosten voor de komende jaren voorzichtiger te ramen voor een belangrijke deel de geraamde kostenstijging verklaart. Dit is mede het gevolg van de Amerikaanse *Weapon System Acquisition Reform Act* uit 2009. De bedoeling van deze wet is de kosten van de ontwikkeling en aanschaf van defensiematerieel beter te beheersen. Hieronder volgen de belangrijkste oorzaken van de opgetreden kostenstijgingen.

- Als belangrijkste oorzaak noemt het Pentagon de gestegen personeelskosten van de fabrikanten als gevolg van de stijging van uurtarieven en overheadkosten, en gerelateerde kosten zoals pensioenpremies.
- Naast de verlenging van de SDD-fase waartoe begin dit jaar met de herstructurering van het programma is besloten heeft ook de gewichtsproblematiek van de *Short Take-off and Vertical Landing* (STOVL) versie in 2004 geleid tot een verlenging en kostenverhoging van de SDD-fase. Met de brief van 25 juni 2004 (Kamerstuk 26 488, nr. 21) is de Kamer geïnformeerd over de extra ontwerpspanningen in 2004 voor de noodzakelijke gewichtsreductie van de STOVL-versie. Ten opzichte van de planning in 2001 is de SDD-fase met vier jaar

verlengd tot april 2016, waardoor de ontwikkelingskosten voor de Verenigde Staten fors zijn gestegen.

- De Amerikaanse overheid heeft in de beginjaren van de SDD-fase al besloten het aantal Amerikaanse F-35 toestellen voor de marine en het korps mariniers met 409 stuks te verminderen, waardoor het totale aantal werd verlaagd naar het huidige aantal van 2443 toestellen (Kamerstuk 26 488, nr. 27). De APUC-raming wordt berekend door de kosten te delen door het totale aantal Amerikaanse toestellen. De vermindering van 409 toestellen heeft zodoende een substantieel aandeel gehad in de stijging van de APUC-raming (17 procent als de kosten niet zouden zijn gestegen).
- De herstructurering van het F-35 programma waartoe het Pentagon in het voorjaar heeft besloten vergt extra investeringen. Zoals bekend neemt Nederland aan de SDD-fase van het JSF-programma deel op basis van een vaste bijdrage van \$ 800 miljoen. Met de brief van 23 maart jl. (Kamerstuk 26 488, nr. 222) is de Kamer geïnformeerd over extra investeringen in de productielijn van Lockheed Martin en in extra capaciteit voor de ontwikkeling en het testen van software. De ramingen voor de benodigde investeringen zijn geactualiseerd. Daarnaast zijn voor de certificering ook de ramingen voor de benodigde Amerikaanse investeringen in infrastructuur op Amerikaanse militaire bases nader uitgewerkt.

De D-CAPE heeft het onderzoek naar de exploitatiekosten van de F-35 nog niet voltooid. Op dit moment is niet bekend hoeveel tijd dat onderzoek nog zal vergen.

Management van het F-35 programma

Dr. Carter constateert dat zowel de Amerikaanse overheid als de fabrikanten te lang hebben vastgehouden aan doelstellingen voor planning en kosten die niet meer realistisch waren. Voor een deel wordt dit verklaard door een cultuur binnen het programma waarbij er zo lang mogelijk naar werd gestreefd de gestelde doelen te halen. Met het besluit tot herstructurering van het programma is de planning herijkt. Het *JSF Program Office* (JPO) en de fabrikanten nemen voorts maatregelen om tekortkomingen op te heffen en verbeteringen tot stand te brengen op gebieden zoals projectmanagement, risicomanagement, de personele vulling van het JPO, de contracteringsstrategie en de planning en uitvoering van de testfase. Inmiddels is vice-admiraal Venlet aangetreden als de nieuwe directeur van het *JSF Program Office*. Dr. Carter concludeert dat de maatregelen het F-35 programma in staat zullen stellen het geherstructureerde programma uit te voeren.

Ten slotte

De Nunn-McCurdy wetgeving heeft geen betrekking op de rol van het Congres nadat een programma door het Amerikaanse ministerie van Defensie opnieuw is gecertificeerd. Vanzelfsprekend zal het Congres de voortgang van het JSF-programma nauwgezet volgen. Verder kan het via het reguliere begrotingsproces invloed uitoefenen op het programma en bijvoorbeeld voorwaarden stellen aan de verdere voortzetting ervan. Dit najaar zullen de commissies voor de strijdkrachten van het Huis van Afgevaardigden en van de Senaat tot een gezamenlijke defensiebegroting voor 2011 komen die vervolgens door het Huis en de Senaat moet worden goedgekeurd. Daarna wordt de begrotingswet aan de president ter tekening voorgelegd.

De begin dit jaar herijkte planning van het testvlieprogramma is tot op heden gehaald. De F-35B STOVL-versie heeft verticale landingen

uitgevoerd en ook de F-35C *Carrier Variant* (CV)-versie voor vliegdekschepen heeft de eerste vlucht gemaakt. Het Amerikaanse ministerie heeft gemeld de komende periode door te gaan met doorlichtingen van onder meer de voortgang van de productie van toestellen en de testfase, om de herijkte planning van de SDD-fase te monitoren en indien nodig aanvullende maatregelen te nemen. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan het reduceren van kosten. Ik constateer grote betrokkenheid bij mijn Amerikaanse ambtgenoten bij het F-35 programma, wat vertrouwen geeft in de voortgang van het programma.

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop