

Vergaderjaar 2009–2010

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 234

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 april 2010

Met deze brief voldoe ik aan het verzoek van de vaste commissie voor Defensie van 1 april jl. (kenmerk 26488-222/2010D16431) om een reactie op het op 19 maart jl. verschenen rapport van het *Government Accountability Office* (GAO) in de Verenigde Staten over het F-35 programma (GAO-10-382). In de jaarrapportage van het project Vervanging F-16 over het jaar 2009 die de Kamer ontving op 13 april jl. (Kamerstuk 26 488, nr. 232) is eveneens aandacht besteed aan dit rapport.

Het GAO-rapport over 2009 is het zesde rapport van het GAO over het JSF-programma. Het rapport besteedt aandacht aan drie onderwerpen. Op de eerste plaats zijn dat de kosten, de planning en de prestaties van het F-35 programma. Voorts gaat het rapport in op de resultaten van het fabricageproces en, ten derde, op de testtoestellen en de resultaten van het testprogramma.

Inhoud

Het GAO constateert dat het F-35 programma te kampen heeft met vertraging in de productie en in de testfase en met kostenstijgingen. Dit was volgens het GAO te voorzien geweest als de ontwikkelingen van de afgelopen jaren in ogenschouw worden genomen.

Zoals bekend heeft het Pentagon op 1 februari jl. een herstructurering van het F-35 programma aangekondigd. De ontwikkelingsfase (SDD-fase) wordt verlengd, het aantal te produceren toestellen in de komende jaren wordt verminderd en er wordt meer geld uitgetrokken voor de ontwikkeling. Het GAO is van mening dat het Pentagon hiermee goede stappen heeft gezet die kunnen resulteren in een realistische planning en kostenraming. Op grond van de vertraging moeten de Amerikaanse krijgsmacht delen volgens het GAO afwegen of zij het voorziene moment waarop de F-35 operationeel wordt – aangeduid met de term *Initial Operational Capability* (IOC) – uitstellen of dat bepaalde, thans voorziene

capaciteiten van de F-35 pas na afloop van de SDD-fase tot stand worden gebracht.

Het GAO waarschuwt, afhankelijk van de resultaten van de herstructurering, voor verdere vertragingen, kostenstijgingen en een achterblijvende leercurve. Daardoor zullen mogelijk minder toestellen worden aangeschaft door de Verenigde Staten en de partnerlanden. Het GAO vermeldt op basis van de Amerikaanse conceptdefensiebegroting voor 2011 het aantal van 2.443 Amerikaanse F-35 toestellen. Volgens het GAO zal de grens voor kostenstijgingen die van toepassing is in het kader van de Nunn-McCurdy wetgeving waarschijnlijk worden overschreden, waardoor het F-35 programma in het Amerikaanse Congres moet worden herbevestigd.

Het GAO constateert dat de productie van de testtoestellen meer tijd, geld en inspanning vergt dan gepland. Mede door tekorten aan onderdelen, ondoelmatigheden bij de productie en veel technische wijzigingen waren in december 2009 slechts vier van de dertien testvliegtuigen geleverd. De productie van deze toestellen kostte volgens het GAO ruim 50 procent meer tijd dan gepland. Het GAO constateert wel een verbetering in de productie maar maakt zich zorgen over de haalbaarheid van de geplande productietoename.

Het GAO meldt dat er ondanks de herstructurering een overlap blijft bestaan tussen de ontwikkeling, het testen en de productie van toestellen. Het GAO benoemt de volgende drie technische uitdagingen:

1. De uitvoering van testen met simulatiemodellen en testfaciliteiten op de grond terwijl deze nog niet formeel zijn goedgekeurd als vervanging van testvluchten.
2. De verdere ontwikkeling en integratie van software.
3. De toepassing van nieuwe technologie die noodzakelijk is om aan de operationele eisen te voldoen en tevens het innovatieve instandhoudingsconcept van de F-35 mogelijk te maken.

Het GAO meldt dat op basis van een analyse van informatie van het Pentagon blijkt dat de *Average Procurement Unit Cost* (APUC) voor de F-35 sinds de laatste formele raming van het Pentagon in 2007 met 18 procent is gestegen van \$ 95 miljoen naar \$ 112 miljoen (in lopende prijzen). Het GAO meldt ook dat de ramingen voor de instandhoudingskosten voor de F-35 aanzienlijk hoger zullen uitvallen dan eerdere ramingen.

Het GAO doet twee aanbevelingen over het F-35 programma. Ten eerste beveelt het GAO een nieuw onderzoek aan naar de kosten van het F-35 programma, inclusief de kosten van infrastructuur en andere gerelateerde investeringen en van de instandhouding. Voorts beveelt het GAO aan de operationele eisen te beoordelen en, zo nodig, bepaalde eisen te verschuiven naar de vervolgonwikkeling van de F-35, omdat anders de IOC-data voor de Amerikaanse krijgsmachtdelen zouden moeten worden uitgesteld. Ten slotte geeft het GAO het Congres in overweging een managementhulpmiddel te verwerven zodat het de voortgang van het programma beter kan volgen.

Bestuurlijke reactie Pentagon

In een bestuurlijke reactie op het GAO-rapport spreekt het Pentagon zijn steun uit voor het F-35 programma en onderstreept het dat de F-35 als jachtvliegtuig de ruggengraat zal vormen van de Amerikaanse krijgsmacht en die van de partnerlanden.

Het Pentagon zet voorts uiteen dat er intern verschillende opvattingen bestaan over de planning van en de kostenramingen voor het F-35 programma. Deze verschillen zijn tot uitdrukking gekomen in de bevindingen van het *Joint Estimating Team* (JET) en de ramingen van het *JSF Program Office*.

Vervolgens licht het Pentagon toe dat het streven erop gericht blijft de F-35 eerder operationeel beschikbaar te krijgen dan volgens de aangepaste planning. Onder verwijzing naar eerdere wijzigingen in het bestelschema van partnerlanden meldt het Pentagon dat het aangepaste productieschema voldoende rekening houdt met de onderkende risico's. Een deel van het budget dat beschikbaar komt door de Amerikaanse wijziging in het bestelschema gebruikt het Pentagon om de herstructurering van het programma te bekostigen. Het betreft vooral de verlenging van de SDD-fase en de verbetering van de productiefaciliteiten. Voorts kondigt het Pentagon hogere ramingen aan voor de stuksprijzen van de F-35. Samen met het Congres zal worden gezocht naar mogelijkheden om de komende jaren meer toestellen aan te schaffen dan volgens de aangepaste planning, mochten de prijzen van toestellen lager uitvallen dan de ramingen van het JET.

Het Pentagon stemt in met de twee aanbevelingen van het GAO. Ten aanzien van de eerste aanbeveling zal de *Director Cost Assessment and Program Evaluation* (DCAPE) van het Pentagon het onderzoek naar de planning en de kosten van het F-35 programma voortzetten, met inbegrip van de instandhoudingskosten. Wat de tweede aanbeveling betreft, meldt het Pentagon dat een beoordeling van de operationele eisen van de F-35 in relatie tot de IOC-data uiteindelijk een verantwoordelijkheid is van de Amerikaanse krijgsmacht delen. Het Pentagon zal de krijgsmacht delen hierbij assisteren in het licht van de herstructurering van het F-35 programma. Ten slotte meldt het Pentagon dat bij de aanschaf van toestellen zo spoedig mogelijk zal worden overgeschakeld op een contractvorm met vaste prijzen. Het Pentagon onderstreept dat de toepassing van *cost plus incentive fee*-contracten vroeg in het programma het beste evenwicht geeft tussen kosten en risico's. Op grond van deze reactie heeft het GAO de desbetreffende aanbeveling niet in het definitieve rapport opgenomen.

Het project Vervanging F-16

Het GAO beoordeelt de herstructurering van het F-35 programma als een positieve stap van het Pentagon, maar tekent daar wel bij aan dat het programma nog steeds risico's kent. Het is begrijpelijk dat het GAO een slag om de arm houdt in afwachting van de resultaten van de herstructurering. De planning voor 2010 voorziet in de aflevering van de resterende SDD-testtoestellen, waarna de testfase in een versnelling zal komen. De komende tijd zal blijken of deze planning realistisch is en of de testfase in volle omvang aanvangt.

Het GAO acht het waarschijnlijk dat de grens voor kostenstijgingen in het kader van de Nunn-McCurdy wetgeving zal worden overschreden. Met de brief van 6 april jl. (Kamerstuk 26 488, nr. 230) is de Kamer gemeld dat deze formele melding aan het Congres al op 25 maart jl. is gedaan. Met de aankondiging op 1 april jl. van de *Selected Acquisition Reports* (SAR's) heeft het Pentagon gemeld dat de kostenstijging van de F-35 ten opzichte van 2001 voornamelijk 57,2 procent bedraagt.

De kostenstijging voor de APUC die het GAO heeft gemeld verschaft onvoldoende informatie om de gevolgen voor de Nederlandse stuksprijs te bepalen.

De APUC betreft de gemiddelde prijs per toestel van de drie versies van de F-35 over de gehele productieperiode en omvat ook de Amerikaanse investeringen in onder meer gronduitrusting, simulators en initiële reservedelen. Tijdens een hoorzitting op 11 maart jl. heeft de DCAPE gemeld dat de laatste formele APUC \$ 69,2 miljoen bedraagt (maart 2007; prijspeil 2002) en dat de ramingen op \$ 80 tot 95 miljoen (prijspeil 2002) zullen uitkomen. Deze schatting komt overeen met de raming die op 1 april jl. in het kader van de SAR-rapportage is gemeld aan het Congres. De APUC-bedragen die het GAO en de DCAPE noemen, zijn niet rechtstreeks vergelijkbaar vanwege het verschil in prijspeil. Ramingen van de Amerikaanse instandhoudingskosten voor de F-35 zijn evenmin rechtstreeks te gebruiken voor de Nederlandse ramingen vanwege verschillen in de organisatiestructuur en personeelskosten.

De DCAPE zal de kostenramingen voor het F-35 programma actualiseren in overeenstemming met de aanbeveling van het GAO. De aangepaste ramingen zullen begin juni beschikbaar komen voor de herbevestiging van het F-35 programma in het Amerikaanse Congres. Zoals gemeld in de jaarrapportage van 13 april jl. kan Defensie vervolgens de gevolgen beoordelen voor de stuksprijs van F-35 toestellen en voor de financiële ramingen van het project Vervanging F-16, met inbegrip van de verwachte exploitatiekosten van de F-35. Bij de herijking van de financiële ramingen en de planning voor het project Vervanging F-16 zullen ook de mogelijke gevolgen voor de F-16 nader worden uitgewerkt en betrokken. Naar verwachting zal hierover in de loop van juni meer duidelijkheid ontstaan.

De tweede aanbeveling van het GAO is min of meer achterhaald doordat de Amerikaanse marine en luchtmacht intussen hebben besloten de IOC-data voor de F-35 uit te stellen, waarover de Kamer is geïnformeerd met de brief van 23 maart jl. (Kamerstuk 26 488, nr. 222). In deze brief is tevens uiteengezet dat vertegenwoordigers van het Pentagon tijdens een hoorzitting van de Amerikaanse Senaatscommissie voor de Strijdkrachten op 11 maart jl. hebben verklaard dat de operationele eisen niet ter discussie staan en dat de onderzoeken van de afgelopen periode geen fundamentele technische problemen aan het licht hebben gebracht. Het GAO, ten slotte, is overigens evenals de Nederlandse regering positief over de ontwikkeling van een tweede motor voor de F-35. Het GAO verwacht dat besparingen mogelijk zijn door de competitie tussen de twee motorenprogramma's.

De staatssecretaris van Defensie,
J. G. de Vries