

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Plein 2
2511 CR 's Gravenhage

Datum 11 april 2008
Ons kenmerk DMO/DB/2008009936
Onderwerp Schriftelijke vragen kostenstijging F35 Lightning II (JSF)

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de vragen van het lid van Velzen over de kostenstijging van de F-35 Lightning II (JSF) ingezonden op 17 maart 2008 (kenmerk 2070814730, herdruk).

DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

drs. J.G. de Vries



Defensie

Antwoorden op de vragen van het lid van Velzen (SP) over de kostenstijging van de F-35 Lightning II (JSF), ingezonden op 17 maart 2008 (kenmerk 2070814730, herdruk).

1.

Wat is uw oordeel over het rapport van de Amerikaanse Rekenkamer (GAO) 'Recent decisions of DoD add to program risk'? 1)

5.

Bent u het met GAO eens dat de bezuinigingen op het mid-course risk reduction plan het risico met zich mee brengen dat ontwerp- en prestatieproblemen niet worden ontdekt tot laat in de fase van de operationele testen en het productieproces? Zo neen, waarom niet? Zo ja, wat wordt er gedaan om dit te verhelpen?

Het GAO-rapport biedt over het algemeen een genuanceerd beeld van het JSF-programma. Volgens het GAO is er in 2007 goede vooruitgang geboekt met de JSF. Zo is het GAO positief over het ontwikkelings- en testprogramma van het toestel. Ook wijst het GAO op de steeds concreter wordende internationale samenwerking. Tegelijkertijd waarschuwt het GAO voor mogelijke vertragingen in het programma en maakt het melding van mogelijke kostenstijgingen.

Nederland is, onder meer door de Nederlandse personele bijdrage aan het *JSF Program Office*, goed op de hoogte van de voortgang van het JSF-programma. De positieve punten die door het GAO zijn genoemd, worden door Nederland onderschreven. Ten aanzien van de mogelijke vertragingen verwijs ik naar het antwoord op vraag 2.

Het GAO heeft een aantal aanbevelingen gedaan die door het Amerikaanse ministerie van Defensie geheel of gedeeltelijk worden overgenomen. Een aanbeveling van het GAO voor een onafhankelijke doorrekening van het gehele JSF-programma wordt reeds uitgevoerd. Het Amerikaanse ministerie heeft al in januari van dit jaar opdracht gegeven tot een gezamenlijk onderzoek door organisaties binnen het ministerie die niet rechtstreeks met het JSF-project te maken hebben. Nederland is het eens met dit onderzoek. Het Amerikaanse ministerie van Defensie heeft te kennen gegeven dat het onderzoek zal worden gebruikt bij het opstellen van de begroting voor het jaar 2010 (*Fiscal Year 2010*), dat begint op 1 oktober 2009. Naar verwachting zal deze begroting begin 2009 worden gepresenteerd.



Defensie

Het Amerikaanse ministerie is het niet eens met de aanbeveling van het GAO een risicoanalyse uit te voeren volgens een door het GAO voorgestaan model, omdat dit model berust op subjectieve gegevens. Verder is het Amerikaanse ministerie het niet eens met de aanbeveling van het GAO de herijking van het testprogramma (*Mid-Course Risk Reduction plan*) waartoe vorig jaar is besloten, opnieuw uit te voeren. Het ministerie ziet daar geen aanleiding toe omdat de uitvoering van dit plan nog gaande is. Wel zal het plan worden aangepast indien zou blijken dat de herijking niet het gewenste resultaat oplevert, aldus het ministerie.

Nederland is van mening dat de aanpassingen in het testprogramma een aanvaardbaar risico vertegenwoordigen, en is het eens met de uitvoering van dit plan zoals voorgestaan door het Amerikaanse ministerie van Defensie.

Het GAO-rapport gaat gedetailleerd in op de Amerikaanse situatie. Deze wijkt echter in belangrijke mate af van de situatie in Nederland, zoals ook blijkt uit het antwoord op vraag 9. Verder is GAO-rapport in belangrijke mate gebaseerd op relatief oude informatie. Om deze redenen is de bruikbaarheid van het rapport voor de Nederlandse situatie beperkt.

2.

Is het waar dat de ontwikkelingsfase 12 tot 27 maanden uit zal gaan lopen? Zo neen, hoe groot is de vertraging in de ontwikkelingsfase volgens u?

Begin dit jaar is door het *JSF Program Office* geconstateerd dat de plannen voor drie afzonderlijke processen van het JSF-programma niet meer volledig op elkaar zijn afgestemd. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de *Low Rate Initial Production (LRIP)*, in de tweede plaats om de technische testfase die op dit moment gaande is, en in de derde plaats om de komende Initiële Operationele Test en Evaluatie (IOT&E) van de drie JSF-varianten. Tussen de betrokken instanties wordt overlegd over een oplossing. Daartoe wordt een aantal opties uitgewerkt, variërend van het handhaven van de huidige planning, tot het verlengen van de ontwikkelingsfase (SDD-fase) voor de drie varianten, of het verlengen van de SDD-fase voor enkel de *Carrier Variant (CV)*.



Defensie

In de bijeenkomst van de *JSF Executive Steering Board* van 22 april aanstaande zal dit onderwerp aan de orde komen, waarna waarschijnlijk in het najaar van 2008 een definitief besluit zal worden genomen. Als dit zou leiden tot een geringe vertraging van het totale programma zal dit waarschijnlijk goed kunnen worden ingepast in de Nederlandse planning voor IOT&E-deelneming en het Nederlandse invoeringsschema. De planningsruimte daarvoor is aanwezig, zeker nu Nederland heeft besloten de invoerreeks van de JSF te vertragen, zoals gemeld in de brief over de IOT&E-deelneming van 29 februari 2008 (Kamerstuk 26 488, nr. 65).

3.

Is het waar dat de kostenoverschrijdingen alleen in 2006 minimaal 23 miljard Amerikaanse dollars bedragen? Zo ja, welke consequenties zullen deze overschrijdingen voor de aanschafprijs hebben? Zo neen, hoe groot zijn de kostenoverschrijdingen dan wel?

4.

Is het waar dat daar volgens drie onafhankelijke instellingen nog kostenoverschrijdingen van in totaal al 38 miljard Amerikaanse dollars bijkomen? Bent u het daar mee eens? Zo ja, welke consequenties zullen deze overschrijdingen voor de aanschafprijs hebben? Zo neen, hoe groot zijn de kostenoverschrijdingen dan wel?

8.

Bent u van plan er bij uw Amerikaanse collega op aan te dringen dat er een deugdelijk beeld van de kosten wordt gemaakt? 2) Zo neen, waarom niet? Bent u eveneens bereid er op aan te dringen dat een deugdelijke begroting wordt opgesteld? 3) Zo neen, waarom niet?

Het in het GAO-rapport genoemde bedrag van \$ 23 miljard heeft betrekking op gegevens van het Amerikaanse ministerie van Defensie over de stijging van de Amerikaanse programmakosten. Deze kosten zijn in de periode december 2005 – december 2006 gestegen van \$ 276,5 miljard tot \$ 299,8 miljard. De gegevens zijn in april 2007 door het Amerikaanse ministerie bekendgemaakt. Het gaat daarbij om de ontwikkeling en productie van ruim 2.400 F-35 toestellen in drie varianten voor uitsluitend de Amerikaanse strijdkrachten.



Defensie

Op 7 april jl. heeft het Amerikaanse ministerie van Defensie de stand van de programmakosten van december 2007 bekendgemaakt. Het ministerie meldde een daling van deze kosten van \$ 299,8 miljard tot \$ 298,8 miljard. De kostendaling is de resultante van veranderingen bij de verschillende kostencomponenten van het JSF-programma. Van enkele van deze veranderingen zijn schattingen aan de orde gekomen in het GAO-rapport.

De genoemde stijging van de Amerikaanse programmakosten in 2006 is reeds verwerkt in de gemiddelde kale stuksprijs voor Nederland. De stijging leidde niet tot een evenredige verhoging van de Nederlandse stuksprijs. Zoals gemeld in de beantwoording van vragen over de Jaarrapportage 2006 van het project Vervanging F-16 (Kamerstuk 26 488, nr. 60 van 5 juli 2007) steeg de gemiddelde kale stuksprijs van \$ 46,7 miljoen in december 2005 tot \$ 47,6 miljoen in december 2006 (prijspeil 2002). De gemiddelde kale stuksprijs per december 2007 is naar verwachting spoedig formeel beschikbaar.

Zoals gemeld in het antwoord op de vragen 1 en 5 steunt Nederland de onafhankelijke doorrekening van het gehele JSF-programma.

6.

Bent u bekend met het gegeven dat tweederde van het ontwikkelingsbudget voor de F-35 is opgebruikt, terwijl pas de helft van het werk is uitgevoerd? Zo ja, wat is uw beoordeling hiervan? Zo neen, waarom niet?

Het grootste deel van de ontwikkelingsactiviteiten is uitgevoerd in de periode tot eind 2007. Dit deel kostte relatief veel capaciteit en budget. Vanaf 2008 ligt de nadruk steeds meer op productievoorbereiding, testen en instandhoudingsvoorbereiding. Die vergen minder capaciteit en minder budget. Overigens worden er besparingen bereikt door de herijking van het testprogramma die is genoemd in het antwoord op de vragen 1 en 5. Het ontwikkelings- en testprogramma verloopt goed en biedt vertrouwen voor de toekomst.

7.

Wat is uw appreciatie van de conclusie dat het doel om een betaalbare en in grote lijnen op elkaar gelijkende familie van gevechtsvliegtuigen te maken wordt bedreigd door toenemende kosten van de jachtvliegtuigen en geringere gelijkenis binnen de F-



Defensie

35-familie dan oorspronkelijk bedoeld? Heeft dit grotere dan bedoelde verschil tussen de drie typen F-35's (CTOL, STOVL en CV) gevolgen voor het testprogramma? Zo ja, welke? Zo neen, waarop baseert u deze ontkenning? Wat zijn de extra kosten die hiermee gemoeid zijn?

Juist de toenemende kosten van de ontwikkeling van en het opereren met jachtvliegtuigen vormden voor de Verenigde Staten de aanleiding ten minste vijftien verschillende vliegtuigtypen te vervangen door één enkel type, zij het in drie varianten. Op het gebied van de sensoren, missiesystemen en voortstuwing zijn de drie varianten nog steeds gelijk. Daardoor worden grote schaalvoordelen behaald. De verschillen beperken zich tot het basisvliegtuig (*airframe*) en zijn onvermijdelijk door de verschillende wijzen van bijvoorbeeld starten en landen van de drie varianten.

Naar verwachting zijn de consequenties en de meerkosten voor de uitvoering van het testprogramma voor drie varianten gering omdat het *airframe* slechts een beperkt aandeel heeft in het totale testprogramma. Overigens is het testprogramma van meet af aan gebaseerd geweest op drie varianten.

De schaalvoordelen van één type jachtvliegtuig dat in grote aantallen wordt geproduceerd, zijn groot. De daarmee te behalen doelmatigheidswinst weegt ruimschoots op tegen de marginale beperking in prestaties en de geringe kostenverhoging die drie varianten van dat ene type met zich meebrengen. Het alternatief van de ontwikkeling van drie verschillende vliegtuigen is per definitie significant duurder.

9.

Bent u ervan op de hoogte dat het Pentagon de kostenraming voor onderhoud en gebruik van de F-35 heeft verdubbeld? Zo ja, geldt deze kostenstijging ook voor het Nederlandse F-35 programma? Zo ja, hoe groot is deze? Zo neen, op grond van welke bronnen geldt deze kostenstijging niet voor Nederland? Bent u er van op de hoogte dat door deze verdubbeling de kosten van de vliegreizen van de F-35 die van de F-16 overstijgen? Zo ja, blijft u desondanks van mening dat de F-35 het beste product voor de beste prijs is? Zo neen, wat betekent dit voor het verwervingstraject?



Defensie

Het is Defensie niet bekend waar het GAO de vergelijking van de kosten van onderhoud en gebruik van de F-35 en de F-16 op baseert. De uitspraken worden in het rapport niet cijfermatig onderbouwd. Duidelijk is echter wel dat de Amerikaanse situatie niet rechtstreeks vergelijkbaar is met die in Nederland. Onder meer bij aspecten als personeelsinzet, onderhoudsconcept, infrastructuur, opleidingen en transport zijn er aanzienlijke verschillen.

Overigens zal de instandhouding van de JSF naar verwachting op een fundamenteel andere leest worden geschoeid dan tot op heden veelal gebruikelijk is bij defensiematerieel. In het systeem van *Performance Based Logistics* (PBL) stelt de fabrikant zich garant voor een jaarlijks overeen te komen aantal vliegreuren tegen een bepaald tarief. Waar Defensie nu nog betaalt voor onderhoudsinspanningen, zal in de toekomst worden betaald voor inzetbaarheid. Dit zal naar verwachting de kosten dempen.

Vooralsnog is er geen aanleiding de in 2002 bereikte conclusie ter discussie te stellen dat de JSF het beste toestel is voor de beste prijs. Informatie over de drie alternatieven voor de JSF die sinds het besluit van 2002 tot deelneming aan de SDD-fase nog worden gevolgd, is opgenomen in de verschillende jaarrapportages. Zoals afgesproken in het coalitieakkoord zal voorafgaand aan het definitieve besluit over de vervanging van de F-16 nogmaals een vergelijking van prijs, kwaliteit en levertijd van de JSF met de alternatieven plaatshebben. Verder zal de Kamer dit jaar worden geïnformeerd over de uitkomsten van een ten opzichte van 2002 geactualiseerde analyse van de mogelijkheden om de huidige F-16 vloot met een *endlife update* langer in dienst te houden.

10.

Deelt u de mening dat het F-35 programma op een ongewis avontuur gaat lijken, waar de rest van de krijgsmacht onder zal gaan zuchten? Is het waar dat twintig procent van de investeringskosten binnen de meerjarenraming van Defensie bestemd zijn voor de vervanging van de F-16? 4) Zo ja, gaat het hierbij om een bedrag van ongeveer 500 miljoen euro per jaar? Zo neen, hoe groot is het aandeel van de investeringskosten uit de meerjarenraming dan wel dat bestemd is voor de F-35?

Defensie heeft vertrouwen in de toekomst van het JSF-programma. Het budgettaire beslag dat met de verwerving van het planningsaantal van 85 toestellen is gemoeid, is onlangs



Defensie

vastgesteld op € 5,667 miljard (prijspeil 2005). Dit is € 206 miljoen meer dan voorheen. Deze hogere aanschafkosten zullen worden gedekt binnen de defensiebegroting. Zoals uiteengezet in de beleidsbrief “Wereldwijd Dienstbaar” (Kamerstuk 31 243, nr. 1) wordt een fasegewijze aanschaf voorzien. De Kamer is over het budget geïnformeerd met de brief over de IOT&E-deelneming, en over de financiële reeks met de Jaarrapportage 2007.

Zoals gemeld in brief over de IOT&E-deelneming en de laatste Jaarrapportage is besloten de Nederlandse invoerreeds te vertragen. Het afleveringsjaar van het eerste toestel, afgezien van de testtoestellen, blijft gehandhaafd op 2014. De aantallen in de eerste jaren vanaf 2014 zijn echter lager. Verder wordt het laatste toestel niet in 2020 maar pas in 2023 in gebruik genomen. De toestellen zullen dus over een periode van tien jaar worden geleverd.

In het nieuwe schema is met de JSF-investeringen vanaf 2014 een bedrag van in totaal € 4,859 miljard gemoeid (prijspeil 2005). De budgetten per jaar lopen uiteen en hangen grotendeels samen met het aantal toestellen dat in een bepaald jaar wordt geleverd. Gemiddeld komt dit, voor de periode van tien jaar vanaf 2014, inderdaad bij benadering neer op het bedrag van € 500 miljoen per jaar dat in de vraag is genoemd.

11.

Bent u bereid daar waar vreemde valuta worden gebruikt deze om te zetten in euro's op het prijspeil van 2005?

Zoals uiteengezet in de beantwoording van vragen over het rapport van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 31 300, nr. 4 van 18 maart 2008) wordt gestreefd naar een zo duidelijk en consistent mogelijke informatievoorziening over prijspeil en valuta. In de toekomst zullen afwijkingen van de standaard valuta en het standaard prijspeil duidelijk worden gemeld en zonodig worden toegelicht om de vergelijkbaarheid te verbeteren.

1) Joint Strike Fighter: Recent Decisions by DOD Add to Program Risks: GAO-08-388 March 11, 2008, <http://www.gao.gov/docsearch/abstract.php?rptno=GAO-08-388>

2) pp. 39-42

3) pp. 39-42

4) Trivizier, 3-2008, pp. 10-13: 'Wat wil Nederland betalen voor een krijgsmacht met ballen'?