

Vergaderjaar 2014–2015

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 387

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 mei 2015

Het Amerikaanse *Government Accountability Office* (GAO) heeft op 14 april jl. zijn jaarlijkse voortgangsrapport over het F-35 programma gepubliceerd, getiteld «*F-35 JOINT STRIKE FIGHTER, Assessment Needed to Address Affordability Challenges*». Op dezelfde dag heeft de heer Sullivan, de rapporteur van het GAO, tijdens een hoorzitting in het Amerikaanse Congres een verklaring bij het rapport afgelegd. Tijdens diezelfde hoorzitting hebben ook dr. Gilmore, de Amerikaanse *Director Operational Test & Evaluation* van het Pentagon, en luitenant-generaal Bogdan, de *Program Executive Officer* (PEO) van het *F-35 Joint Program Office* (JPO), hun oordeel gegeven over de stand van het F-35 programma evenals de vooruitzichten. Het GAO-rapport en de verklaringen treft u bijgaand aan¹.

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 GAO was de afgelopen jaren kritisch over het programma en heeft diverse keren aanbevelingen ter verbetering gedaan. Het Pentagon heeft veel van de eerdere aanbevelingen van het GAO ter harte genomen. Dit heeft geleid tot aanpassingen in het F-35 programma. De GAO-rapporten uit 2013 en 2014 (aangeboden met Kamerstukken 26 488, nrs. 316, 342 en 344) constateerden al dat deze aanpassingen de stabiliteit van het programma ten goede zijn gekomen.

Inhoud van het rapport

In het rapport van 14 april jl. stelt het GAO drie thema's aan de orde.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Recente technische problemen kunnen leiden tot kostenstijging en vertragingen

Het GAO merkt op dat er in het afgelopen jaar problemen zijn geweest. Het betreft een motorincident dat leidde tot het tijdelijk aan de grond houden van toestellen, een breuk in een onderdeel van de romp van een F-35B toestel dat wordt ingezet voor vermoeiingstesten en bevindingen tijdens het testen van de software van de missiesystemen. Dergelijke verstoringen noodzaakten het F-35 JPO tot aanpassing van de werkzaamheden en zij kunnen leiden tot vertragingen van drie tot zes maanden, zo waarschuwt het GAO. Het merkt daarbij op dat de meest complexe 40 procent van het testprogramma nog moet worden voltooid in de komende twee jaar. Verder merkt het GAO op dat de betrouwbaarheid van de motor ver achterblijft bij de verwachtingen voor dit moment van het programma. Tot slot merkt het GAO op dat beide factoren kunnen leiden tot extra *concurrency* kosten² voor de Amerikaanse overheid, te meer omdat het Pentagon voornemens is de komende jaren aanzienlijk grotere aantallen toestellen af te nemen.

Financiële inpasbaarheid in de Amerikaanse defensiebegroting

Evenals in 2013 en 2014 waarschuwt het GAO dat de jaarlijkse aankoop van grote aantallen F-35 toestellen, zoals vanaf 2021 voorzien, niet binnen de Amerikaanse defensiebegroting lijkt te passen. Het GAO wijst in dat kader ook op andere investeringsprojecten waarvoor budget nodig is. Ook op het gebied van de exploitatiekosten heeft het GAO nog zorgen. De ramingen van de exploitatiekosten zijn in 2014 weliswaar verlaagd, maar zijn daarmee nog steeds een stuk hoger dan de exploitatiekosten van de huidige typen toestellen. Het GAO meldt opnieuw dat ook het Pentagon de exploitatiekosten als onbetaalbaar heeft bestempeld. Het GAO wijst tevens op de initiatieven die zijn genomen om de betaalbaarheid van het toestel te verbeteren.

Productie van het toestel

Het GAO is, evenals vorig jaar, positief over de productie van toestellen. De trend van toenemende aantallen afgeleverde toestellen, afnemende aantallen productiemanuren en toenemende efficiency heeft zich voortgezet. Het GAO wijst wel op de noodzaak om de aansturing van toeleveranciers te verbeteren. Het GAO acht dat voorwaardelijk voor de geplande toename van de productieaantallen. Het GAO merkt specifiek op dat Pratt & Whitney problemen ondervindt door late leveringen van onderdelen en door kwaliteits-tekortkomingen aan die onderdelen.

Aanbevelingen en reactie Pentagon op het rapport

Het GAO beveelt het Pentagon aan onderzoek te doen naar de financiële inpasbaarheid van de verwachte jaarlijkse investerings- en exploitatiebudgetten. Deze aanbeveling heeft het Pentagon overgenomen.

Hoorzittingen Amerikaanse Congres

Al enkele jaren houdt het subcomité voor lucht- en landstrijdkrachten³ periodiek hoorzittingen over het F-35 programma waarbij de (PEO) van het F-35 JPO of andere autoriteiten hun zienswijze op het programma

² Het gelijktijdig ontwikkelen, testen en produceren van de F-35 is ook wel bekend onder het begrip *concurrency* en brengt het risico op extra kosten aan reeds geproduceerde toestellen met zich mee.

³ Het *Tactical Air and Land Forces Subcommittee* van het *House Armed Services Committee*.

geven. Dit jaar viel de publicatie van het GAO-rapport samen met een uitgebreide hoorzitting waarbij zowel de rapporteur van het GAO, de *Director Operational Test & Evaluation (DOT&E)* en de PEO aan het woord kwam. De rapporteur van het GAO gaf daarbij een toelichting op het zojuist verschenen rapport. De DOT&E gaf een toelichting op zijn jaarlijkse rapport over het F-35 programma dat in januari jl. is gepubliceerd⁴. De PEO gaf zijn appreciatie van de stand van zaken van het programma. Hieronder volgen de kernpunten uit de afgelegde verklaringen.

- De kernpunten van de GAO-rapporteur zijn reeds in de voorgaande paragraaf samengevat. In zijn verklaring beklemtoont de rapporteur vooral de zorg over de financiële inpasbaarheid van de voorgenomen grote aantallen jaarlijks af te nemen toestellen.
- De DOT&E was in zijn verklaring kritisch over de voortgang van het testprogramma in 2014 waarbij de voltooiing van de *block 2B* software centraal stond. Verder stond hij stil bij beperkingen die de toestellen nu nog kennen. Enerzijds noemde hij daarbij beperkingen door het motorincident van juni 2014, anderzijds ging hij in op beperkingen die de *block 2B* software nog heeft. Hij maakte daarbij een vergelijking tussen de capaciteiten op het gebied van luchtsteunverlening aan grondtroepen van enerzijds een F-35B met *block 2B* software en anderzijds een A-10. Verder keek hij vooruit naar de verwachte oplevering van de *block 3F* software en de mogelijkheden van die software. De DOT&E verwacht een vertraging van tenminste acht maanden in de aflevering van *block 3F*. Andere door hem geadresseerde onderwerpen waren operaties vanaf marineschepen en de betrouwbaarheid van de toestellen, waarbij bleek dat hij op het laatste punt een bescheiden verbetering waarneemt.
- De PEO, luitenant-generaal Bogdan, begon zijn verklaring met een algehele beoordeling van de stand van zaken van het programma, waarbij hij meldde dat er voortgang wordt gemaakt en dat er in alle elementen van het programma van dag tot dag verbeteringen worden doorgevoerd. Vervolgens belichtte hij de status van de ontwikkelings- en testactiviteiten, waarbij hij meldde dat de testen van de *block 2B* software nagenoeg zijn voltooid en opnieuw de verwachting uitsprak dat de *block 3F* software een vertraging van vier tot zes maanden zal ondervinden. Op het gebied van de productie meldde hij dat deze nog wel twee maanden achterloopt op de planning, maar dat dit niet tot problemen leidt. Ook ging hij in op de noodzaak om een steeds hogere productiekwaliteit te realiseren en de maatregelen die daarvoor worden genomen. Op het gebied van instandhouding meldde hij verbeteringen in de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van toestellen, waarbij hij overigens verdere verbetering noodzakelijk noemde. Hij stond ook uitgebreid stil bij de risico's en uitdagingen, waarbij hij softwareontwikkeling, inclusief de ontwikkeling van ALIS, als grootste zorgpunt noemde. De PEO heeft er vertrouwen in dat de problemen en risico's onder controle zijn en opgelost zullen worden. Tot slot ging hij in op betaalbaarheid en kostenreductie die moet worden bereikt door de initiatieven van het F-35 JPO en de leveranciers. In dat verband herhaalde hij de doelstelling om in 2019 een kale stuksprijs te bereiken van \$ 80–85 miljoen voor een F-35A toestel (inclusief motor). Ter afsluiting onderstreepte hij het belang van het F-35 programma voor de Amerikaanse krijgsmacht.

Beoordeling GAO-rapport en de afgelegde verklaringen

Het merendeel van de bevindingen en conclusies van het GAO is niet verrassend, omdat deze al in eerdere GAO-rapporten zijn gemeld of overeenkomen met bevindingen of uitspraken van andere instanties die

⁴ Dit rapport is de Kamer op 18 februari aangeboden (Kamerstuk 26 488, nr. 376)

het F-35 programma volgen. Al drie jaar op rij waarschuwt het GAO voor de financiële inpasbaarheid van grote aantallen toestellen in de Amerikaanse defensiebegroting. Ook de betaalbaarheid van de exploitatiekosten is al enkele malen eerder door het GAO aan de orde gesteld. Het GAO wijst verder op de risico's van vertraging van de softwareontwikkeling en een mogelijke toename van de *concurrency* kosten. Ook deze thema's zijn eerder door het GAO benoemd. Voor Nederland zou een vertraging van de *block 3F* software geen directe gevolgen hebben, omdat de beoogde levering van de volgende toestellen voldoende ver in de toekomst ligt. Voor Nederland nemen de *concurrency* kosten niet toe, aangezien wij, in tegenstelling tot de Verenigde Staten, op korte termijn geen extra toestellen in gebruik nemen. Voor toestellen die in 2019 worden geleverd is het risico van *concurrency* nagenoeg nihil, omdat de ontwikkeling op dat moment moet zijn voltooid. De bijzondere aandacht van het GAO voor de betrouwbaarheid van de motor komt niet overeen met de ervaring van Defensie tot nu toe met de testtoestellen. Het F-35 JPO heeft overigens in een reactie op dit specifieke punt laten weten dat de betrouwbaarheid van de motor sinds 2010 extra aandacht heeft gekregen. Door maatregelen is de betrouwbaarheid van de motor toegenomen en zal deze naar verwachting op termijn aan de gestelde eisen voldoen. Voor de motor van de F-35B, die verticaal kan landen, voorziet het F-35 JPO dat nog wel enkele aanvullende maatregelen nodig zijn.

De verklaringen in het Congres hebben niet geleid tot nieuwe inzichten. Het betroffen vooral mondelinge toelichtingen op de DOT&E en GAO-rapporten die dit jaar zijn verschenen. De vergelijking die de DOT&E maakte tussen de mogelijkheden voor luchtsteun van de F-35B met *block 2B* software en een A-10 heeft tot veel media-aandacht geleid. De DOT&E maakte echter duidelijk onderscheid tussen de tijdelijk gebruikte *block 2B* software en de uiteindelijke *block 3F* software. Ook de verklaring van de PEO bevatte geen nieuwe inzichten ten opzichte van informatie die in de laatste voortgangsrapportage was opgenomen.

Uit de hoorzittingen bleek dat de politieke steun in het Congres voor het F-35 programma ruimschoots aanwezig is. Zo adviseerde het subcomité na de hoorzittingen om op korte termijn extra F-35B toestellen aan te kopen. Verder adviseerde het subcomité het Pentagon onafhankelijke onderzoeken te laten uitvoeren naar de motor en het informatiesysteem ALIS. Het Amerikaanse Congres besluit binnenkort over deze adviezen.

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