



BEZORGEN
De Voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA Den Haag

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070 - 342 43 44
F 070 - 342 41 30
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 14 februari 2013
BETREFT Beantwoording vragen Tweede Kamer bij rapport *Uitstapkosten Joint Strike Fighter* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 26488 / 31300, nr 305)

Geachte mevrouw Van Miltenburg,

Hierbij bieden wij u de op 14 februari 2013 vastgestelde antwoorden aan op de door de vaste commissie voor Defensie gestelde vragen over het rapport *Uitstapkosten Joint Strike Fighter* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 26488 / 31300, nr 305).

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris



Antwoorden Algemene Rekenkamer op vragen¹ van de Tweede Kamer over het rapport *Uitstapkosten Joint Strike Fighter* 2/10

Vraag 1

Is het wenselijk om, na het bepalen van de ambities voor de krijgsmacht in de toekomstvisie, een nieuwe kandidatenvergelijking te maken tussen de verschillende alternatieven voor de vervanging van de F-16?

Antwoord

Het antwoord hierop is afhankelijk van de ambities die in de visie worden vastgesteld en de keuzes die gemaakt worden in de taken van de krijgsmacht en de capaciteiten die daarvoor nodig zijn.

We merken op dat wij in onze brief aan de Tweede Kamer van 17 november 2009 overigens kanttekeningen hebben geplaatst bij de kandidatenevaluatie van 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 300, nr 12). Zie ook ons antwoord op vraag 8. De doorlooptijd van zo'n kandidatenvergelijking is 1 tot 2 jaar (zie ook antwoord op vraag 22).

Vraag 2

Is het wenselijk dat in de visie voor de toekomstige krijgsmacht ook gekeken wordt naar het langer doorvliegen/End Life Update voor de F-16?

Antwoord

Ja, het is wenselijk dat bij de keuzes die op het gebied van de jachtvliegtuigen voorliggen, wordt gekeken naar de gevolgen voor de duur van het in dienst houden van de F-16. Het is op dit moment nog onbekend of langer met de F-16 moet worden doorgevlogen, c.q. wat hiervan de operationele en financiële gevolgen zijn. Een End Life Update voor de F-16 zou eventueel als afweging in de nieuwe Visie op de krijgsmacht meegenomen kunnen worden.

Vraag 3

Zullen de exploitatiekosten met de doorontwikkeling van het toestel de komende jaren naar verwachting dalen of stijgen?

¹ De vragen van de Tweede Kamer zijn hier exact weergegeven zoals ze aan de Algemene Rekenkamer zijn voorgelegd; aan de formuleringen is niets veranderd.



Antwoord

3/10

Hier is op voorhand geen antwoord op te geven.

De ramingen van de exploitatiekosten van de JSF CTOL voor Nederland zijn de afgelopen jaren steeds gestegen. Of in de toekomst nieuwe technieken of werkwijzen worden geïntroduceerd die een daling van de exploitatiekosten mogelijk maken, is ongewis. Dit is afhankelijk van de doorontwikkeling van het JSF-toestel die in de jaren tot 2052 nog plaats zal vinden. De JSF wordt overigens in drie varianten ontwikkeld. Nederland heeft interesse in de conventionele variant, de *Conventional Take-off and Landing (CTOL)*-variant. Niet elke doorontwikkeling is relevant voor deze COTL-variant van de JSF.

Vraag 4

In hoeverre is het onderzoek over de uitstapkosten nog valide nu blijkt dat er budget is voor 35 toestellen, terwijl uw onderzoek is gebaseerd op de veronderstelling van de afname van 68 toestellen?

Antwoord

De conclusie van ons onderzoek is dat het vigerende beleid van de vervanging F-16 hoe dan ook moet worden aangepast. Ongewijzigd doorgaan loopt vast op het geraamde budget. Het budget verhogen heeft consequenties voor alle krijgsmachtdelen en dus voor de huidige ambities. Het aantal toestellen verlagen moet leiden tot het herformuleren van (ten minste) de ambities van de luchtmacht. Nederland nu uit het JSF-programma terugtrekken heeft als consequentie dat (als we later toch JSF's "van de plank" kopen) de kosten per toestel stijgen. Kiezen we voor een ander toestel "van de plank", dan moet Defensie de aan het toestel gestelde eisen aanpassen.

Kortom: ongewijzigd doorgaan is geen optie en elke andere optie heeft consequenties. Het wachten is dus op de aangekondigde nieuwe visie op de krijgsmacht.

Op basis van ons onderzoek kan overigens niet gesteld worden "dat er budget is voor 35 toestellen", zoals in de vraag wordt gesuggereerd.

Wij achten de conclusies over de uitstapkosten nog steeds van belang en valide.

Vraag 5

Wat zijn volgens u de belangrijkste vormen en voordelen van internationale samenwerking?

Antwoord

In ons onderzoek brengen wij naar voren dat het ministerie van Defensie voordelen ziet in samenwerking bij de ontwikkeling en productie, doorontwikkeling en instandhouding van de JSF, namelijk schaalvoordelen die de kosten voor de individuele landen beperken. Daarnaast ziet het ministerie van Defensie er strategische en operationele voordelen in



dat de negen partners die de JSF ontwikkelen, straks werken met goed op elkaar afgestemde toestellen, systemen en operationele concepten en mogelijkheden. 4/10

Wij achten deze voordelen van internationale samenwerking bij de ontwikkeling, productie en het gebruik van de JSF aannemelijk. In ons rapport wezen we er overigens ook op dat deze samenwerking risico's vergroot.

Wij merken op dat de minister van Defensie in zijn bestuurlijke reactie bij ons onderzoek ook een extra dimensie gaf aan het begrip internationale samenwerking. Zo acht hij een operationeel verantwoorde taakuitvoering met 56 F-35 jachtvliegtuigen mogelijk, ervan uitgaande dat de trend naar intensievere internationale samenwerking in de nabije toekomst aanhoudt. Ook merkt hij in zijn bestuurlijke reactie op dat "met het oog op internationale samenwerking, bijvoorbeeld met Noorwegen, op korte termijn duidelijkheid wenselijk" is.

Vraag 6

Wat zijn de gevolgen wanneer niet voor 2015 over wordt gegaan tot aanschaf van de JSF?

Antwoord

Indien Nederland later dan 2015 de daadwerkelijke bestelling aanvangt, zal Nederland de JSF pas later geleverd krijgen. Het is onduidelijk of het leveringslot dan geheel verloren is of alleen het eerste jaar/de eerste jaren. Daarnaast zijn er financiële gevolgen vanwege het (nog) langer door moeten vliegen met de F-16. De gevolgen voor de F-16 van een twee jaar latere uitfasering van dit toestel zijn in ons rapport becijferd op tussen € 180 en 186 miljoen.

Vraag 7

Wat is het beste moment om de F35 aan te schaffen, gelet op de stukprijs?

Antwoord

Gezien de fluctuaties van de stukprijs en de onvoorspelbaarheid daarvan, is hierop door ons geen zeker antwoord te geven. Wij hebben in ons onderzoek een aantal mechanismes rond de stukprijs van de JSF geschetst. Het bepalen van het beste moment om de JSF aan te schaffen ligt in eerste instantie op de weg van de minister van Defensie. Deze ontvangt volgens de systematiek van het JSF-programma dit voorjaar nieuwe kosteninformatie over de JSF CTOL uit de Verenigde Staten.



Vraag 8

5/10

Is de kandidatenvergelijking uit 2008 naar uw mening nog steeds actueel?

Antwoord

De actualiteit van de kandidatenvergelijking uit 2008 is afhankelijk van de ambities die in de visie op de krijgsmacht van de toekomst worden vastgesteld en de keuzes die gemaakt worden in de taken van de krijgsmacht en de capaciteiten die daarvoor nodig zijn.

Wij hebben in onze brief aan de Tweede Kamer van 17 november 2009 kanttekeningen geplaatst bij de kandidatenevaluatie van 2008. We wezen onder andere op de korte tijd die aanbieders was gegund voor de aanlevering van de gegevens, het voorlopige karakter ervan en op de onevenwichtigheid in de informatie: er was vooral veel bekend over de JSF en veel minder over de andere toestellen. Mede op basis hiervan wezen we op de beperkingen en onzekerheden in de kandidatenevaluatie met betrekking tot kwaliteit, levertijd en prijs (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 300, nr 12). Deze kanttekeningen zijn nog steeds relevant.

Vraag 9

Klopt het dat de regering uiterlijk in 2015 een besluit moet nemen over de aankoop van de eerste JSF productietoestellen?

Antwoord

Ja. Indien de regering de JSF *als partner* in het JSF-programma wil bestellen en de eerste toestellen geleverd wil krijgen in 2019, dan dient, volgens de bestelsystematiek die geldt voor partners, de bestelling uiterlijk 4 jaar van te voren te worden gedaan, in 2015 dus.

Vraag 10

Klopt uw vooronderstelling dat aanschaf van 56 JSF's ingrijpende gevolgen zal hebben voor de samenstelling en uitrusting van zowel de Koninklijke Luchtmacht als de krijgsmacht als geheel?

Antwoord

Het aantal van 56 JSF's is door de minister van Defensie in zijn reactie op ons rapport genoemd. Volgens de minister is de aanschaf van de JSF binnen de begroting van zijn departement, zowel voor de investering als voor de exploitatie, inpasbaar indien het aantal toestellen omlaag gebracht wordt tot 56 stuks. Dat kan volgens hem door verminderde inzet van het toestel. Ook is het volgens de minister onvermijdelijk dat andere investeringsprojecten later zullen worden uitgevoerd, van geringere omvang



zullen zijn of misschien zelfs worden geschrapt. Een aantal van 56 JSF's heeft 6/10
volgens de minister dus ingrijpende gevolgen voor de samenstelling en uitrusting van de Koninklijke Luchtmacht. Volgens de minister vergt dat ook expliciete aanpassing van de operationele doelstellingen van de krijgsmacht en wijst de minister op consequenties voor investeringen in andere krijgsmachtonderdelen. Uit de nog op te stellen Visie op de krijgsmacht zal moeten blijken welke gevolgen dit zal hebben op de samenstelling en uitrusting van de krijgsmacht als geheel.

Vraag 11

Kent u een voorbeeld van een gevechtsvliegtuig waarbij tijdens de ontwikkeling alle testen zonder problemen zijn verlopen?

Antwoord

De Algemene Rekenkamer is niet in de positie om deze vraag adequaat te beantwoorden.

Vraag 12

Wat is uw mening over de kanttekening die Defensie plaatst bij het gevaar dat de F16 zal lopen door de ontwikkeling van vijandelijke wapensystemen en de gevolgen voor de inzet van de F16 hiervan?

Antwoord

De Algemene Rekenkamer is niet in de positie om deze vraag te beantwoorden. We kunnen hoogstens opmerken dat dit gevaar afhankelijk is van de ambitie voor de inzet van de gevechtsvliegtuigen. Indien de ambitie om Nederlandse jachtvliegtuigen in het hoogste gevechtsspectrum te laten opereren, (eventueel tijdelijk) wijzigt, dan verandert mogelijk ook het gevaar bij inzet van F-16.

Vraag 13

Is het aannemelijk dat de stukprijs van een F35 de komende jaren aanzienlijk zal dalen, naar mate het productieproces vordert?

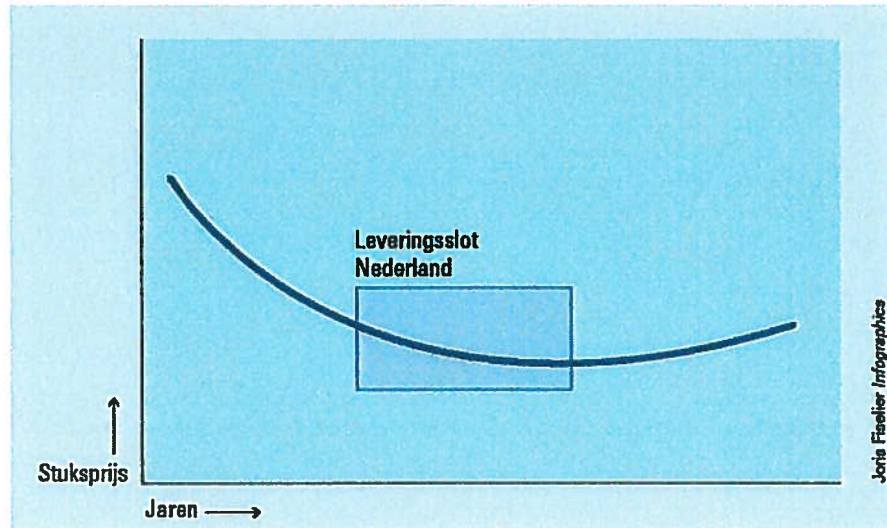
Antwoord

Exacte voorspellingen over het verloop van de stuksprijs zijn niet te maken. Zie ook het antwoord op vraag 7. In het algemeen kan gesteld worden dat vroeg geproduceerde toestellen duurder zijn dan later geproduceerde toestellen. Op de lange termijn worden later geproduceerde toestellen door factoren als inflatie juist weer duurder.



Figuur 19 Stuksprijs en leveringslot JSF

7/10



Bovenstaande figuur (p. 75 van ons rapport) geeft dit systeem met een fictieve prijscurve weer. De exacte prijscurve voor de JSF-CTOL is nog niet bekend. Wel ontvangt het ministerie van Defensie volgens de systematiek van het JSF-programma dit voorjaar nieuwe kosteninformatie over de JSF CTOL uit de Verenigde Staten, waarmee de verwachte prijscurve kan worden geactualiseerd.

Vraag 14

Wat zijn de huidige stukprijzen van de Advanced-F16, de Super Hornet, Eurofighter, Dassault Rafale en gripen NG?

Antwoord

Wij hebben geen informatie hierover omdat wij niet in de positie zijn om zelf de informatie die benodigd is voor een kandidatenevaluatie te verzamelen en te beoordelen.

De stuksprijs van een gevechtsvliegtuig is afhankelijk van een groot aantal factoren, zoals het af te nemen aantal, de exacte configuratie van het toestel, het moment van levering van de toestellen en dergelijke. Kosteninformatie die specifiek genoeg is om te kunnen dienen als onderbouwing van een raming van de stuksprijs van deze toestellen voor de Nederlandse situatie dient in een apart proces door de Nederlandse overheid (het Ministerie van Defensie) te worden opgevraagd. Het ministerie beschikte niet over actuele informatie over op de Nederlandse situatie toegespitste stukprijzen voor deze toestellen. Voor de conclusie van de Algemene Rekenkamer was deze informatie ook niet nodig.



Vraag 15

8/10

Wat zijn de bronnen van de informatie over alternatieven voor de JSF die door het ministerie aan u zijn verstrekt?

Antwoord

Deze informatie was door Defensie gebaseerd op de kandidatenevaluaties van 2001-2 en 2008 en overigens op openbare bronnen. Defensie verzamelt deze informatie voor de jaarrapportage Vervanging F-16, waarin conform de informatiebehoefte van de Tweede Kamer bij het grote project een beeld moet worden gegeven van de ontwikkeling van een aantal andere toestellen. We wijzen overigens op onze antwoorden bij de vragen 1, 8, 14 en 22.

Vraag 16

In vergelijking waarmee zijn de levensduur kosten van de Super Hornet relatief hoog?

Antwoord

De Super Hornet is in 2001 betrokken geweest in de kandidatenevaluatie voor de opvolging van de F-16. De Super Hornet is door het Ministerie van Defensie vergeleken met de Advanced-F16, Eurofighter, Dassault Rafale en Saab Gripen NG en de JSF. Volgens de uitkomst van die vergelijking waren de levensduurkosten van de Super Hornet hoog, onder meer omdat het toestel twee motoren heeft en grote infrastructurele aanpassingen vergt.

Omdat de Super Hornet niet meer in de kandidatenevaluatie van 2008 betrokken is geweest, hebben we bij het Ministerie van Defensie geen actuelere informatie over de Super Hornet aangetroffen.

Vraag 17

Waarom hebben de fabrikanten van de Eurofighter en de Rafale geen medewerking verleend aan de kandidatenevaluatie van 2008?

Antwoord

De fabrikanten van de Eurofighter en de Rafale hebben geen medewerking verleend aan de kandidatenevaluatie van 2008, met name vanwege de volgens hen nauwe betrokkenheid van Nederland bij het JSF-programma en vanwege de kosten die met de informatievoorziening voor een kandidatenevaluatie voor de aanbieder zijn gemoeid.

Vraag 18

Is er inmiddels duidelijkheid over de beschikbaarheid van de SAAB Gripen? Om welke zes missies gaat het bij de beoordeling? Is het mogelijk dat de operationele capaciteiten sinds



Antwoorden Algemene Rekenkamer op vragen over het rapport *Uitstapkosten Joint Strike Fighter (Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 26488 / 31300, nr 305)*

de evaluatie van 2008 verbeterd zijn? Indien ja, waarom worden eventuele nieuwe data niet meegenomen in de vergelijking? 9/10

Antwoord

Op de vraag of er inmiddels duidelijkheid is over de beschikbaarheid van de SAAB Gripen heeft de Algemene Rekenkamer geen antwoord.

Op de vraag of de operationele capaciteiten (van de Saab Gripen) sinds de evaluatie van 2008 verbeterd zijn, is zonder nadere evaluatie van deze kandidaat geen antwoord te geven.

Vraag 19

Is het gezien de ongewisse toekomst van de capaciteiten en de kosten ontwikkeling van de JSF niet mogelijk om de kandidatenevaluatie over te doen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Zie ons antwoord op vraag 1.

Vraag 20

Klopt de IOC (2021) van optie 1 nog wel, gezien de voortdurende ontwikkelingsproblemen van de JSF?

Antwoord

Ten tijde van publicatie van ons onderzoek was uitgangspunt dat Nederland in 2021 initiële operationele capaciteit (IOC) zou bereiken met de JSF, op basis van de start van de instroom van de JSF toestellen begin 2019. Het ligt op de weg van de minister van Defensie om aan te geven in hoeverre dit momenteel nog mogelijk wordt geacht.

Vraag 21

Wat wordt precies bedoeld met de 'huidige mate van zekerheid over het tijdstip waarop de vervanger van de F-16 geleverd kan worden'?

Antwoord

De zekerheid die Nederland nu heeft, vloeit voort uit het PSFD-MoU. Als partner is Nederland ervan verzekerd dat de gewenste bestelreeks is opgenomen in Annex-A van het PSFD. De VS kunnen deze reeksen niet aanpassen zonder toestemming van een partnerland, ook niet wanneer zich bij de VS FMS-kanten melden die toestellen willen afnemen in een jaar waarin de productielijn al vol zit met bestellingen van partnerlanden.



Vraag 22

10/10

Waarom is er 1-2 jaar nodig voor het opstellen en uitvoeren van een nieuwe kandidatenevaluatie? Wat moet er precies worden gedaan in die procedure?

Antwoord

Het uitvoeren van een kandidatenevaluatie vergt dat het ministerie van Defensie door middel van een questionnaire informatie opvraagt bij de fabrikanten van jachtvliegtuigen. Deze zullen deze vragen al dan niet beantwoorden, waarna het ministerie van Defensie met hulp van TNO, het NLR en mogelijk andere partijen een analyse uitvoert op de aspecten kwaliteit, levertijd en prijs.

Elk van deze stappen vergt volgens het Ministerie van Defensie enkele weken tot maanden, wat optelt tot een doorlooptijd van 1 tot 2 jaar.

We zijn in het kader van de beantwoording van deze Kamervragen nagegaan hoe veel tijd de kandidatenevaluaties van 2001-2 en 2008 vergden. De kandidatenevaluatie van 2001 vergde van de eerste informatie-aanvraag tot en met de rapportage 1,5 jaar. De actualisering die – met een beperkter aantal kandidaten – in 2008 plaatsvond vergde zes maanden, maar zie onze kanttekeningen bij die actualisering in het antwoord op vraag 8.