

Vergaderjaar 2010–2011

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 262

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2011

Met deze brief voldoe ik aan het verzoek van de vaste commissie voor Defensie van 22 maart jl. (kenmerk 2011Z05710/2011D14574) om een reactie op het rapport van het Canadese *Office of the Parliamentary Budget Officer* (PBO) met als titel «*An Estimate of the Fiscal Impact of Canada's Proposed Acquisition of the F-35 Lightning II Joint Strike Fighter*».

Achtergrond

In juli 2010 heeft de Canadese regering aangekondigd 65 F-35 toestellen te zullen aanschaffen ter vervanging van de CF-18 jachtvliegtuigen van de Canadese luchtmacht. Het betreft F-35's in de *Conventional Take-Off and Landing* (CTOL-) versie waarvoor ook Nederland belangstelling heeft. Op verzoek van Canadese parlementsleden heeft het parlementaire bureau voor begrotingsanalyse (PBO) over de voorgenomen aanschaf een rapport opgesteld dat op 10 maart jl. is verschenen. De Canadese regering heeft een reactie op het rapport gegeven. Deze brief gaat in op enkele hoofdpunten.

PBO-rapport

Het PBO-rapport raamt de totale levensduurkosten (investeringskosten plus exploitatiekosten) gedurende dertig jaar van 65 F-35 CTOL-toestellen op US\$ 29,3 miljard¹. Het rapport gaat daarbij uit van een bedrag van US\$ 9,7 miljard voor de toestellen plus eenmalig 18 procent voor aanvullende middelen. Het PBO raamt de exploitatiekosten voor dertig jaar op US\$ 17,9 miljard, uitgaande van 6,4 procent per jaar van de geschatte investeringskosten voor de toestellen.

¹ In deze brief worden in overeenstemming met de desbetreffende rapporten bedragen in Canadese dollars (C\$) en Amerikaanse dollars (US\$) gebruikt. De waarde van deze muntenheden is ongeveer gelijk (100 US\$ = 97 C\$).

Het PBO heeft voor zijn berekening van de prijs per toestel een model gebruikt met ervaringscijfers van eerdere jachtvliegtuigprogramma's en van belangrijke kostenfactoren. Het model gaat uit van de kostenontwikkeling van jachtvliegtuigen per kilo jachtvliegtuig sinds 1950. Vanaf dat

jaar zijn volgens het rapport de kosten per kilo jachtvliegtuig met 3,5 procent per jaar gestegen. Op grond van het gewicht van de F-35 en het gehanteerde model schat het PBO de gemiddelde kale stuksprijs over de gehele productieperiode van de CTOL-versie van de F-35 op US\$ 128,8 miljoen.

De bedragen die de Canadese regering mede op basis van F-35 prijsinformatie van het Pentagon in juli 2010 heeft gemeld, liggen fors lager dan die van het PBO. De Canadese regering komt voor de levensduurkosten gedurende twintig jaar uit op C\$ 14,7 miljard tegen \$US 29,3 miljard gedurende dertig jaar bij het PBO. Als gemiddelde stuksprijs hanteert de Canadese overheid een bedrag van US\$ 75 miljoen (PBO: US\$ 128,8 miljoen), rekening houdend met het geplande Canadese leveringsschema in de periode 2016 tot 2022.

De Canadese overheid heeft twee analyses laten uitvoeren van het PBO-rapport. Een daarvan is opgesteld door een onderzoeksbureau van het Canadese ministerie van Defensie¹ en de andere door een Britse universiteit². Beide analyses plaatsen kritische kanttekeningen bij de PBO-methode waarbij zoals eerder uiteengezet een model zonder F-35 kosteninformatie is gebruikt om een schatting te maken van de stuksprijs, terwijl de productie van de F-35 inmiddels is begonnen en er concrete kosteninformatie beschikbaar is. Ook hebben beide rapporten forse kritiek op de voorspelling van de productieleercurve, waardoor de raming door het PBO van de verwervingskosten van 65 F-35 CTOL-toestellen te hoog uitvalt.

Reactie Canadese overheid

De Canadese regering heeft gemeld de eigen kostenraming te handhaven omdat die berust op concrete kosteninformatie van de Amerikaanse overheid. Bij de vaststelling van de Amerikaanse kosteninformatie zijn veel deskundigen betrokken geweest en de informatie is gevalideerd door onafhankelijke teams. Daarnaast wijst de Canadese overheid op mogelijke misverstanden bij de vergelijking met prijzen voor de F-35. Zo maken Amerikaanse overheidsinstanties regelmatig melding van een gemiddelde prijs van de drie verschillende F-35 versies, waarvan de CTOL de goedkoopste is. Een voorbeeld is een publicatie van het Amerikaanse *Government Accountability Office* (GAO) dat uitgaat van een prijs van US\$ 133 miljoen³. Dit komt volgens het PBO overeen met de eigen analyse van US\$ 128,8 miljoen voor de CTOL. Het bedrag van het GAO betreft echter de *Average Procurement Unit Cost* (APUC), de gemiddelde prijs per toestel van de drie versies van de F-35 over de gehele productieperiode. Daarnaast is de APUC geen kale stuksprijs maar een prijs inclusief specifiek Amerikaanse investeringen in onder meer gronduitrusting, simulators, initiële reservedelen en infrastructuur.

Relevantie voor Nederland

Evenals de Canadese overheid maakt Defensie gebruik van concrete Amerikaanse kosteninformatie. Onder meer in de brief van 14 januari jl. (Kamerstuk 26 488, nr. 253) ben ik ingegaan op de wijze waarop Defensie de kosteninformatie van het Pentagon verwerkt. Met de achtereenvolgende jaarrapportages van het project Vervanging F-16 is de Kamer geïnformeerd over de kostenramingen voor het project Vervanging F-16. De Nederlandse berekeningswijze wijkt gedeeltelijk af van die van de Canadese overheid zodat een rechtstreekse vergelijking tussen Nederland en Canada niet goed mogelijk is. Zo heeft Canada in tegenstelling tot Nederland de verwerving van bewapening in de projectraming opgenomen, zijn de benodigde investeringen in infrastructuur zoals

¹ <http://www.forces.gc.ca/site/pri/2/pro-pro/ngfc-fs-ft/drdc-rddc-eng.asp>

² <http://www.forces.gc.ca/site/pri/2/pro-pro/ngfc-fs-ft/cranfield-eng.asp>

³ Verklaring van een functionaris van het Amerikaanse *Government Accountability Office* (GAO) op 15 maart jl. tijdens een hoorzitting van de commissie voor de Strijdkrachten van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden.

vliegbases niet vergelijkbaar, en hanteert Canada in tegenstelling tot Nederland een projectreserve van 10 procent.

Zoals gemeld in de beleidsbrief van 8 april jl. (Kamerstuk 32 733, nr. 1) heeft het kabinet, in afwachting van besluitvorming over de vervanger van de F-16 in een volgende kabinetsperiode, besloten voor deze vervanging een bedrag van € 4,5 miljard te reserveren. Het kabinet zal geen verplichtingen voor andere toestellen aangaan dan de testtoestellen.

Tot slot

De aannames en de gehanteerde modellen die ten grondslag liggen aan het PBO-rapport staan in Canada ter discussie. De Canadese regering-Harper is onlangs afgetreden en op 2 mei a.s. worden verkiezingen gehouden. Pas daarna zal duidelijk worden hoe de Canadese overheid de aanschaf van de F-35 verder ter hand zal nemen.

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen