

Vergaderjaar 2023–2024

26 488

Programma doorontwikkeling F-35

Nr. 475

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2024

Inleiding

Het project «Verwerving F-35» (VF-35) bevindt zich in een vergevorderd stadium. Op dit moment heeft Defensie 38 toestellen geleverd gekregen en in gebruik genomen. Het resterende deel van de 52 bestelde vliegtuigen wordt tot aan het eerste kwartaal van 2026 afgeleverd. Met de afgeleverde toestellen heeft Defensie de «initiële operationele capaciteit» bereikt en verwacht het in 2024 «volledig inzetgereed» te zijn. De Nederlandse F-35 eenheden zijn inmiddels diverse keren succesvol ingezet voor oefeningen en missies van de NAVO in Bulgarije (2022) en Polen (2023).

Doorontwikkeling van de F-35 zorgt ervoor dat Nederland met de F-35 een voorsprong behoudt ten opzichte van hoogtechnologische tegenstanders en interoperabel blijft met andere F-35 gebruikers. Daarom heeft Defensie, naast uitgaven voor de initiële aanschaf van het F-35 wapensysteem (F-35), rekening gehouden met uitgaven voor de doorontwikkeling. Hiervoor heeft Defensie budget gereserveerd in het investeringsprogramma. In de 23^e voortgangsrapportage van het project VF-35 (Kamerstuk 26 488, nr. 473 van 30 maart 2023) heb ik aangekondigd dat Defensie, parallel aan de afronding van dit project, een programma zal inrichten dat invulling geeft aan deze doorontwikkeling. Met deze brief informeer ik u over de opzet en kaders van dat programma.

Programma doorontwikkeling F-35

Nederland is een partnerland in het internationale F-35 programma. Binnen dit programma maken partners gezamenlijk keuzes over de productie, de instandhouding en de verdere doorontwikkeling van de F-35. Hierover hebben ze afspraken vastgelegd in het *Production, Sustainment and Follow-on Development Memorandum of Understanding* (PSFD MoU).

De F-35, inclusief simulatoren en ondersteunende systemen, wordt binnen het programma onder leiding van het F-35 Joint Program Office (JPO) doorontwikkeld volgens de zogeheten *Continuous Capability Development and Delivery (C2D2)* methodiek. Met deze methodiek beoogt Defensie snel in te kunnen spelen op nieuwe dreigingen en technologische ontwikkelingen. Via C2D2 worden voor nieuwe capaciteiten frequent software upgrades uitgebracht, waar nodig gecombineerd met hardware-updates van systemen of componenten. Hiermee blijft de F-35 up-to-date en relevant binnen de huidige- en toekomstige dreigingsomgeving.

In de doorontwikkeling van de F-35 zijn twee hoofdprocessen te onderscheiden. Ten eerste is er de gezamenlijke ontwikkeling van nieuwe capaciteiten voor de F-35. In het PSFD MoU is hiervoor vastgelegd dat de partners gezamenlijk keuzes maken en deze activiteiten bekostigen. In 2021 heeft een herziening van het PSFD MoU plaatsgevonden, waarin onder andere de kostenplafonds voor deze activiteiten zijn herzien (Kamerstuk 26 488, nr. 465 van 16 juni 2021).

Het tweede hoofdproces betreft de daadwerkelijke aanschaf, inbouw en implementatie van de F-35's. Om te kunnen besluiten welke capaciteiten worden ingebouwd en in welke mate, ontvangt iedere partner een bilaterale kostenraming vanuit het F-35 JPO. Daarbij worden, naast het kostenaspect, factoren als operationele urgentie, interoperabiliteit en standaardisatie meegewogen. Over de eerste grote modificatie, de *Block 4 Upgrade*, is uw Kamer in de voortgangsrapportage project VF-35 geïnformeerd. De *Block 4 upgrade* voorziet het toestel van extra rekenkracht, nieuwe *electronic warfare* systemen en nieuwe sensoren.

Waarom een programma?

Voor de doorontwikkeling van de F-35 wil Defensie de aansturing en verantwoording borgen in een overkoepelende programma-aanpak vanwege de volgende redenen:

Ten eerste constateert Defensie dat een aantal besluiten dat normaal in het Defensie Materieel Proces (DMP) aan bod komt, in dit geval bij het internationale programma is belegd. Een voorbeeld hiervan is de verwervingsvoorbereidingsfase waarin, zoals gezegd, de partners gezamenlijk besluiten welke capaciteiten worden ontwikkeld. Hierna vindt de verwerving en installatie van deze capaciteiten plaats via het F-35 JPO.

Ten tweede is de ontwikkeling van de nieuwe capaciteiten van de F-35 een dynamisch proces waarin, bijvoorbeeld als gevolg van de veranderende veiligheidssituatie, ieder moment iets kan worden gewijzigd. Over deze wijzigingen moet soms snel worden besloten door de partners. Nederland moet dus snel kunnen anticiperen op, soms onvoorziene, wijzigingen in de planning. Als deze doorontwikkeling zou worden ondergebracht in losstaande projecten, zou dit per project gepaard gaan met (zeer) regelmatige aanpassingen van de kaders «product, tijd en geld». Hierdoor zouden het integrale overzicht en de aansluiting op het internationale programma verloren kunnen gaan.

Vanwege deze specifieke kenmerken van de doorontwikkeling van de F-35 is daarom een programma-aanpak voor de aansturing en verantwoording effectiever dan afzonderlijke modificatieprojecten. Het doel van het programma is om de doorontwikkeling van de Nederlandse F-35 vloot gedurende de gehele levensduur te coördineren en effectief te beheren zodat een continue, succesvolle en tijdige implementatie van geplande

nieuwe capaciteiten binnen de gestelde financiële kaders wordt gewaarborgd.

Uw Kamer heeft in het Wetgevingsoverleg Materieel en Personeel van 29 januari 2024 ook opgeroepen tot versnelling en flexibiliteit. De inrichting van een programma voor de doorontwikkeling van de F-35 draagt hieraan bij.

Programmakaders

Het programma «doorontwikkeling F-35» bestrijkt de gehele levensduur van het wapensysteem. Deze levensduur is verdeeld over een periode die gelijk is aan de invoerperiode plus 30 jaar of de invoerperiode plus 8000 vliegreuren. De invoerperiode wordt bij de levering van het 52^e toestel afgerond, naar verwachting in 2026.

De reikwijdte van het programma omvat ten eerste de Nederlandse bijdrage aan het internationale programma, namelijk de beleidsmatige inbreng voor de te ontwikkelen capaciteiten, het coördineren van de integratie van deze nieuwe capaciteiten op de Nederlandse toestellen en de financiële bijdrage aan het partnerschap. Ten tweede omvat het programma de aanschaf, installatie en implementatie van nieuwe capaciteiten voor de F-35 vloot in de praktijk. De aanschaf en integratie van specifieke nieuwe munitiebehoeften maken geen deel uit van het programma. Deze behoeften worden verantwoord in separate materieelprojecten, zoals bijvoorbeeld het project «Deep Strike Capaciteit Air» (Kamerstuk 27 830, nr. 391 van 3 april 2023).

Programma-organisatie

Besluitvorming over de doorontwikkeling van de F-35 vindt zowel internationaal als nationaal plaats. Het hoogste bestuursorgaan binnen het internationale F-35 programma is de JSF Executive Steering Board (JESB). Namens Nederland neemt de plaatsvervangend commandant van het Commando Luchtstrijdkrachten hieraan deel. De leden besluiten op basis van consensus.

Om sturing te kunnen geven aan de twee beschreven hoofdprocessen binnen het programma wordt binnen Defensie een programma-organisatie ingericht tussen het Commando Materieel en IT en het Commando Luchtstrijdkrachten.

Financiële aspecten

Voor het programma is een financiële reeks opgenomen in het investeringsbudget van Defensie met een omvang van € 5,8 miljard over een periode van 30 jaar. Voor het daadwerkelijk vastleggen van investeringen wordt binnen het Defensie Lifecycle Plan gewerkt met een planperiode van 15 jaar, voor nu de periode 2024–2038.

Het uitgangspunt is dat het budget taakstellend is voor zowel de Nederlandse bijdrage aan het internationale programma volgens de afspraken uit het PSFD MoU, als voor de aanschaf, installatie en integratie van nieuwe capaciteiten op de geplande 52 Nederlandse F-35 toestellen.

Binnen het programma wordt gewerkt met een jaarlijkse kostenraming van de levensduurkosten op het gebied van de productie-, instandhoudings- en doorontwikkelingskosten voor het gehele programma. Daarnaast worden voor de partnerlanden ook specifieke nationale berekeningen gemaakt. In de 23^e voortgangsrapportage van het

project VF-35 is uw Kamer op basis van deze informatie geïnformeerd. Defensie gebruikt deze methodiek ook als basis in het programma «doorontwikkeling F-35».

Reeds aangegane verplichtingen

Twee onderdelen van het programmabudget zijn al behandeld in uw Kamer op basis waarvan Defensie verplichtingen is aangegaan. Ten eerste heeft uw Kamer in 2021 het voornemen van Defensie tot het tekenen van het herziene PSFD MoU behandeld. Met het tekenen hiervan heeft Defensie zich verplicht tot een bijdrage van \$ 1.428 miljoen¹, het zogenoemde kostenplafond, over de periode 2007–2052 voor de activiteiten die onder dit MoU worden uitgevoerd (Kamerstuk 26 488, nr. 465 van 16 juni 2021). Deze verplichting is in de begroting verwerkt. Tot en met 2023 is \$ 471,7 miljoen betaald. Mocht in de toekomst blijken dat het kostenplafond van het PSFD MoU moet worden bijgesteld, dan wordt dit opnieuw ter instemming aan uw Kamer voorgelegd. Ten tweede is Defensie vanuit de exploitatie in de Defensiebegroting tot op heden voor € 34,7 miljoen aan verplichtingen aangegaan voor de eerste modificaties, die zullen worden uitgevoerd in de periode 2025–2028 (Kamerstuk 36 200 X, nrs. 1 en 2 van 20 september 2022). Voorlopig wordt de totale financiële omvang van het eerste modificatiepakket geschat op € 583 miljoen incl. BTW. Nieuwe verplichtingen zullen in het programmabudget worden verantwoord.

Voor het modificatieproces van de Nederlandse F-35's geldt dat Nederland stapsgewijs nieuwe verplichtingen aangaat binnen het internationale programma.

Overige aspecten

Informatievoorziening aan de Kamer

Defensie wil de informatievoorziening over dit programma in een vaste structuur borgen en zal daarom uw Kamer jaarlijks via het Defensie Projectenoverzicht (DPO) informeren over de voortgang. In het DPO rapporteert Defensie op programmaniveau over tenminste: de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van nieuwe capaciteiten binnen het internationale programma, de afwegingen die hebben geleid tot het specifieke Nederlandse modificatieprogramma, de belangrijkste wijzigingen die in de afgelopen periode zijn opgetreden en de financiële verplichtingen die Defensie is aangegaan en de komende periode verwacht aan te gaan.

Desgewenst kan Defensie in een technische briefing meer uitleg geven over het programma «doorontwikkeling F-35».

Relatie met Project Verwerving F-35

Het voornemen van Defensie is om in 2024 met het programma «doorontwikkeling F-35» van start te gaan. Tegelijkertijd met het opstarten van dit programma loopt nog het project «VF-35». Dit project richt zich op de aanschaf en initiële invoering van de F-35. In de laatste voortgangsrapportage project VF-35 (Kamerstuk 26 488, nr. 473 van 30 maart 2023) is aangegeven dat dit project tot een afronding komt en er nog twee jaarlijkse voortgangsrapportages volgen. Na afronding van dit project volgt een evaluatie (DMP E-fase).

¹ Vanwege het internationaal contract is het kostenplafond in dollars vastgesteld.

Risico's

Voor het programma is een risicobeoordeling gemaakt en zijn beheersmaatregelen getroffen. Er bestaat een risico dat, vanwege de lange looptijd van het taakstellend programmabudget en de nog onbekende kosten van de toekomstige noodzakelijke modificaties, het budget eerder dan voorzien wordt uitgeput. In dat geval kan, zonder aanvullende investeringen, de F-35 geen upgradekrijgen. Daarnaast bestaat er een mogelijkheid dat de kosten van de Nederlandse bijdrage aan de PFSD MoU stijgen en dit de financiële ruimte vermindert om nieuwe capaciteiten te integreren op de F-35. Defensie beheerst beide risico's met behulp van het uitgebreide F-35 *Life Cycle Costing* (LCC) model. De financiële data die worden verkregen uit jaarlijkse ramingen van het JPO wordt gecombineerd met eigen data, ervaringen en de uitkomsten van de risicosessies. Door deze informatie in te voeren in het LCC-model ontstaat vroegtijdig inzicht in de verplichtingen van het programmabudget en kan hier tijdig op worden bijgestuurd. Nederland en het JPO blijven zich binnen het internationale programma inzetten om kostenstijgingen te beheersen en kosten-reducerende maatregelen in te voeren.

Voor dit programma richt Defensie een programma-organisatie in die integraal stuurt op product, tijd en geld over een langere looptijd. Bij het project «verwerving F-35» is succesvol gestuurd op kostenbeheersing met gebruik van de (internationale) kostenramingen. De gebruikte methodieken en opgedane ervaringen worden overgenomen in het programma.

Vooruitblik

Na behandeling van het programma «doorontwikkeling F-35» zal Defensie uw Kamer jaarlijks informeren via het DPO, de begroting van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) en het jaarverslag.

De Staatssecretaris van Defensie,
C.A. van der Maat