

Vergaderjaar 2008–2009

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 134

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2009

INLEIDING

Met de brief van 29 februari 2008 (Kamerstuk 26 488, nr. 65) bent u geïnformeerd over het besluit toe te treden tot het Memorandum of Understanding (MoU) over de Initiële Operationele Test en Evaluatie (IOT&E) van het *Joint Strike Fighter* (JSF-)programma en een opdracht tot vererving te plaatsen voor twee testtoestellen, zoals in het coalitieakkoord is vastgelegd. De Kamer heeft daar eind mei 2008 mee ingestemd. Zoals aangekondigd in de brief van 27 november 2008 (Kamerstuk 26 488, nr. 125) informeer ik u met deze brief over de voornemens voor het vervolg van het proces. In deze brief wordt de Kamer het besluit voorgesteld over te gaan tot de definitieve aanschaf van twee F-35 testtoestellen, met dien verstande dat dit besluit met de ondertekening van het contract zal worden geëffectueerd na overleg met uw Kamer over de kandidatenevaluatie.

Allereerst zal ik ingaan op de achtergrond en de planning van het project Vervanging F-16, uitmondend in besluiten die het kabinet in 2010 aan de Kamer zal voorleggen over vervanging van de F-16 toestellen. Vervolgens komen de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte aan de testtoestellen aan de orde. Daarna zal ik achtereenvolgens de stand van zaken van de verwervingsvoorbereiding en de financiële aspecten uiteenzetten. Voorts komen enige andere relevante aspecten aan bod.

ACHTERGROND EN PLANNING

In de periode 1999–2001 zijn tijdens de B/C-fase van het project Vervanging F-16 de kandidaten voor de opvolging van de F-16 geëvalueerd. De JSF kwam daaruit naar voren als het beste toestel voor de beste prijs. Vervolgens is in 2002 besloten deel te nemen aan de ontwikkeling van de JSF (*System Development and Demonstration*, SDD). De Kamer is hier-

over geïnformeerd met de brief van 8 februari 2002 (Kamerstuk 26 488 nr. 8). Eind 2006 is Nederland vervolgens toegetreden tot het MoU over de productie, instandhouding en doorontwikkeling (*Production, Sustainment and Follow-on Development*, PSFD) van de JSF in de komende decennia (Kamerstukken 26 488 nrs. 47 en 52 van 29 september en 12 oktober 2006).

Begin 2008 is besloten toe te treden tot het IOT&E MoU. In het kader daarvan heeft Defensie achtereenvolgens in mei en november 2008 opdrachten tot verwerving geplaatst van het eerste en het tweede testtoestel. Dit houdt onder meer in dat verplichtingen zijn aangegaan voor de verwerving van onderdelen met een lange levertijd (*long lead items*) van deze toestellen.

Het coalitieakkoord voorziet voor 2009 in besluitvorming over de contract-ondertekening voor de definitieve aanschaf van F-35 testtoestellen. Defensie heeft de actualisering van de kandidatenvergelijking al in de tweede helft van 2008 uitgevoerd om de Kamer gelegenheid te bieden deze informatie te betrekken bij de beraadslagingen over deze aanschaf. Het tijdstip voor het aangaan van de verplichting tot aanschaf van het eerste testtoestel is de afgelopen maanden onderwerp van overleg met de Kamer geweest. De overeenkomst was oorspronkelijk voorzien voor eind februari 2009. Met de brief van 27 november 2008 ben ik tegemoetgekomen aan het verzoek van de Kamer om meer tijd ten behoeve van een zorgvuldige afweging. Het aangaan van de verplichting tot aanschaf van het eerste testvliegtuig kan worden uitgesteld tot eind april 2009 met inachtneming van de financiële waarborgen waarover de Kamer is geïnformeerd.

Uit de brief van 18 december 2008 over de actualisering van de kandidatenevaluatie (Kamerstuk 26 488, nr. 131) blijkt dat de F-35 het beste voldoet aan de Nederlandse eisen, de laagste investeringskosten vergt en – met inachtneming van de inherente onzekerheden in de gehanteerde data – het beste scoort bij de beoordeling van de totale levensduurkosten. Zoals ook uit de brief blijkt, stellen de auditdiensten van de ministeries van Defensie en van Economische Zaken dat als gevolg van de inherente onzekerheden in de gehanteerde data de uitkomsten van het proces van de levensduurkostenanalyse («prijs») onvoldoende onderscheidend zijn om tot een rangorde te komen. Derhalve dienen de uitkomsten als indicatief te worden beschouwd. Uit de brief blijkt voorts dat het JSF-programma de minste risico's betreffende operationele kwaliteiten en ontwikkeling kent. Tevens heb ik u op 18 december 2008 geïnformeerd over de argumenten voor en tegen een *endlife update* van het F-16 gevechtsvliegtuig. De conclusie luidt dat een *endlife update* geen begaanbare weg is (Kamerstuk 26 488 nr. 132). De brieven van 18 december bieden het kabinet de basis voor de besluitvorming over de definitieve aanschaf van testtoestellen.

KWALITATIEVE EN KWANTITATIEVE BEHOEFTE

De IOT&E wordt uitgevoerd om de F-35 operationeel te beproeven en om tactieken en concepten in multinationalaal verband verder te ontwikkelen en te valideren. Voorts wordt beoordeeld of de voorziene operationele concepten en de daaraan gerelateerde plannen op gebieden zoals logistiek, onderhoud en opleidingen op elkaar aansluiten en in hoeverre aanpassingen nodig zijn. Met de brief van 29 februari 2008 en de op 8 mei 2008 verzonden beantwoording van schriftelijke vragen over deze brief (Kamerstuk 26 488, nr. 69) bent u geïnformeerd over de voordelen van deelneming aan de IOT&E in de Verenigde Staten. Bovendien worden

door deelneming aan het Amerikaanse programma de risico's bij de invoering van de F-35 zoveel mogelijk verkleind mocht Nederland besluiten de F-16 door dit toestel te vervangen, en kan de eerste Nederlandse F-35 eenheid dan zo vroeg mogelijk, omstreeks 2016, operationeel inzetbaar zijn.

Nederland kan met twee toestellen aan de IOT&E meedoen. Drie landen, te weten de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nederland, doen in totaal met 22 toestellen mee. Met deze toestellen zal een pool worden gevormd voor zowel het hoofdprogramma van de IOT&E als voor de opleidingen die daaraan vooraf gaan. De pool zal bestaan uit alle drie versies van de F-35: de CTOL-versie voor de Amerikaanse luchtmacht waarin ook Nederland is geïnteresseerd, de verticaal landende STOVL-versie voor het Amerikaanse Korps Mariniers en het Verenigd Koninkrijk en de CV-versie voor de Amerikaanse marine. In voorbereiding op het hoofdprogramma van de IOT&E zullen de Nederlandse vliegers worden opgeleid op CTOL-vliegtuigen uit de pool. Deze opleiding begint in maart 2011. Om in dat jaar te kunnen gebruikmaken van vliegtuigen uit de pool zal Nederland in 2011 zeker één vliegtuig geleverd moeten krijgen. Uit de bestelsystematiek, die hieronder wordt toegelicht, vloeit voort dat dit toestel in 2009 moet worden gecontracteerd. De levering van het Nederlandse vliegtuig is vervolgens voorzien voor november 2011. Met de aflevering van het tweede toestel zal vanaf 2012 de opleiding met twee toestellen worden voortgezet. In februari 2013 begint de voorbereidende *spin-up* fase van de IOT&E waarin de vliegers worden opgeleid voor de complexe IOT&E-vluchten. Het hoofdprogramma van de IOT&E loopt van augustus 2013 tot en met mei 2014. In deze periode zullen volgens de meest recente planning 1615 IOT&E-vluchten worden uitgevoerd.

Behalve aan testtoestellen is er onder meer behoefte aan testuitrusting, vliegeruitrusting, reservedelen en aan faciliteiten en ondersteunende diensten. Door het gehanteerde *pooling* concept worden deze behoeften efficiënt vervuld. Veelal gaat het om uitrusting en reservedelen die na de IOT&E weer in de eigen inventaris worden opgenomen.

Het eerste Nederlandse testtoestel is van een technische standaard die wordt aangeduid als *Block 1*. Het tweede testtoestel van 2012 is van *Block 2*. De F-35 toestellen aan het einde van de SDD-fase die loopt tot en met 2014, worden aangeduid als *Block 3*. Voor deelneming aan de IOT&E zullen alle toestellen op deze *Block 3* standaard worden gebracht. De kosten daarvan zijn inbegrepen in het budget van het project Vervanging F-16. Indien in 2010 definitief wordt besloten dat de F-35 de opvolger wordt van de F-16, zullen de twee testtoestellen na de IOT&E als operationele toestellen in dienst blijven. Zo niet, dan zal worden gepoogd ze door te verkopen aan een ander partnerland.

VERWERVINGSVOORBEREIDING

In de bestelsystematiek van de JSF wordt in beginsel vier jaar (X-4) voorafgaand aan het jaar van levering (X) van één of meer toestellen een opdracht tot verwerving ingediend door middel van een *Participant Procurement Request* (PPR). De PPR's van de partners samen leiden in datzelfde jaar (X-4) tot een *Consolidated Procurement Request* (CPR) dat via het *JSF Program Office* (JPO) wordt ingediend bij de fabrikant. Het volgende jaar (X-3) moet 10 procent van de stuksprijs worden aanbetaald in verband met de aanschaf van de *long lead items*. Na voltooiing van de onderhandelingen met de fabrikant sluit de Amerikaanse regering, na toestemming van de betrokken partners, twee jaar na de PPR en CPR (X-2) het contract voor de aanschaf van de toestellen en de bijbehorende ondersteuning. De

levering geschiedt vier jaar na de PPR en CPR en twee jaar na de contractering. Deze bestelsystematiek geldt voor alle partners.

De productie van de F-35 bevindt zich momenteel in de fase die wordt aangeduid als *Low Rate Initial Production* (LRIP). Het jaar 2011 is het productiejaar van de derde serie toestellen. Deze productieserie, waarvan het eerste Nederlandse testtoestel deel uitmaakt, wordt daarom aangeduid als LRIP 3. Voor de aanschaf van de *long lead items* van het eerste testtoestel heeft Nederland een optie genomen in november 2007 (X-4). Deze optie kon, na verlenging, worden uitgeoefend tot uiterlijk 31 mei 2008. Na instemming van de Kamer met deelneming aan de IOT&E en de aanschaf van de *long lead items* van de testtoestellen, is op 30 mei 2008 het MoU door Nederland getekend en is tevens de optie uitgeoefend. De onderhandelingen over LRIP 3 tussen de Amerikaanse regering en de fabrikant zullen naar verwachting begin februari 2009 worden voltooid. De ondertekening van het LRIP 3-contract is voorzien voor eind februari 2009. Zoals bekend kan het aangaan van de verplichting voor de aanschaf van het eerste Nederlandse testtoestel worden uitgesteld tot eind april 2009. Het aangaan van de verplichting tot aanschaf van het tweede F-35 testtoestel is voorzien voor februari 2010 om levering in 2012 mogelijk te maken.

De Verenigde Staten schaffen in LRIP 3 veertien F-35's aan (zeven CTOL-en zeven STOVL-toestellen). Later in de LRIP volgen de resterende Amerikaanse toestellen voor de IOT&E. De Amerikaanse regering heeft aangekondigd dat voordat het LRIP 3-contract voor de STOVL-toestellen kan worden getekend, er eerst aan bepaalde specifiek voor de STOVL-versie geldende technische eisen moet zijn voldaan. Het Verenigd Koninkrijk is van plan met drie STOVL-testtoestellen deel te nemen aan de IOT&E, waarvan twee LRIP 3-toestellen en één LRIP 4-toestel. Enkele weken geleden heeft de Britse regering tegenover het parlement bevestigd dat men voornemens is begin 2009 het contract voor de twee testtoestellen van LRIP 3 te tekenen.

FINANCIËN

Budget en verwervingskosten

Het investeringsbudget is sinds vorig jaar niet gewijzigd. Het totale gereserveerde investeringsbudget voor de beide testtoestellen met bijbehorende middelen en inclusief de bijdrage voor IOT&E-deelneming bedraagt € 274,6 miljoen (prijspeil 2007). De gehanteerde plandollarkoers is € 0,83. Deze kosten zijn inbegrepen in het totale projectbudget voor het project Vervanging F-16 waarover de Kamer is geïnformeerd met de brief van 29 februari 2008. Met het oog op de onderhandelingspositie van het JPO dat namens de partnerlanden de onderhandelingen voert met de fabrikant, is de Kamer op 29 februari 2008 commercieel vertrouwelijk geïnformeerd over de financiële bijzonderheden (kenmerk DMO/DB/2008001692).

De uiteindelijke verwervingskosten van het eerste testtoestel zullen na voltooiing van de LRIP 3-onderhandelingen bekend zijn, waarschijnlijk begin februari. Ik zal u terstond informeren over het resultaat van deze onderhandelingen. De uiteindelijke verwervingskosten van het tweede testtoestel zullen bekend zijn na voltooiing van de LRIP 4-onderhandelingen, begin 2010. Nederland zal vanwege de deelneming aan de SDD- en PSFD-fase dezelfde prijs voor de testtoestellen betalen als de Verenigde Staten.

Met het uitstel van het aangaan van de verplichting voor het eerste test-toestel tot eind april 2009 zijn geen aanvullende kosten gemoeid indien het toestel uiteindelijk wordt aangeschaft. Indien het toestel niet wordt aangeschaft zijn, zoals gemeld op 27 november, inkoop- en productie-kosten aan de orde van \$ 12,5 miljoen bovenop de reeds aangegeve verplichting van \$ 14 miljoen voor *long lead items* van het eerste test-toestel. Daarnaast zijn in dat geval mogelijk beëindigingskosten aan de orde. Zoals eerder uiteengezet zal in dat geval worden gepoogd deze kosten, onder andere door verkoop, te verminderen.

Materiële en personele exploitatie

De materiële en personele exploitatiekosten van de IOT&E worden geraamd op € 16,1 miljoen. De betalingen zullen in de periode 2011 tot 2014 worden gedaan.

Risicobeheersing

De LRIP 3-onderhandelingen zullen waarschijnlijk begin februari worden voltooid. Op grond van de thans beschikbare informatie is er geen sprake van vertraging en is het bedrag in het projectbudget toereikend voor de testtoestellen. Tevens wordt de betrouwbaarheid van de eerder verstrekte kosteninformatie van de Amerikaanse overheid, de fabrikant en de toeleveranciers toereikend geacht. Los van de testtoestellen is voor de Nederlandse IOT&E-deelneming een kostenplafond overeengekomen van \$ 30 miljoen.

OVERIGE ASPECTEN

Inschakeling Nederlandse industrie

Nederlandse bedrijven spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling en de productie van de F-35 in het algemeen. Voor de Nederlandse industrie is er geen specifieke, aanvullende rol weggelegd bij de IOT&E en de aanschaf van de twee testtoestellen.

Infrastructuur, arbeidsomstandigheden en milieu

De gehele IOT&E wordt in de Verenigde Staten uitgevoerd. De test-toestellen worden dan ook in de Verenigde Staten gestationeerd. Voor de IOT&E wordt gebruikgemaakt van daarvoor ontworpen faciliteiten op de Amerikaanse vliegbases Edwards in Californië en Eglin in Florida. Nederland kan daar mede gebruik van maken, evenals van de testgebieden en simulatorfaciliteiten. De IOT&E zal ook worden gebruikt voor de inventarisatie en evaluatie van risico's op het gebied van arbeidsomstandigheden. Op een ander aspect, het geluid, ben ik al ingegaan in de brief van 18 december 2008 over de kandidatenvergelijking en de Kamer zal hierover dit kwartaal nader worden geïnformeerd.

Informatie- en communicatieaspecten

De IOT&E zal ook worden gebruikt om het *Autonomic Logistics Information System* (ALIS) van de F-35 verder te ontwikkelen en in de praktijk te valideren. ALIS ondersteunt de operationele inzet, de instandhouding en het wapensysteemmanagement van de F-35. Tevens zal tijdens de IOT&E de gegevensuitwisseling tussen ALIS en de Nederlandse defensie-systemen worden beproefd.

Opleidingen

Voorafgaand aan de IOT&E zullen vijf vliegers worden omgeschoold van de F-16 naar de F-35. Een van deze vijf vliegers zal nog tijdens de IOT&E verder worden opgeleid tot instructeur. Ook ondersteunend F-16-personeel zal worden omgeschoold. Het betreft 20 onderhoudstechnici en zeven missieondersteunende medewerkers. Uiteindelijk zal dit personeel in Nederland de invoering van de F-35 begeleiden.

TOT SLOT

Begin 2008 is besloten mee te doen aan de IOT&E in de Verenigde Staten. Daartoe zijn in 2008 de opdrachten tot verwerving van de twee F-35 testtoestellen geplaatst. Nu de actualisering van de kandidatenvergelijking is voltooid en kan worden geconcludeerd dat de F-35 de beste kandidaat is voor de opvolging van de F-16, is het besluit tot de definitieve aanschaf van twee testtoestellen aan de orde. Ik ben voornemens, na overleg met uw Kamer, eind april 2009 de verplichting aan te gaan voor de verwerving van het eerste testvliegtuig. Het aangaan van de verplichting voor het tweede testtoestel is voorzien voor februari 2010. In dat jaar is ook een kabinetsbesluit over de vervanging van de F-16 voorzien.

De staatssecretaris van Defensie,
J. G. de Vries