

DOSSIER-JSF

Christ Klep

DOSSIER-JSF

*Joint Strike Fighter, het megaproject,
de politiek, de aankoop*

BOOM/AMSTERDAM

© 2014 Christ Klep

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

De uitgever heeft getracht alle rechthebbenden van de illustraties te achterhalen. Mocht u desondanks menen dat uw rechten niet zijn gehonoreerd, dan kunt u contact opnemen met Uitgeverij Boom.

Omslag: Robin Stam
Zetwerk: Elgraphix bv, Schiedam

ISBN 978 90 8953 249 7
NUR 320

www.uitgeverijboom.nl

Inhoud

Inleiding

Het dossier-Joint Strike Fighter 7

1. De politieke besluitvorming in Nederland 11
 - Een vervanger voor de F-16 hangt in de lucht 14
 - De JSF-lobby goed op stoom 19
 - Lockheed Martin wint het pleit 23
 - De zaak van de ‘business case’ 27
 - PVDA op de rem, LPF geeft gas 32
 - Wat kost een JSF eigenlijk? 38
 - Testen of niet testen? Dat is de vraag 43
 - An offer you can’t refuse? 49
 - 85? 68? 56? Ruim dertig? 37! 59
 - Epiloog 65
2. In alle opzichten een ‘Groot Project’. De JSF als icoon van complex projectmanagement 71
 - Een manusje-van-alles 73
 - De JSF als internationaal project en het effect van ‘small bumps in the road’ 75
 - De kwestie van *technology transfer* 81
 - ‘A Chevrolet for the price of a Ferrari’ 85
 - Een voortgezette poging tot verklaren 90
 - Een staaltje ‘bewuste misleiding’? Het *concurrency*-fenomeen 101
 - ‘Testing shouldn’t kill you’ 106
 - Afsluitend: ‘Too big to fail’ 113
3. De Joint Strike Fighter: een luie hond of toch een volbloed renpaard? 117
 - De F-35 als oorlogsinstrument 118
 - Goed netwerken loont 121
 - ‘It’s a dog’ 126

Lockheed Martin vecht terug en een poging tot een balans 136
De JSF en Nederland 146

Conclusie

Een megaproject in perspectief 157

Noten 163

Internetbronnen 185

Afkortingen 187

Register 190

INLEIDING

Het dossier-Joint Strike Fighter



Voorstel 1: schaf één [strategische] B2-bommenwerper aan. Die kost een slordige twee miljard euro, een stuk minder dan de JSF-vloot. [...] Alle vliegvelden in Nederland kunnen dicht, op Volkel na. Onkwetsbaar, voorop in de strijd, en na een enkele vlucht heeft Nederland meer aan vredesafdwinging gedaan dan in alle voorgaande operaties in vijftig jaar samen.

Voorstel 2: koop drie tweedehands B52-bommenwerpers van de Verenigde Staten. Stop ze vol met [geleide] bommen. Nog een handvol [onbe-mande] Predators erbij en voor pakweg een kwart van de kosten van de JSF heeft Nederland een veertig jaar oude, maar veel effectievere luchtmacht dan nu. De Amerikanen garanderen dat de B52 tot 2050 meegaat; net zo lang als de beoogde JSF.

Defensiespecialist Ko Colijn (februari 2002)¹

Aan emoties, schimpscheuten en verwijten geen gebrek in het Joint Strike Fighter-dossier (JSF). Nooit eerder raakte een nieuw wapensysteem zo verankerd in het Nederlandse collectieve bewustzijn. Uitgezonderd misschien de 'kruisraketten' dertig jaar geleden. Voorstanders en tegenstanders houden elkaar in een soort van wurggreep. Neutraal tussenterrein lijkt er niet te zijn. Voor de een staat de JSF gelijk aan zinloze verkwisting van belastinggeld in tijden van scherpe bezuinigingen. Kunnen die miljarden niet beter naar bijvoorbeeld de gezondheidszorg? Voor de ander is de JSF een revolutionair gevechtsvliegtuig, dat Nederland bovendien fikse Amerikaanse tegenorders en knowhow zal gaan opleveren.

De wortels van het JSF-dossier liggen in het midden van de jaren negentig. De Amerikanen besloten toen verschillende ontwerpprojecten samen te voegen tot een hypermodern en veelzijdig (*multirole*) gevechtsvliegtuig voor zowel de US Air Force als de Amerikaanse marine en het US Marine Corps. Deze JSF, later officieel F-35 Lightning II gedoopt, zou een toestel van de zogenoemde 'vijfde generatie' worden. Zijn *stealthy*

vormgeving en moderne elektronica moeten de JSF goeddeels onzichtbaar maken voor vijandelijke radars. Een uitgebreid scala aan sensoren gaat de vlieger van alles wat om hem heen gebeurt op de hoogte houden. Deze superieure *situational awareness* maakt de vlieger eerder tot een ‘gevechtsmanager’ in een commandocentrale dan tot een piloot in de klassieke betekenis van het woord. Fabrikant Lockheed Martin beweert dat de JSF in staat zal zijn om de komende decennia elke militaire dreiging afdoende te pareren.

Het was inderdaad een veelbelovend project: een drie-in-een-gevechtsvliegtuig voor de Amerikaanse luchtmacht, marine en mariniers, een zeer ruime internationale participatie, lonkende compensatieorders en het enorme voordeel van grote aantallen. Fabrikant Lockheed Martin rekende aanvankelijk op vier- tot vijfduizend JSF’s. Europese concurrenten als Saab en Eurofighter konden aan een dergelijke massaliteit niet tippen. Nederland tekende graag en vroeg in op het JSF-project. Een aantal andere landen deed hetzelfde. Dit riep automatisch de vraag op of vroegtijdig deelnemen feitelijk niet gelijkstond aan (later) kopen. Volgens achtereenvolgende regeringen was dat niet het geval. Het ministerie van Defensie hield de deelname aan het JSF-programma in elk geval strikt gescheiden van de vraag welk vliegtuig de F-16 moest gaan vervangen. Pas in 2013 – zeventien jaar nadat Nederland zijn eerste stappen als ‘beperkte samenwerkingspartner’ had gezet – nam minister van Defensie Jeanine Hennis-Plasschaert (vvd) het besluit om 37 JSF’s aan te schaffen.

De PVDA-ministers in het kabinet gingen mee met dit besluit. De PVDA-fractie en de partijleden waren minder inschikkelijk. Nog steeds was de partij er niet uit. Deze verdeeldheid paste helemaal in de totale geschiedenis van het JSF-dossier. De JSF was in de voorgaande jaren symbool komen te staan voor vertragingen, kostenoverstijgingen en politieke verdeeldheid. Critici spraken spottend over de ‘Lemon of the Skies’. Het Amerikaanse Congres en zelfs het Pentagon lieten weten *not amused* te zijn over de voortgang van het project, zoals ze trouwens over de voortgang van nog heel wat andere grote defensiematerieelprojecten niet tevreden waren. Lockheed Martin en de JSF-lobby hielden en houden stug vol dat het allemaal wel goed zal komen. De JSF was en bleef simpelweg een alles overstijgend vliegtuig.

Of de JSF een *lemon* dan wel een *stealthy killer* is, moet in de praktijk nog blijken. Eind 2013 heeft het toestel nog nauwelijks bewezen wat het kan in realistische oefenomstandigheden, laat staan in een echt conflict. Het zal nog flink wat jaartjes duren voor de Koninklijke Luchtmacht

zijn eerste squadron operationeel kan verklaren. Dit boek kan geen definitief uitsluitsel geven over de vraag of de JSF operationeel gezien het beste toestel is voor de beste prijs. Daarvoor is het immers nog te vroeg. Dit boek stelt wel veel kritische vragen. Het plaatst de Nederlandse aankoop van de JSF bovenal in een bredere context door het hele project langs drie lijnen te belichten.

Het eerste hoofdstuk analyseert de politieke besluitvorming in Nederland. De JSF was een omvangrijk defensieproject, waarmee het parlement zich intensief bemoeide. Het was, als gezegd, vooral de PVDA die worstelde met het JSF-dossier. Natuurlijk zou het allemaal een stuk eenvoudiger zijn als de aanschaf van nieuw defensiematerieel uitsluitend bepaald zou worden door strikt militaire criteria: heeft de krijgsmacht 'het ding' daadwerkelijk nodig en werkt het naar behoren? Zo simpel is het niet. Zo valt op hoe allesdoordringend de financieel-economische argumenten waren: het Nederlandse bedrijfsleven zou veel geld gaan verdienen met de participatie in het JSF-programma en er lagen duizenden banen in het verschiet, zo was de verzekering van datzelfde bedrijfsleven en de regering. De vraag is dan natuurlijk waar de prioriteiten nog liggen.

Het tweede hoofdstuk zoomt in op een aspect dat in Nederland betrekkelijk onderbelicht is gebleven, namelijk de wijze waarop Lockheed Martin en de Amerikaanse overheid het hele JSF-programma hebben gemanaged en nog steeds managen. De JSF was zelfs naar de toch niet flauwe Amerikaanse maatstaven een megaproject. Elke tegenslag rimpelde door een reeks van managementlagen en door alle partnerlanden. Een bijzonder fenomeen was *concurrency*: het gelijktijdig ontwerpen en bouwen van vliegtuigen. Dit beloofde tijdwinst en kostenbesparingen. Het pakte allemaal toch iets anders uit...

Ten slotte bespreekt dit boek het wellicht belangrijkste en meest controverste aspect: wat is eigenlijk de militair-operationele gedachtegang achter de JSF? Hoe willen het Pentagon en de JSF-partnerlanden het toestel operationeel gaan gebruiken? Tegen welke dreiging? Wat zijn dan de sterke en zwakke kanten? Daarmee raken we automatisch aan bredere zaken als militaire strategie en de vorm die toekomstige oorlogen mogelijk zullen aannemen.

Zo pelt dit boek in drie lagen het JSF-dossier af.

Christ Klep
Breda, december 2013

De politieke besluitvorming in Nederland



Niet goed en niet slecht, want ik ben helemaal niet behandeld. [...] Ach ja, ik ben een Fransman, dus een leugenaar.

Dassault-topman Bruno Cotté op de vraag of het Nederlandse ministerie van Economische Zaken hem naar tevredenheid had behandeld (11 maart 2002).¹

De aanschaf van nieuw defensiematerieel is een fascinerend thema. Soms gaat het vlot. Even zo vaak blijkt het een langdurige en frustrerende kwestie. Vol kostenstijgingen, spraakverwarring, cijfergegochel en technische tegenslagen. Deze vaststelling gaat al helemaal op voor omvangrijke en complexe materieelprojecten. De vervanging van de F-16 is sinds 1999 formeel inderdaad een zogenoemd ‘Groot Project’. Dit betekent dat de bewindslieden van Defensie niet alleen de gebruikelijke informatie richting Tweede Kamer moeten sturen. Ze moeten het parlement ook met een ‘basisdocument’ en periodieke rapportages in detail informeren over de voortgang. Het gaat immers om veel geld.

De F-35 Joint Strike Fighter is de grootste defensiematerieelorder ooit. Het is de klassieke *deal of the century*. De vs nodigden nooit eerder zo veel landen uit als partners bij een groot materieelprogramma. ‘I believe that national security – ours and that of our friends and allies – now, and in the future, will increasingly rely on bi- and multi-lateral armaments cooperation,’ sprak de hoopvolle Amerikaanse onderminister van Defensie Paul Kaminski bij de start van het JSF-programma in 1996. Hij noemde het een ‘renaissance in armaments cooperation occurring on both sides of the Atlantic’.² Kaminski’s optimisme is natuurlijk begrijpelijk. De werkelijkheid bleek ietwat complexer. Daar gaat dit boek over.

Dit eerste hoofdstuk ontrolt het relaas van de JSF-besluitvorming in Nederland. Wat direct opvalt, is de tijdspanne die het traject in beslag neemt. Op het moment van schrijven speelt de JSF-legende al bijna twintig jaar, gerekend vanaf de eerste plannen in de vs. De Nederlandse JSF’s zullen pas rond 2020 instromen, zo is nu de verwachting. Het waren juist

de vele vertragingen en (onvrijwillige) denkpauses die de debatten over de JSF verder aanwakkerden. Deze discussies waren vaak fel en zwart-wit getint. Zo riep de beheerder van de kritische website www.jsfnieuws.nl, softwaredeskundige Johan Boeder, nogal wat weerstand op bij de JSF-voorstanders. ‘Voor het projectbureau vervanging F-16 van het ministerie van Defensie is hij staatsvijand nummer één’, schreef *NRC Handelsblad* met wat ironie.³ Aanhangers van de JSF suggereerden dat Boeder bewust desinformatie verspreidde. Hij prijkte vast op de loonlijst van de Zweedse concurrent Saab, opperden sommige van zijn opponenten. Oud-Kamerlid (Lijst Pim Fortuyn, LPF) en JSF-lobbyist Mat Herben schetste doemscenario’s als Nederland het Amerikaanse gevechtstoestel en de bijbehorende tegenorders niet aanpakte: de vaderlandse luchtvaartindustrie zou omvallen, tienduizenden mensen zouden hun baan verliezen, dertig miljard euro omzet zou aan onze neus voorbijgaan. Staatssecretaris van Defensie Jack de Vries haalde er op 22 april 2009 zelfs onze nationale zeeheld Michiel de Ruyter bij tijdens een overleg met de Tweede Kamer:

Het is inderdaad een historische dag. Het is namelijk 333 jaar geleden dat op 22 april onze nationale held Michiel de Ruyter dodelijk werd getroffen. Ik kan u vertellen dat dit niet was gebeurd wanneer hij had beschikt over een luchtwapen. Dat is feitelijk waar wij het over hebben: over een land dat niet schroomt om over grenzen heen op gevaarlijke missies te gaan. Wij willen dat als Nederlandse regering en als Kamer doen door die mensen het beste materieel te gunnen. Daar gaat het hier vanavond over. Wat kunnen wij doen waardoor het Nederlandse luchtmacht personeel uiteindelijk komt te beschikken over het beste materieel en wordt opgeleid om zich daarop voor te kunnen bereiden?⁴

Naast alle emoties springt de fragmentatie van de besluitvorming in het oog. Deze versplintering was gekoppeld aan – en deels afhankelijk van – de eigenlijke ontwikkeling en bouw van de JSF. Het traject was op papier helder: via een reeks overeenkomsten (*memorandums of understanding*, MOU’s) zou ons land zich stapsgewijs ‘in’ het JSF-programma werken. Uitstappen was in principe altijd nog mogelijk, hoewel dat geld zou kosten. Voorstanders hoopten dat het *point of no return* snel bereikt zou zijn. Tegenstanders vonden in de tussentijdse tegenslagen en vertragingen voldoende munitie om kritiek te uiten en tijd te rekken. Hun hoop was dat het hele programma zou vastlopen in een modderige brij van kostenoverschrijdingen, technische complicaties en verbroken beloftes.