

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: Elgraphip 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 [onbemande] 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 controversiële 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 luchtmachtpersoneel 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.

De technologische complexiteit ging het menselijk begrip haast te boven. De JSF doubleerde als vliegende computerserver: ‘The lines of software code necessary for the JSF’s capabilities have now grown to over 24 million – 9,5 million on board the aircraft.’⁵ Veel keuzes waren trouwens gebaseerd op ‘papieren’ vliegeigenschappen en capaciteiten, die nog niet getest waren in de praktijk. Oftewel, men rekende lange tijd grotendeels met verwachtingen en waarschijnlijkheidsscores.

Bij de aanschaf van een nieuw gevechtsvliegtuig zouden de militair-operationele argumenten logischerwijs de doorslag moeten geven. De buitenstaander kreeg een heel andere indruk. Compensatieorders, terugverdienschema’s en banen leken in de discussie soms te overheersen. Instandhouding van de ooit zo prestigieuze Nederlandse luchtvaartindustrie was als een parel voor de JSF-voorstanders. Kenmerkend was de Kamerbrief waarin het kabinet-Kok begin 2002 voor de JSF koos als het beste en goedkoopste toestel ter vervanging van de F-16. De brief wijdde letterlijk slechts twee alinea’s aan de eigenlijke militair-operationele argumenten om voor de JSF te kiezen. De rest van het document draaide vooral om projectparticipatievoorstellen, rekenmodellen en budgetaspecten.⁶ Het geld was evident belangrijk, soms zelfs dominant aanwezig.

Voor de professionals was de keuze al direct duidelijk. De Koninklijke Luchtmacht moest en zou de JSF. Voor dit krijgsmachtdeel kwam het toestel op precies het juiste moment op de Amerikaanse tekentafels terecht. In de jaren negentig oriënteerde Defensie zich op een opvolger van de F-16. De blik was opnieuw bovenal naar het westen gericht, naar de grote trans-Atlantische bondgenoot. Was het niet om militair-operationele redenen, dan toch in elk geval om bij het Amerikaanse A-team te blijven horen. De voorkeur van de Luchtmacht was binnen Defensie overigens allesbehalve onomstreden. De ‘Europeanen’ binnen het ministerie, de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Marine vreesden voor hun eigen toekomstplannen. De luchtmacht speelde de troefkaart van de professionele kennisvoorsprong: ‘We hebben veel goede denkers in de luchtmacht,’ sprak oud-luchtmachtbevelhebber Ben Droste. ‘We kijken gewoon: wat zijn de scenario’s voor de toekomst. Daar zijn we behoorlijk goed in. De praktijk bewijst dat. We hebben daar geen fouten in gemaakt de laatste dertig, veertig jaar.’⁷ Wie tegen de JSF pleitte, had het concept van moderne *air power* niet helemaal goed begrepen, aldus de Koninklijke Luchtmacht.

Ten slotte valt op hoezeer het JSF-verhaal zich afspeelde tegen het decor van een rumoerige en rommelige politieke periode. Nederland

verstouwde tussen 1996 en 2013 acht verschillende kabinetten. Grofweg gezien was politiek rechts pro-JSF en links tegen, met de PVDA in een natuurlijke sleutelpositie als maker of breker van Kamermeerderheden. Echter, geen enkele PVDA'er bekleedde in deze periode het ministerschap van Defensie. De bewindslieden waren vrijwel steeds van liberale of christendemocratische huize. VVD en CDA steunden de keuze voor de JSF. De PVDA zou het hele traject ervaren als een gigantische worsteling: in de oppositie was het aanzienlijk gemakkelijker om uitgesproken anti-JSF te zijn dan als regeringspartij in een moeizaam bijengeklonken coalitie. Een bijzondere rol was verder weggelegd voor de nieuwkomers Lijst Pim Fortuyn en Geert Wilders' Partij voor de Vrijheid (PVV). De eerste partij speelde een katalyserende rol in de voortgang van het Nederlandse JSF-project, de tweede partij juist een blokkerende. Ter afsluiting ook nog een enkel woord vooraf over de rol van *consultancy firms* in het JSF-traject. Zij werden verschillende malen ingeschakeld voor een onafhankelijk oordeel, dat overigens vrijwel steeds uitviel ten gunste van de Joint Strike Fighter. De scepsis van staats' rekenmeesters – met name de Algemene Rekenkamer – tegenover de JSF stond daarmee in schril contrast.

Zo ontstaat al vooraf het beeld van een ingewikkeld samenstel van actoren, meningen en belangen. Dit hoofdstuk trekt de lijnen in het langdurige besluitvormingsproces. Daarbij was niet alles wat het leek.

Een vervanger voor de F-16 hangt in de lucht

De ontwikkeling en aanschaf van een modern gevechtsvliegtuig verloopt zelden zonder slag of stoot. Dit was voor de Joint Strike Fighter niet anders. Twee parallelle ontwikkelingen in het bijzonder lagen ten grondslag aan de geboorte van het JSF-project in Nederland. De eerste ontwikkeling was vooral militair-operationeel van aard, de tweede financieel-economisch. Deze mix is allesbehalve opvallend. Bij grote defensieorders voor nieuw materieel vechten operationele prestaties en geld altijd om voorrang. Problemen en vertragingen zijn schering en inslag. Het gaat immers vaak om niet eerder beproefde technologieën en militairen stellen nu eenmaal bijzondere eisen. Logisch, als hun 'spullen' niet goed werken, krijgen ze wellicht geen tweede kans op het slagveld.

Eén voorbeeld van een problematisch materieelproject volstaat. Het Amerikaanse korps mariniers schrapte begin 2011 de ontwikkeling van een nieuw amfibisch gevechtsvoertuig, het Expeditionary Fighting Vehicle. Het voertuig bleek onbetrouwbaar en de kostenoverschrijdingen

waren enorm. Het Pentagon spendeerde ongeveer drie miljard dollar, zonder veel resultaat. Soms krijgen nationale trots en politieke argumenten de overhand op gezond verstand en verstandig begrotingsbeheer. Zo besteedde Finland uiteindelijk vijftig procent van zijn totale defensiebudget aan het Amerikaanse F-18 Hornet-gevechtsvliegtuig.

Defensie begon in de jaren negentig serieus na te denken over een opvolger van de vertrouwde en succesvolle F-16 Fighting Falcon. Het F-16-prototype maakte zijn eerste vlucht in 1974. De Fighting Falcon was in zijn oorspronkelijke opzet een lichtgewicht en wendbaar gevechtsvliegtuig van de zogenoemde ‘vierde generatie’, dat wil zeggen toestellen vooral ontwikkeld in de jaren zeventig. Veel aandacht was er voor manoeuvreerbaarheid en veelzijdigheid (*multirole*). De F-16 pronkte als eerste operationele gevechtsvliegtuig met *fly-by-wire*: het gebruik van computergegenereerde elektronische signalen voor de besturing in plaats van de gebruikelijke kabels en stangen. Vandaar de bijnaam ‘electric jet’. Niet minder dan 26 landen schaften versies van de F-16 aan en het allround-toestel voldeed prima in een reeks conflicten.

De Koninklijke Luchtmacht gebruikt de *multirole* ‘kist’ uiteindelijk inderdaad als manusje-van-alles: voor luchtgevechten, grondaanvallen en verkenningsvluchten. De eerste Nederlandse F-16 kwam in 1979 in dienst als opvolger van de F-104 Starfighter en later ook de NF-5 Freedom Fighter. Het laatste van in totaal 213 toestellen werd afgeleverd in 1992. Een reeks bezuinigingen en ongelukken reduceerde het aantal operationele F-16’s vervolgens stapsgewijs tot 87 in 2011. Vanaf 1998 zorgde een uitgebreide modernisering (*Mid Life Update*, MLU) voor een verlenging van de levensduur en operationele bruikbaarheid van de Nederlandse F-16’s. De Koninklijke Luchtmacht redeneerde dat de gemoderniseerde F-16’s rond 2015 verouderd zouden zijn, zowel operationeel als technisch en financieel. Het project Vervanging F-16 (VF-16) ging in 1999 officieel van start.

Deze Nederlandse zoektocht naar een opvolger van de F-16 viel samen met een belangrijke binnenlandse ontwikkeling. Vliegtuigbouwer Fokker ging in maart 1996 failliet. Gezonde delen van het bedrijf bleven overeind, waaronder de fabrieken die vliegtuigonderdelen produceerden en zich bezighielden met het onderhoud en de reparatie van vliegtuigen. Deze fabrieken gingen nog hetzelfde jaar op in het industrieconglomeraat Stork, dat zo een eigen lucht- en ruimtevaartdivisie kreeg. De Nederlandse overheid had vele miljoenen in het bedrijf gepompt om dit dure paradepaardje van de vaderlandse luchtvaartindustrie overeind te houden. Tevergeefs. Er was de regering nu veel aan gelegen om dit

debacle om te zetten in iets positiefs. Misschien dat nog iets van de oude glorie van de Nederlandse luchtvaartindustrie viel te herwinnen via voortgezette overheidssteun. Vrij van sentimenten was het debat zeker niet.

Een veelbelovende optie lonkte aan de andere zijde van de Atlantische Oceaan. In de vs streken luchtvaartgiganten Lockheed Martin en Boeing in dezelfde jaren om een wel zeer prestigieuze en lucratieve prijs: de ontwikkeling en bouw van het nieuwe 'vijfde generatie' standaard gevechtsvliegtuig voor de Amerikaanse luchtmacht, de marine en het korps mariniers. In het kader van dit Joint Strike Fighter Program zouden Lockheed Martin en Boeing elk een demonstratieprototype bouwen, respectievelijk de x-35 en de x-32. Het laatste toestel kreeg vanwege de grote laaggeplaatste 'happende' inlaat onder de neus als bijnaam 'Sailor Inhaler'. Esthetisch scoorde de x-32 niet zo hoog. 'To some, Boeing has designed a plane only its mother could love,' grapte een Amerikaanse journalist.⁸

Vooraf om kosten te besparen, wenste het Pentagon een drie-in-een-toestel. Normaal gesproken bestelden de Amerikaanse luchtmacht, de marine en het korps mariniers hun eigen types vliegtuigen, met alle bijkomende kosten in fabricage, onderhoud en training. Het 'joint' in de afkorting JSF duidde op een andere aanpak. Nu zou één basistoestel worden gebouwd, in drie versies, voor de luchtmacht, de marine én het korps mariniers. De eerste JSF-versie was geschikt voor normale start- en landingsbanen (CTOL: *conventional take-off and landing*). De tweede versie deed denken aan de befaamde Britse Harrier: een toestel dat als het ware op zijn uitlaatgassen balanceerde bij start en landing (STOVL: *short take-off and vertical landing*). Deze versie kreeg daarvoor een grote extra turbine (*lift fan*) in de romp ingebouwd. De derde variant kreeg een verstevigd landingsgestel en een iets grotere vleugel om te kunnen landen op vliegdekschepen (CV: *carrier variant*). De eerste vlucht van zowel de x-32 als x-35 was voorzien in 2000. Het uitgangspunt was 'winner takes all!' Wie verloor, deed niet meer mee: 'It's all part of a top-secret competition, locking two of America's aerospace giants in a furious engineering dogfight to the death'.⁹

De technische en financiële vergezichten die de Joint Strike Fighter bood, leken te mooi om voorbij te laten gaan. Welke luchtvaartgigant de opdracht ook binnensleepte, een orderportefeuille met duizenden Joint Strike Fighters en vele tientallen miljarden dollars lokte. Het programma voorzag vanaf het vroege begin in de deelname van Amerikaanse en buitenlandse partners bij het ontwerp en de constructie van

het nieuwe toestel en bij het aanleveren van onderdelen. Het ‘paarse’ kabinet-Kok I (1994-1998) was in elk geval direct hoogst geïnteresseerd. Dit gold met name voor staatssecretaris van Defensie Jan Gmelich Meijling (VVD), die zich al snel ontpopte als een warm voorstander van de JSF. Met materieelvoorziening in zijn takenpakket was de staatssecretaris een sleutelfiguur in de besluitvorming. Ook premier Wim Kok zag kansen voor een injectie in de Nederlandse luchtvaartindustrie en behoud van de bijbehorende kennis via JSF-deelname.¹⁰ Dat het gros van de Nederlandse luchtvaartindustrie, alsmede de werkgeversorganisaties en de vakbonden enthousiast reageerden, wekt geen verbazing. De gigantische Amerikaanse markt leek zoveel aantrekkelijker dan het kruimelwerk in Europa, met een afzet van hoogstens enkele honderden nieuwe gevechtsvliegtuigen.

De Koninklijke Luchtmacht was al helemaal geestdriftig. Meedoen in het JSF-project waarborgde de materiële, personele en operationele navelstreng met *big brother* Amerika. De luchtmacht was traditioneel trans-Atlantisch georiënteerd – volgens sommige ietwat cynische commentatoren zelfs een onderafdeling van de US Air Force. Het krijgsmachtdeel beschouwde Amerikaans materieel als simpelweg het beste dat de markt te bieden had. Kijk eens naar de Europese concurrentie, merken luchtmachtofficieren fijntjes op. Van de Europese toestellen die medio jaren zeventig concurreerden met de F-16 (zoals de Dassault Mirage F-1 en de Saab Viggen), was het gros inmiddels danig verouderd of zelfs al uitgefaseerd. Dit kon van gelijksoortige Amerikaanse gevechtsvliegtuigen niet gezegd worden! De F-16 blies nog een aardig partijtje mee, inclusief bij een luchtmacht die als geen ander ging voor kwaliteit, namelijk de Israëlische. De Nederlandse belangstelling ging overigens uit naar de conventionele (CTOL-) versie van de Joint Strike Fighter.

Zo viel vanaf 1996 een steeds krachtigere Nederlandse JSF-lobby te ontwaren. Ons land tekende eind 1996 in als ‘bepaalde samenwerkingspartner’ bij de voorstudiefase van het JSF-project. Noorwegen en Denemarken deden hetzelfde. De Nederlandse ministeries van Defensie en Economische Zaken, het bedrijfsleven en kennisinstituten bundelden intussen hun krachten in een uitgebreid netwerk. Het Netherlands Industrial Fighter Aircraft Replacement Platform (NIFARP) fungeerde als forum voor tientallen betrokken bedrijven en instituten, zoals Philips, Thales en TNO. Het NIFARP was een initiatief van de stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensie (NIID, vanaf 2007 NIDV: Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid). Deze stichting spande zich in om de Nederlandse defensie-industrie te betrekken bij de productie van

onderdelen voor in het buitenland gekochte wapensystemen. Vanaf 2003 zou bovendien een Interdepartementale Coördinatiegroep JSF (ICG) de contacten en de informatie-uitwisseling tussen de betrokken overheidsinstanties en de industriële partners gaan verzorgen. Snel daarna werd een JSF Industrial Support Team (JIST) opgezet om de inschakeling van de Nederlandse industrie bij JSF-orders verder te optimaliseren.

De status als ‘beperkte samenwerkingspartner’, zo benadrukte de regering al onmiddellijk, verplichtte tot niets. Weliswaar betaalde Nederland tien miljoen dollar voor deelname en plaatste het vanaf 1996 twee waarnemers bij het JSF-projectbureau in Washington om de vinger aan de pols te houden, maar dat zou waardevolle informatie opleveren en helpen de behoeftestelling voor de F-16-opvolging aan te scherpen. ‘Voor de vervolgfases zijn afzonderlijke overeenkomsten nodig,’ onderstreepte het kabinet. Niets was dus onomkeerbaar. Om er voor de volledigheid aan toe te voegen: ‘Europese ontwikkelingen op het gebied van jachtvliegtuigen zullen nauwlettend worden gevolgd.’¹¹ Defensie hanteerde voor dit soort grote plannen ook wel de term ‘spookprojecten’. Gmelich Meijling sprak vanwege de onvermijdelijke negatieve associaties liever van ‘projecten in multinationaal verband’. Daaronder vielen ook grote materieelprojecten die zich nog in de onderzoeksfase bevonden en waarvoor nog geen definitieve operationele behoefte was vastgesteld. Nederland deed daaraan mee om alvast inzicht te krijgen in het nut, de kosten en de industriële belangen die samenhangen met deze projecten. Dan kon de regering later een beter gefundeerd besluit over deelname nemen.¹²

De werkelijkheid was toch wel wat ingewikkelder. De besluitvormingskaders waren nog erg vaag. Boeing en Lockheed Martin waren midden jaren negentig nog niet verder dan de conceptfase voor de nieuwe Joint Strike Fighter. Hun eerste prototypes moesten nog worden gebouwd. De regering stuurde pas in april 1999 de zogenoemde ‘A-brief’ naar het parlement. Dit document was het formele begin van de behoeftestelling: waaraan moest de opvolger van de F-16 eigenlijk voldoen?¹³ Een daadwerkelijk Nederlands aankoopbesluit voor de F-16 opvolger lag voorlopig niet eerder dan 2007 of 2010 in het verschiet. De regering legde zich nog niet vast op een specifiek aantal vervangende gevechtsvliegtuigen. Ook over de investeringskosten bleef ze mistig: een bedrag van ‘ten minste tien miljard gulden’ (circa 4,5 miljard euro).

De onzekerheden waren aanzienlijk. Toch drongen de JSF-voorstanders aan op spoed en doortastendheid. Als het aan Gmelich Meijling lag, koos Nederland de JSF nog vóór het jaar 2000. De Nederlandse in-

dustrie zou anders wel eens achter het net kunnen vissen. ‘U denkt toch niet dat de Amerikanen de trein even stil zullen zetten,’ waarschuwde de (inmiddels demissionaire) staatssecretaris in de zomer van 1998, ‘om te wachten tot de Nederlanders eindelijk aan boord zijn?’ Gmelich Meijlings opvolger Henk van Hoof (VVD) liet zich wel eens ontvallen hoe hij het overdrachtsdossier aantrof. Zijn voorganger zou in augustus 1998 een lege dossiermap hebben achtergelaten met daarop één zinnetje: ‘Opvolger F-16: JSF!’¹⁴

De JSF-lobby goed op stoom

Achter de schermen waren de eerste tastbare stappen al wel degelijk gezet. In 2002 onthulden *NRC Handelsblad* en *De Groene Amsterdammer* hoe de Amerikaanse onderminister Paul Kaminski in 1994 had gesproken met generaal-majoor Dick Starink, de directeur Materieel van de Koninklijke Luchtmacht.¹⁵ Had Nederland misschien interesse in de aankomende Joint Strike Fighter? Starink speelde de vraag door naar de NIID: wellicht konden luchtmacht en industrie samen optrekken? Zo stapte dus een direct verantwoordelijke luchtmachtofficier al naar het bedrijfsleven toe terwijl de officiële behoeftestelling en de eerste kandidatenvergelijking nog jaren in het verschiet lagen! De luchtmacht liep wel erg voor de fanfare uit.

Het was intussen duidelijk. De JSF-voorstanders wilden de deal zo snel mogelijk dichttimmeren. Hoe eerder Nederland instapte in het project, hoe beter. Alleen al in omvang bood het zó veel meer kansen dan de Europese vliegtuigmarkt, redeneerden de voorstanders. De regering voegde de daad bij het woord. Begin 1999 maakten VVD-minister Annet-Marie Jorritsma en VVD-staatssecretaris van Defensie Henk van Hoof 150 miljoen gulden (zeventig miljoen euro, later verhoogd naar tweehonderd miljoen gulden) subsidie vrij om de Nederlandse luchtvaart-expertise te verstevigen. Zo zouden ‘onze’ bedrijven beter kunnen wedijveren in de internationale race om JSF-orders. Ongeveer 45 bedrijven tekenen in op de steun.

Volgens Jorritsma was een geloofwaardige concurrentiepositie zonder een subsidieregeling eenvoudigweg niet te realiseren. Trouwens, andere landen gaven dit soort steun óók aan hun eigen luchtvaartindustrie. Tachtig miljoen ging naar ‘trekker’ Stork. Nederland was niet in de markt voor een eigen vliegtuigassemblagelijijn, daarvoor was ons land een te kleine klant. De kansen lagen eerder bij de levering van hoogwaardige kennis en onderdelen (zoals lichtgewichtconstructies) en bij

de latere deelname aan productie en onderhoud van de JSF. Minister Jorritsma had haar keuze al gemaakt: ‘De beste aanknopingspunten voor het [Nederlandse luchtvaart]cluster liggen bij de nog in het beginstadium van ontwikkeling verkerende Amerikaanse Joint Strike Fighter (JSF).’¹⁶ Spil in de subsidieaanvragen werd het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (RIVM). Daar zwaaide vanaf 2000 een oude bekende de scepter, namelijk luitenant-generaal b.d. Ben Droste. Oud-vlieger Droste was luchtmachtbevelhebber van 1995 tot 2000 en droeg als bijnaam ‘Mister JSF’. ‘De Koninklijke Luchtmacht, ik zeg nog steeds graag mijn Koninklijke Luchtmacht,’ oerde Droste,

kenmerkt zich nog steeds door een visionair optreden. [...] Het was mij vrij snel duidelijk dat het concept waarop de JSF gebaseerd is, die intelligentie, die slimheid, dat die inspeelde op toekomstige vragen, wáár het scenario ook heen zou gaan. [...] Het werd een vriendschappelijk strategisch bondgenootschap. Het belang van de luchtmacht is dat de opvolger van de F-16 binnenkomt, de JSF, en in onze analyse werd dat sterk gesteund door een Nederlandse participerende luchtvaartindustrie.¹⁷

Het onderonsje tussen luchtmacht en bedrijfsleven leek goed uit te gaan pakken. De Koninklijke Luchtmacht had inmiddels aan vertrouwen in eigen kunnen gewonnen. Operaties boven Bosnië (het afdwingen van een no-fly zone vanaf 1993 en het bombardementsoffensief Deliberate Force in 1995) en Kosovo (operatie Allied Force in 1999) werden met succes uitgevoerd. De luchtmacht maakte indruk met het flexibele *swingrole*-concept: bevechten van het luchtoverwicht, uitvoeren van grondaanvallen en verkennen door een en hetzelfde toestel. Een Nederlandse F-16-vlieger schoot al op de eerste dag van het Kosovo-conflict een Servische MIG-29 neer. In dit *finest hour* loonde zich dat de luchtmacht doelbewust op zogenoemde configuratiegroei van de F-16 had ingezet, vooral via de *Mid Life Update*. Van de vrij eenvoudige lucht-overwichtsjager was een veelzijdig topgevechtsvliegtuig gemaakt. Hoe dan ook wilde de Nederlandse krijgsmacht na de tragedie in Srebrenica (juli 1995) niet meer vertrouwen op ‘vreemde’ luchtsteun.¹⁸

Amerikaanse complimenten bleven niet uit. De Nederlanders waren ‘superb’, liet een generaal doorschemeren. ‘Het lijkt wel of we landgenoten zijn. We spreken dezelfde taal – jullie spreken beter Engels dan ikzelf. Ik was net zo onder de indruk van jullie vliegers als van de Amerikaanse vliegers. Ik zie heel, heel weinig verschil.’¹⁹ Tegen 2000 blaakte

de Koninklijke Luchtmacht inderdaad van zelfvertrouwen. En ze had al lang gekozen voor de JSF. De luchtmacht wilde in de militair-strategische en politieke aandacht van de VS blijven. Niet meer en niet minder. De Amerikanen wisten dat deze kleine maar capabele modelluchtmacht graag mee zou doen.

Terug naar het financieel-economische strijdtoneel. Compensatieorders speelden een centrale rol in de discussie over (mogelijke) participatie in de JSF-ontwikkeling. De Tweede Kamer volgde als regel – mede op basis van soortgelijke ervaringen met de aanschaf van de F-16 – dat de aankoop van nieuw defensiematerieel volledig zou worden gecompenseerd door de fabrikanten. Het gevolg was uiteraard dat deze fabrikanten meerkosten maakten, die ze vervolgens ‘verborgen’ in hun prijzen voor het materieel. De Algemene Rekenkamer schatte eind jaren negentig dat wapenfabrikanten tot tien procent aan verborgen kosten in rekening brachten bij Defensie.²⁰ De JSF-lobby schilderde niettemin prachtige vergezichten. Vroegtijdige participatie zou uitmonden in acht tot tien miljard gulden (3,6 tot 4,5 miljard euro) aan JSF-gerelateerde omzet (voortkomend uit de ontwikkeling, maar vooral uit de latere productie en het onderhoud) en duizenden banen. Dit beloofden de Amerikanen. Maar dan moest Nederland wel snel gaan deelnemen als volwaardige partner, niet als simpele onderaannemer.

Een onderzoek dat de regering in 1996 door het Amerikaanse consultancybureau Booz-Allen & Hamilton liet uitvoeren, had dezelfde positieve teneur: het vooruitzicht van een slordige vijf miljard aan orders, mits Nederland binnen een of twee jaar aan het JSF-project zou gaan deelnemen. Daarna zouden de kansen op lucratief JSF-werk aanzienlijk dalen. Ook het NIVR uitte zich verwachtingsvol.²¹ Niet alle deskundigen waren echter zo positief. Het Centraal Planbureau (CPB) presenteerde in 2001 een kosten-batenanalyse van Nederlandse participatie in de ontwikkeling van de JSF. Het CPB concludeerde dat deelname waarschijnlijk een negatief saldo zou opleveren. Ook de flexibiliteit om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen zou verkleinen. Men zou immers nog decennialang sterk gebonden zijn aan het JSF-project. Met andere woorden: eenmaal ingestapt, kon Nederland nauwelijks nog terug. Verder was de kans op verdringing van hooggespecialiseerd werk groot. Nog een paar jaar wachten en een grondig getest toestel ‘van de plank’ kopen was waarschijnlijk een betere optie, aldus het Planbureau.²²

Een belangrijk vroeg politiek en concreet ijkmoment was de eerdergenoemde A-brief van april 1999. Deze bevatte de behoeftestelling. Hiermee kondigde de regering formeel aan dát de F-16 zou worden ver-

vangen. Defensie stuurde twee maanden later de eerste verzoeken om informatie naar verschillende fabrikanten: wat waren de prestaties en kosten van hun kandidaten en binnen welke termijn konden ze leveren? De kandidaten waren de Dassault Rafale, de Eurofighter Typhoon, de Saab Gripen, de Lockheed Martin F-16 (advanced) en last but not least de Joint Strike Fighter.

De A-brief was met opzet vaag over de JSF. De vroege Nederlandse betrokkenheid, zoals deze intussen vorm had gekregen, betekende absoluut niet dat al een concrete voorkeur werd uitgesproken, benadrukte de regering. Dat zou pas gebeuren met de meer gedetailleerde B- en C-brieven, met daarin de resultaten van respectievelijk de voorstudiefase en de studiefase van het vervangingstraject. Deze brieven zouden pas over enkele jaren verschijnen. Intussen viel echter moeilijk te ontkennen dat er op het JSF-vlak al van alles gebeurde. Zo spraken Nederlandse waarnemers ter plekke met het JSF-bureau in Washington over de Nederlandse wensen. Deze voortvarendheid irriteerde de nieuwe staatssecretaris Henk van Hoof, die toch bepaald niet tot het kamp der JSF-vijanden behoorde. Saillant detail: de in maart 1998 opgerichte Werkgroep Vervanging F-16 stond intern beter bekend als het 'JSF-beraad'. Minister Frank de Grave (VVD, 1998-2002) deelde deze verbazing en wilde zich publiekelijk niet laten opjagen. Defensie mocht naar buiten toe absoluut niet de indruk wekken dat al een definitieve keuze was gemaakt. Ook landmacht en marine hekelden het schijnbare doordrukken van de JSF. Hun eigen grote projecten liepen zo immers gevaar. Luitenant-generaal Droste reageerde op zijn beurt geprikkeld. Hoe durfden niet-specialisten überhaupt inhoudelijk te twijfelen aan de door professionals opgestelde behoeftstelling voor de F-16 opvolger?

Kortom, de *top gun*-houding van de luchtmacht wekte ook weerstand binnen Defensie. Daar kwamen in de loop van 2000 nog de eerste verontrustende berichten over vertragingen en mogelijk hogere stuks-prijzen voor de JSF bij. Begin 2001 trad George W. Bush aan als de nieuwe Amerikaanse president. Hij kondigde een ingrijpende heroverweging van de defensie-inspanningen aan. Het zou misschien nodig zijn hele generaties wapentechnologie over te slaan om structureel kosten te besparen. Bedoelde hij daarmee ook de 'vijfde generatie'-gevechtsvliegtuigen à la de Joint Strike Fighter? Deskundigen vroegen zich af of de Amerikaanse krijgsmacht zich wel drie nieuwe peperdure gevechtsvliegtuigen tegelijk kon veroorloven: de Lockheed Martin F-22 Raptor (bijna zeventig miljard dollar voor nog geen tweehonderd toestellen, omgerekend naar gewicht vier keer de waarde van platina!), de

Boeing F-18 Super Hornet (de gemoderniseerde F-18 Hornet voor de Amerikaanse marine vanaf 1999) en de Joint Strike Fighter.²³ Het Government Accountability Office (GAO), de Amerikaanse evenknie van de Algemene Rekenkamer, waarschuwde in oktober 2001 dat de JSF nog niet rijp was voor verdere ontwikkeling, 'because technologies, which the Joint Strike Fighter Program Office identified as critical to meeting the program's cost and requirements objectives, will not have been matured to an acceptable risk level'. Een overhaaste beslissing om toch door te gaan, zou leiden tot vertraging, kostenoverschrijding en tegenvallende prestaties, aldus het Government Accountability Office.²⁴

Lockheed Martin wint het pleit

Hoe dan ook, nog diezelfde maand verkoos het Pentagon de Lockheed Martin X-35 boven de Boeing X-32. Het ministerie zag in de X-35 minder risico en meer groeipotentieel. Lockheed Martin mocht van start gaan met de verdere ontwikkeling van wat nu de F-35 Lightning II ging heten. De naam verwees naar Lockheed Martins succesvolle tweemotorige P-38 Lightning-jachtvliegtuig uit de Tweede Wereldoorlog én naar de Britse Lightning-straaljager van English Electric (de voorloper van Lockheed Martins belangrijke Britse JSF-samenwerkingspartner Bae Systems) uit de Koude Oorlog. Het kritische GAO-rapport werd dus terzijde geschoven.

In Nederland hield de Tweede Kamer zich intussen meer en meer bezig met de vervanging van de F-16. Alleen al de hoge kosten van het project noodzaakten een groot politiek en maatschappelijk draagvlak. Tegen 2001 was echter wel duidelijk dat het nog geen gewonnen politieke race was voor de JSF. De voorstanders spanden zich in om de dynamiek – met de JSF als enige geloofwaardige kandidaat – gaande te houden. Ook de Amerikanen masseerden het Nederlandse draagvlak. Nationale overheden willen bij omvangrijke en lucratieve deals nog wel eens zachte (of wat stevigere) druk uitoefenen. De Amerikaanse vicepresident Dick Cheney belde eind december 2001 met premier Kok om te pleiten voor Nederlandse deelname aan de bouw van de Joint Strike Fighter. Lockheed Martins F-35 programmadirecteur Tom Burbage promoveerde de JSF op een manier die sommigen betitelden als 'an aggressive sales campaign'.²⁵ Burbage schroomde niet om te suggereren dat de Nederlandse positie als trouwe bondgenoot binnen de NAVO schade zou oplopen als ons land de JSF niet aanschafte. De discussies draaiden intussen in de praktijk toch vooral om stuksprijzen en compensatieorders. Voor de specificaties en de