

Vergaderjaar 2009–2010

26 488

Behoeftestelling vervanging F-16

Nr. 201

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2009

Inleiding

De vaste commissie voor Defensie heeft mij verzocht te reageren op twee rapporten over de toekomst van de Amerikaanse strijdkrachten. Op 6 maart jl. ontving ik een verzoek (kenmerk 09-Def-B-024) om een reactie op een studie van het *Congressional Budget Office (CBO) van de Verenigde Staten*. In deze studie onderzoekt het CBO de effecten van de plannen van het Amerikaanse ministerie van Defensie voor het begrotingsjaar (*Fiscal Year*) 2009 op de toekomstige samenstelling van de Amerikaanse luchtmacht. Zoals gemeld in mijn brief van 31 maart 2009 (Kamerstuk 26 488, nr. 160) was de studie op dat moment nog niet beschikbaar. Daarnaast ontving ik op 7 september een verzoek (kenmerk 2009Z15770/2009D41046) te reageren op een rapport van het *Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA)* over het begrotingsvoorstel van het Amerikaanse ministerie van Defensie voor begrotingsjaar 2010.

Hierbij bied ik u mijn reactie aan op beide rapporten. Daarbij ga ik vooral in op die delen van de rapporten die verband houden met de JSF. In de op 14 september jl. verzonden beantwoording van schriftelijke vragen van het lid Pechtold (Handelingen TK 2008–2009, aanhangsel 3843) is het CSBA-rapport overigens reeds aan de orde geweest.

Studie *Congressional Budget Office*

In mei 2009 publiceerde het CBO een studie naar de gevolgen van de voorstellen van het Amerikaanse ministerie van Defensie voor het begrotingsjaar (*Fiscal Year*) 2009 op de toekomstige samenstelling van het Amerikaanse arsenaal aan gevechtsvliegtuigen (*fighter aircraft*) van luchtmacht, marine en mariniers. Deze voorstellen zijn gepresenteerd in februari 2008 en zij vormen de laatste defensiebegroting van de regering-Bush. Het Amerikaanse ministerie van Defensie heeft kort voor de publicatie van het CBO-rapport de voorstellen voor het begrotingsjaar 2010 gepresenteerd. Het CBO stelt dat deze voorstellen geen grote invloed

hebben op zijn analyse. De huidige langeafstandsbommenwerpers (B-1, B-2 en B-52) blijven in de CBO-studie buiten beschouwing.

De CBO-studie bestaat uit twee delen. In het eerste deel beschrijft het CBO de huidige samenstelling van de Amerikaanse vloot van gevechtsvliegtuigen en de gevolgen van de toekomstplannen van het ministerie op deze samenstelling. De studie vergelijkt daarbij de voorstellen van het ministerie met de behoeften zoals die door de verschillende krijgsmacht-delen zijn geformuleerd. In het tweede deel van de studie heeft het CBO zeven alternatieven geformuleerd voor de modernisering van de vloot van gevechtsvliegtuigen. Het CBO vergelijkt deze alternatieven zowel onderling als met de voorstellen van het ministerie.

Met betrekking tot het aantal gevechtstoestellen concludeert het CBO dat het huidige aantal gevechtstoestellen van de Amerikaanse luchtmacht hoger ligt dan de streefwaarde van 2200. Het aantal toestellen van de Amerikaanse marine en mariniers ligt dicht bij de streefwaarde van 1110. De verwachting is dat zowel voor de luchtmacht als voor de marine en mariniers de aantallen toestellen in de toekomst onder de streefwaarden zullen dalen. Dit wordt veroorzaakt doordat de uitstroom van oude toestellen groter is dan de voorziene instroom van 2443 nieuwe JSF-toestellen.

Toch stelt het CBO dat in de plannen van het ministerie de capaciteiten van de toekomstige vloot gevechtsvliegtuigen ten minste gelijk of zelfs groter zal zijn dan de huidige vloot. Dit komt doordat de JSF-toestellen betere toestellen zijn dan de toestellen die worden vervangen. Het CBO neemt daarbij onder meer als maatstaf de capaciteit om, al dan niet met een *stealth* toestel, gronddoelen met een bepaalde last aan lucht-grond wapens aan te vallen. Dit vermogen neemt volgens het CBO toe doordat het JSF-toestel grotere wapenlasten kan vervoeren over een iets grotere afstand dan de te vervangen toestellen. Verder neemt de kwaliteit van de luchtvloot toe door verbeterde communicatiesystemen en netwerkcapaciteiten, een betere radar en de *stealth* eigenschappen, waardoor ook de slagingskans van missies en de overlevingskans van vliegers toeneemt. De mogelijkheid lucht-lucht wapens in *stealth* configuratie, dus binnen het *stealth* toestel, te vervoeren neemt eveneens sterk toe. De totale lucht-lucht wapencapaciteit gemeten in aantallen wapens binnen en buiten het toestel blijft naar verwachting min of meer gelijk. Een toestel dat alleen wapens aan externe ophangpunten kan vervoeren, is echter beter zichtbaar op de radar.

In het tweede deel van de studie beschrijft het CBO zeven alternatieven voor modernisering van de vloot van gevechtsvliegtuigen en vergelijkt deze onderling en met de plannen van het ministerie voor 2009. De zeven alternatieven zijn onderverdeeld in drie categorieën. Bij de eerste categorie alternatieven blijft het aantal beschikbare toestellen op het peil dat de krijgsmacht-delen wensen. De tweede categorie alternatieven resulteert in een lager aantal toestellen. Het CBO stelt daarbij echter dat het totale aanvalsvermogen van de gevechtsvliegtuigen voor lucht-grond missies op relatief korte afstand minimaal gelijk blijft aan het huidige niveau. Bij de derde categorie alternatieven worden bepaalde capaciteiten vervangen door nieuw te ontwikkelen en te bouwen langeafstandsbommenwerpers of door onbemande toestellen die lucht-grond missies kunnen uitvoeren, waarbij het aantal bemande gevechtsvliegtuigen afneemt.

Het CBO formuleert op basis van de twee deelstudies enkele algemene conclusies. De slagkracht van de Amerikaanse vloot gevechtsvliegtuigen zal sterk toenemen indien het totale aantal gevechtstoestellen gelijk blijft aan het huidige aantal. Dit komt doordat oudere toestellen vervangen

worden door nieuwere, betere toestellen. Wanneer echter de plannen van het Amerikaanse ministerie van Defensie voor 2443 JSF-toestellen worden uitgevoerd, is het aannemelijk dat het totale aantal gevechtstoestellen in de toekomst daalt tot onder de streefwaarden van de krijgsmachtdelen. De slagkracht van de luchtvloot die dan ontstaat, zal volgens het CBO nog steeds gelijk zijn aan of groter zijn dan die van de huidige vloot gevechtsvliegtuigen. Het aantal toestellen als zodanig kan op peil blijven door meer toestellen aan te schaffen van typen die nu al worden gebruikt, zoals de F-15, de F-16 of de F-18. Dit zou volgens het CBO echter slechts in beperkte mate leiden tot een versterking van de capaciteiten, vooral vanwege de toenemende kwetsbaarheid van deze toestellen. Verder concludeert het CBO dat strijdkrachten die zijn uitgerust met uitsluitend gevechtsvliegtuigen, minder flexibel zijn in lucht-grond missies dan strijdkrachten die tevens beschikken over toestellen die speciaal voor lucht-grond missies zijn ontworpen. Bij een dergelijke samenstelling van de luchtvloot zijn echter minder toestellen beschikbaar voor de bestrijding van luchtdoelen.

Het CBO heeft bij de uitwerking van de alternatieven vooral gekeken naar de aantallen toestellen en de geschatte investeringskosten. De exploitatiekosten, die uiteindelijk van groot belang zijn voor de afweging van de haalbaarheid van alternatieven, worden buiten beschouwing gelaten. Met betrekking tot de capaciteiten van de toestellen heeft het CBO vooral gekeken naar het aantal wapens voor lucht-grond missies dat de toestellen in totaal kunnen meenemen. Het CBO gaat daarbij voorbij aan het feit dat de capaciteit om met grote precisie een wapen te kunnen inzetten van groter belang is dan alleen het aantal wapens. Het rapport gaat slechts in beperkte mate in op de kwaliteitsverschillen tussen de verschillende toestellen. Het CBO geeft bovendien geen oordeel over de mate waarin de plannen van het ministerie of de zeven alternatieven toereikend of haalbaar zijn. Verder doet het CBO, in overeenstemming met zijn mandaat, geen aanbevelingen.

CSBA-rapport

Het rapport van het *Center for Strategic and Budgetary Assessments* (CSBA) gaat in op de Amerikaanse defensiebegroting voor het begrotingsjaar (*Fiscal Year*) 2010 dat op 1 oktober 2009 is ingegaan. Deze door de regering-Obama ingediende conceptbegroting moet nog worden goedgekeurd door het Congres. De begroting voor 2010 bevat geen gedetailleerde meerjarenraming, maar de Amerikaanse regering heeft wel de totale omvang van het defensiebudget in de komende jaren bekendgemaakt. Daaruit blijkt dat er slechts een geringe reële groei van het budget zal zijn. Het CSBA voorspelt dat in de komende jaren de kosten van personeel, operaties en onderhoud zullen stijgen. Vanwege de geringe reële groei van het budget zullen de mogelijkheden voor nog niet geplande investeringen in onderzoek en ontwikkeling en in de aanschaf van materieel daarom beperkt zijn. Het JSF-programma of het aantal JSF-toestellen komen in de conclusies van het CSBA-rapport niet aan de orde.

Het CSBA schetst in het rapport een aantal opties voor modernisering van de strijdkrachten. Een daarvan is de aanschaf van meer verschillende typen wapensystemen in lagere aantallen. Dat zou mogelijk doelmatiger zijn dan de aanschaf van een beperkt aantal systemen in grotere aantallen. Het CSBA-rapport noemt daarbij een vermindering van het aantal JSF-toestellen en de ontwikkeling en verwerving van nieuwe langeafstandsbommenwerpers als optie. Het CSBA besteedt verder aandacht aan de capaciteiten van onbemande systemen. Deze zouden, tegen veel lagere kosten, even effectief zijn als bemande wapensystemen.

De door het CSBA genoemde voorbeelden en opties worden niet uitgewerkt of onderbouwd. Het CSBA-rapport noemt wel de mogelijkheid dat een aantal van de genoemde opties wordt uitgewerkt in het kader van de *Quadrennial Defense Review 2010*. De *Quadrennial Defense Review* is een studie die eens in de vier jaar wordt uitgevoerd en waarin de prioriteiten van het Amerikaanse ministerie van Defensie worden uiteengezet.

Plannen Amerikaanse ministerie van Defensie

Ten aanzien van de JSF is voor beide rapporten van belang dat de Amerikaanse minister van Defensie Gates op 6 april jl. het Amerikaanse planningsaantal van 2443 JSF-toestellen heeft herbevestigd. Daarnaast heeft hij bekendgemaakt de ontwikkeling van nieuwe langeafstandsbommenwerpers voorlopig stop te zetten. Ook zal de bouw van de F-22 binnenkort worden gestaakt. In de afgelopen maanden heeft de Amerikaanse bewindsman herhaaldelijk gewezen op het grote belang dat hij hecht aan het JSF-programma. Tijdens een toespraak op 16 september jl. heeft hij bovendien gezegd de daling van het totale aantal bemande gevechtsvliegtuigen in de komende jaren, die zoals uiteengezet in het CBO-rapport het gevolg is van de huidige plannen van het ministerie, niet als een probleem te beschouwen. Het totaal van de moderne F-22 en F-35 toestellen plus de huidige toestellen zorgt ervoor dat de Verenigde Staten nog tot in lengte van jaren zullen beschikken over superieure luchtmachtkrachten, aldus de Amerikaanse bewindsman. Onbemande toestellen beschouwt hij vooral als een belangrijke aanvulling op het arsenaal aan bemande gevechtsvliegtuigen en niet als vervanging daarvan.

Beoordeling

De studies van het CBO en het CSBA moeten worden beoordeeld tegen de achtergrond van de Amerikaanse verhoudingen. De Verenigde Staten hebben de mogelijkheid diverse typen gevechtstoestellen en onbemande toestellen in voor Nederlandse begrippen grote aantallen aan te schaffen en in stand te houden. Het CBO hanteert daarom uitgangspunten die vooral bruikbaar zijn voor de vergelijking van alternatieven met grote aantallen toestellen. Deze uitgangspunten zijn niet onverkort van toepassing op analyses met veel kleinere aantallen toestellen.

Defensie heeft met de F-16 het *multi-role* concept omarmd. In dat concept kunnen met één type jachtvliegtuig defensieve en offensieve taken worden uitgevoerd in alle delen van het geweldsspectrum. Het aanhouden van één type gevechtsvliegtuig biedt grote voordelen op de gebieden van personeel, bedrijfsvoering en financiën. Nederland heeft derhalve geen behoefte aan gespecialiseerde gevechtsvliegtuigen zoals langeafstandsbommenwerpers en toestellen die specifiek worden ontworpen voor lucht-grond taken. Studies zoals die van het CBO en het CSBA zijn gelet op het voorgaande beperkt toepasbaar op de situatie in Nederland.

De operationele behoefte aan bemande gevechtsvliegtuigen blijft de komende decennia bestaan. Het is nog niet te voorzien welk deel van de capaciteiten van bemande gevechtsvliegtuigen op de langere termijn door onbemande, bewapende vliegtuigen kan worden overgenomen, en tegen welke kosten. Defensie hanteert voor de vervanging van de F-16 een fasegewijze aanschaf in *batches*, waarover de Kamer ook met de beleidsbrief «Wereldwijd dienstbaar» van 18 september 2007 is geïnformeerd (Kamerstuk 31 243, nr. 1). Een besluit over de omvang van de eerste *batch* zal deel uitmaken van het definitieve aanschafbesluit over de vervanger van de F-16 in 2012. De *batch*-benadering maakt het mogelijk na de aanschaf van een eerste *batch* de internationale veiligheidssituatie en de technolo-

gische ontwikkelingen rondom het luchtwapen gedurende een reeks van jaren te volgen alvorens in het volgende decennium een besluit over een volgende *batch* te nemen.

De staatssecretaris van Defensie,
J. G. de Vries