

# De aanschaf van de AH-64D Apache

## *Een wervelwind van belangen...*

In de herfst van 2016 is het twintig jaar geleden dat de eerste Apache-gevechtshelikopters op Nederlandse bodem landden. Deze AH-64A Apaches werden geleased in afwachting van de levering van nieuwe AH-64D's en luidden op 13 november 1996 het begin in van een succesvolle dienstperiode die nog altijd voortduurt.<sup>1</sup> De helikopters zijn door de Nederlandse krijgsmacht ingezet in onder meer Bosnië, Irak, Afghanistan en Mali, waar ze meer dan eens het verschil maakten op het slagveld. Dit artikel gaat na hoe het proces van besluitvorming rond de aanschaf van de – Amerikaanse – Apaches heeft plaatsgevonden, welke ministeries daarbij betrokken waren en welke argumenten een rol hebben gespeeld.

B. den Ouden\*

In het midden van de jaren negentig was het lang niet zeker dat de McDonnell Douglas AH-64 Apache zou worden gekozen. De Amerikaanse heli had namelijk stevige concurrentie van de Frans-Duitse Eurocopter Tigre.<sup>2</sup> In aanloop naar een besluit stonden de ministeries van Defensie en Economische Zaken (EZ) tegenover elkaar. Defensie verklaarde de

Apache te willen aanschaffen. EZ had echter een voorkeur voor de Tigre en bestempelde het uitgesproken standpunt van Defensie als 'een typisch staaltje arrogantie van de legertop'. Daarop vroeg het kamp van McDonnell Douglas zich weer af waar EZ zich eigenlijk mee bemoeide.<sup>3</sup> Er was sprake van een stevige discussie en pas op 7 april 1995 kon de Ministerraad (MR) de knoop doorhakken. Welke overwegingen lagen ten grondslag aan de definitieve keuze voor de Apache?

Een aantal secundaire bronnen behandelt het onderwerp in meerdere of mindere mate, maar richt zich daarin hoofdzakelijk op het perspectief van de krijgsmacht en het ministerie van Defensie. *Crossing the Border: De Koninklijke Luchtmacht na de val van de Berlijnse Muur* bespreekt de politieke discussie rond de aanschaf wel, maar biedt geen nadere uiteen-

\* Bram den Ouden heeft als student Internationale Betrekkingen in historisch perspectief aan de Universiteit Utrecht van december 2015 tot en met maart 2016 stage gelopen bij het Nederlands Instituut voor Militaire Historie.

1 E. van Loo, R. Sinterniklaas, A. Tjepkema & R. de Winter, *100 Jaar Luchtvaart tussen Gilze en Rijen* (Franeker, Van Wijnen, 2010), 147.

2 In ambtelijke kringen in Nederland werd veelal de – in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk gebruikte – naam 'Tiger' gehanteerd. Dit artikel gebruikt de Franse naam 'Tigre', omdat deze zich beter onderscheidt van (onder meer) de Duitse gevechtstank. In citaten blijft het gebruik van 'Tiger' behouden.

3 B. van der Velden, 'Helikoptergevecht', *NRC Handelsblad*, 20 december 1994, 17.

zetting van standpunten. In *100 Jaar Luchtvaart tussen Gilze en Rijen: Een vliegbasis in woord en beeld* komt de Apache pas echt in beeld als deze op de Brabantse vliegbasis wordt gestationeerd en blijft de aanschaf buiten schot. Dirk Starink, destijds als souschef Projecten van de KLu betrokken bij de verwerving, gaat in de *Militaire Spectator* van 1996 dieper in op het debat binnen de Ministerraad, maar behandelt vooral de handelwijze van de defensiebewindslieden. Dat laat ons nog steeds achter met de vraag wat de andere ministeries dan dreef. Dit artikel neemt het verwervingsproces nader onder de loep. De conclusie luidt dat de verwerving van defensiematerieel niet altijd een zaak van Defensie alleen was. Deze conclusie heeft niets aan actualiteitswaarde verloren. Ook bij op stapel zijnde grote materieel (vervangings-)projecten geldt dat nog steeds.

## De behoefte

De *Defensienota 1974* meldde voor het eerst concreet de behoefte aan bewapende antitank-helikopters tegen de overmacht aan tanks waarmee de NAVO zich geconfronteerd zag in geval van een Sovjet-Russische aanval.<sup>4</sup> De instroom daarvan werd op de middellange termijn voorzien, maar bij het opstellen van een nieuwe nota in 1983 was het idee nog altijd niet uitgevoerd. Het toenmalige kabinet-Lubbers I hield de plannen eveneens in de lade en schoof ze door naar de jaren negentig, terwijl het ondertussen voorrang gaf aan grondgebonden wapensystemen.<sup>5</sup> Wel begon het ProjectBureau Vervanging Alouette III (PVA),

4 E. van Loo, *Crossing the Border: De Koninklijke Luchtmacht na de val van de Berlijnse Muur* (Den Haag, Sdu Uitgevers, 2003), 247-248 en ministerie van Defensie (MvD), *Om de veiligheid van het bestaan: Defensiebeleid in de jaren 1974-1983* (Den Haag, 1974), IV – 10.



FOTO AIRBUS

*Economische Zaken had een voorkeur voor de Tigre (zie foto) en bestempelde het uitgesproken standpunt van Defensie als 'een typisch staaltje arrogantie van de legertop'*

het toestel dat door bewapende heli's moest worden vervangen, met de eerste verkenningen.<sup>6</sup>

De *Defensienota 1991* vormde een keerpunt. In deze nota werd de behoefte aan een meer flexibele landmacht uitgesproken, waartoe een pantserinfanteriebrigade moest worden getransformeerd naar een luchtmobiele brigade (LMB). Luchtmobiel optreden kon beter inspelen op het diffuse palet van dreigingen dat ontstond na het einde van de Koude Oorlog, maar de brigade moest dan wel worden uitgerust met gevechts- en transporthelikopters.<sup>7</sup>

De nota werd in twee jaar tijd ingehaald door de snelle ontwikkelingen en dus nam Lubbers-III met de *Prioriteitennota 1993* nog nadrukkelijker afscheid van de Koude Oorlog. Ondanks bezuinigingen werden de materieelaankopen voor de LMB als 'speerpunt-projecten' aange-merkt. In 1993 wilde het kabinet de contracten voor dertien zware en zeventien lichte transporthelikopters ondertekenen, waarna in 1994 de aanschaf van de bewapende helikopters, maximaal veertig stuks, moest volgen.<sup>8</sup>

## De verwerving

Bij de verwerving van de helikopters volgde Defensie het Defensie Materieel Proces (DMP). Dit stappenplan was van kracht bij de aanschaf van materieel voor de krijgsmacht om het overzicht en de controle vanuit het parlement daarop te vergroten. Het DMP bestond destijds uit vier fasen:

- De *behoeftestellings-* of *A-fase*: Vaststelling van een operationele behoefte met toelichting van budgettaire en beleidsmatige kaders.
- De *voorstudie-* of *B-fase*: Verdere uitbouw van functionele en technische eisen aan product, gevolgd door een *longlist* van opties.
- De *studie-* of *C-fase*: Specificering van algemene eisen uit de B-fase, gevolgd door een *shortlist* van meest geschikte opties.
- De *verwervingsvoorbereidings-* of *D-fase*: Offerte-aanvragen naar potentiële leveranciers, waarna onderhandelingen en uiteindelijk contractondertekening volgen.<sup>9</sup>

De organisatie rond de oprichting van de luchtmobiele brigade was complex en stelde hoge eisen aan de coördinatie en het informatievoorzieningsproces, doordat de KLu en KL op verschillende niveaus bij de besluitvorming betrokken waren.<sup>10</sup> De ervaringen met het PVA waren dermate positief dat het bureau met de nieuwe naam Projectbureau Helikopters (PBH) vanaf 1990 de afhandeling van het DMP voor de helikopteraanschaf als taak kreeg.<sup>11</sup>

De voornaamste taak van het PBH onder leiding van luitenant-kolonel G. Verschuur waren de onderhandelingen met de fabrikanten. Het PBH werd hierin onder meer bijgestaan door het Commissariaat voor Militaire Productie en Crisisbeheersing (CMPC) van het ministerie van Economische Zaken, maar ook door de eigen Defensie Accountantsdienst (DEFAC), die bijvoorbeeld de aangeboden contracten controleerde en aanscherpte. Met de aanschaf van nieuwe *Search and Rescue* (SAR-) helikopters (Agusta-Bell AB412) en middelzware (Boeing CH-47D Chinook) en lichte (Eurocopter AS 532-U2 Cougar) transporthelikopters deed het PBH relevante ervaring op met het verwervingsproces.<sup>12</sup> Die kon het goed gebruiken bij de aanschaf van de bewapende helikopters.

## Verwerving van defensiematerieel is niet altijd een zaak van Defensie alléén...

5 Handelingen der Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK), 1983-1984, kamerstuknummer 18169, 'Defensienota 1984-1993', ondernummer (nr.) 2, 99.

6 R. de Groot, 'Drijvende rotor achter de krijgsmacht', *De Vliegende Hollander* 65 (2009) (4), 15.

7 C. Klep & R. van Gils, *Van Korea tot Kabul: De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005) 104, 112-113 in: E. van Loo, R. Sinterniklaas, A. Tjepkema & R. de Winter, *100 Jaar Luchtvaart tussen Gilze en Rijen* (Franeker, Van Wijnen, 2010), 139 en HTK, 1990-1991, kamerstuknummer 21991, 'Defensienota-1991', nr. 3, 'Nota', 80.

8 HTK, 1992-1993, kamerstuknummer 22975, 'Prioriteitennota', nr. 2, 'Nota', 18,39,64.

9 Ministerie van Defensie, *Hoofdlijnen van het Defensie Materieel Proces* (Den Haag 2007), 13-17 en Rijksoverheid, 'Defensie Materieel Proces' (versie 21 december 2015), <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-defensie/inhoud/contact/zakendoen-met-defensie/defensie-materieel-proces> (21 december 2015) en D. Starink, 'De aanschaf van Apache bewapende helikopters', *Militaire Spectator* 165 (1996) (5) 205.

10 Defensie Accountantsdienst (DEFAC), *Project oprichting luchtmobiele brigade: rapport in het kader van de procedureregeling controle grote projecten* (Den Haag 1993), 12.

11 Van Loo, *Crossing the Border*, 251-253.

## Storm op komst

Die ervaring met verwerving maakte in ieder geval duidelijk dat bij toename van het aantal gegadigden ook het selectieproces moeilijker en meer gepolitiseerd werd. Bij de aanschaf van de middelzware transporthelikopters bleef dit beperkt, doordat Defensie al snel bij de Chinook uitkwam. Bij de lichte transportheli had de Cougar daarentegen serieuze concurrentie van de Sikorsky UH-60 Black Hawk en was er sprake van een sterke politieke en industriële lobby, vooral vanuit Frankrijk.

Staatssecretaris van Defensie Ton Frinking koos uiteindelijk voor de Cougar vanwege de politieke, Europese dimensie van dat toestel, terwijl de krijgsmacht een lichte voorkeur voor de Black Hawk had.<sup>13</sup> Bij de publicatie van het situatierapport omtrent de bewapende helikopters op 20 december 1993, de afronding van de DMP B/C-fase, konden de politiek en de betrokken ambtenaren hun borst nat maken. Met vier kandidaten op de shortlist was er duidelijk storm op komst.

Het toenmalige kabinet-Lubbers III wilde zich in zijn materieelbeleid concentreren op landen binnen de bondgenootschappelijke verbanden en wel in het bijzonder op Europese landen, zo vermeldde de *Prioriteitennota*.<sup>14</sup> Staatssecretaris Frinking, sinds 1 juni 1993 de opvolger van baron Van Voorst tot Voorst, was verantwoordelijk voor materieel en ontpopte zich als een exponent van dat beleid. Hij koos allereerst duidelijk voor de Europese optie met de Cougar en voegde vervolgens in het situatierapport van december '93 'om politieke redenen de nog in ontwikkeling zijnde' Tigre toe, hoewel deze niet aan de levertermijn voldeed, aan het lijstje Apache, Agusta Mangusta en Bell Super Cobra.<sup>15</sup>

### Vier taken

Het rapport vermeldde dat de kandidaten vier taken moesten vervullen: verkennen, escorteren, beveiligen en vuursteun verlenen. Omdat de Apache verschillende taken tegelijk kon uitvoeren, waren er daarvan slechts 33 nodig, bij de overige kandidaten waren dat er 40. Door prijsoverschrijdingen bij de transporthelikop-



FOTO ANP.T. KLUITERS

*Staatssecretaris Frinking (midden), geflankeerd door zijn Spaanse en Duitse collega's, had bij materieelaanschaf een sterke voorkeur voor Europese opties*

ters was het budget enigszins geslonken en daarom werd de fabrikanten om de prijs bij 80, 90 en 100 procent van de behoefte gevraagd.<sup>16</sup> De Tweede Kamer keurde het rapport goed, waarna de vier fabrikanten om een eerste offerte werd gevraagd. Terwijl het PBH aanving met de evaluatie daarvan, kwamen de Tweede Kamerverkiezingen op 3 mei 1994 dichterbij. Het was de vraag of de uitslag daarvan gevolgen zou hebben op het keuzeproces.

### Diverse spelers

De verkiezingen leidden tot het kabinet-Kok I. Aan het roer bij Defensie kwamen de VVD'ers Joris Voorhoeve als minister en Jan Gmelich Meijling als staatssecretaris. Daarmee leek de VVD de overhand te krijgen in het defensiebeleid. Daarbij kwam dat Financiën in de handen van partijgenoot Gerrit Zalm belandde. Andere spelers in de MR waren Hans van Mierlo (D66) van Buitenlandse Zaken (BuZa), Hans Wijers (D66) van EZ en Ad Melkert (PvdA) van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).<sup>17</sup>

12 Starink, 'De aanschaf van Apache bewapende helikopters', 205-206.

13 Van Loo, *Crossing the Border*, 268-271.

14 HTK 1992-1993, kamerstuknummer 22975, 'Prioriteitennota', nr. 2, 'Nota', 61.

15 Starink, 'De aanschaf van Apache bewapende helikopters', 206.

16 HTK 1993-1994, kamerstuknummer 22327, 'Oprichting luchtmobiele brigade', nr. 23, 'Brief van de staatssecretaris van Defensie', 5-10.



Twee Nederlandse Apaches begeleiden een Amerikaanse Black Hawk tijdens een medevac-operatie in Afghanistan, 2009

Het eerste Paarse kabinet vroeg van de krijgsmacht een bijdrage aan brede bezuinigingen, maar de *Prioriteitennota 1993* bleef de richtlijn. Kok I koos daarmee voor continuïteit en voortzetting van het project oprichting LMB.<sup>18</sup> Daar hoorde de aanschaf van bewapende helikopters zonder meer bij en het PBH kon dus voortgaan met het evalueren van de aanbiedingen en het onderhandelen met de potentiële leveranciers. Het CMPC ging voorop in het verkrijgen van tegenorders ter compensatie van het aankoopbedrag en eiste 100 procent compensatie voor het aankoopbedrag van zo'n 1,3 miljard gulden.<sup>19</sup>

Na afronding van de onderhandelingen in de DMP D-fase moest het rapport daarvan eerst langs een DMP-beraad onder voorzitterschap van de Directeur-Generaal Materieel (DGM) bij Defensie, alvorens het aankoopadvies door de MR werd behandeld. Dit advies werd begin december '94 afgerond, maar in het ministers-

overleg van 16 december kwam men niet tot een besluit. Volgens premier Kok ontbrak 'een totaalbeeld'. Vooral wat betreft de compensatieorders was volgens Kok 'het voorwerk nog niet voldoende'.<sup>20</sup> Binnen de MR lag het verwijs bij Defensie, in wiens rapport de tegenorders 'slechts en marge aan bod' kwamen.

Een nadere notitie van staatssecretaris Gmelich Meijling en een duidelijker oordeel vanuit EZ moesten meer duidelijkheid verschaffen en dus werd de aanschaf uitgesteld. Het was het eerste teken dat militair-operationele zaken niet altijd de boventoon voerden rond de helikopteraan-schaf. Maar welke belangen speelden er dan nog meer?

## De Koninklijke Luchtmacht

De KLu had haar zaakjes goed op orde en was eind november 1994 helder in haar oordeel over de aangeboden helikopters. De Super Cobra voldeed niet en kende te veel risico's. Ook aan de Mangusta kleefden te veel ontwikkelingsrisico's, maar die helikopter was met enkele beperkingen wel geschikt. Dat gold tevens voor de Tigre, die het langst stand hield tegenover de keuze van de KLu: de AH-64D Apache.

Op vier punten scoorde de Apache volgens Starink beter dan de Tigre. Ten eerste voldeden binnen het budget 34 Tigres in 85 procent van de operationele behoefte, terwijl 30 Apaches in 91 procent van de behoeftestelling voldeden. Tevens was de Apache eerder beschikbaar en was de geboden tussenoplossing – de overbrugging tussen contractondertekening en levering van de nieuwe toestellen – beter. Bij aankoop van de Apache kon er met gelease AH-64A's snel operationele ervaring worden opgedaan in afwachting van de nieuwe AH-64D's.

Eurocopter stelde hier de huur van Bölkow 105's of Gazelles tegenover, maar deze toestellen voldeden niet. Duitse defensieplanners bestempelden de BO 105 als compleet onge-schikt voor de taakstellingen van een bewapende helikopter, toen de *Bundeswehr* in 1979 een tijdelijke vloot Bölkows aanschafte. Ten

17 Kabinet Kok, *Kabinet-Kok: keuzen voor de toekomst* (Den Haag, 1994), 106-119.

18 Kabinet Kok, *Kabinet-Kok: keuzen voor de toekomst*, 14 en HTK 1993-1994, kamerstuknummer 23715, 'Kabinetsformatie 1994', nr. 11, 'Brief van de formateur', 39.

19 L. Jordaan, 'Gevecht om helikopterorder: Compensatie-toezeggingen belangrijke factor', *Algemeen Dagblad*, 14 november 1994, 11.

20 Auteur nb, 'Strijd om heli-order weer volledig open', *Het Financieel Dagblad*, 17 december 1994, 1.

derde was de Apache operationeel en technisch beter en waren er tot slot meer onzekerheden verbonden aan de lopende ontwikkeling van de Tigre.<sup>21</sup>

## Defensie

Anders dan bij de KLu was ambtelijk Defensie lange tijd verdeeld. Uiteindelijk ontstond er een voorkeur voor de Apache, maar om dit in de eerdere woorden van enkele EZ-ambtenaren arrogant te noemen, was wat kort door de bocht. Van enige vooringenomenheid leek wel sprake te zijn en daarin hadden de defensie-ambtenaren volgens journalist Joris Jansen Lok meer voorzichtigheid mogen betrachten: *'Het roepen om de Apache kan op Kamerleden (die uiteindelijk toch de beslissing nemen) werken als een rode lap op een stier.'* Jansen Lok had dan ook zijn bedenkingen bij de handelwijze van het Projectbureau Luchtmobiel Optreden van de Directie Operatiën Koninklijke Landmacht, dat *'zonder blikken of blozen het silhouet van de Apache als logo'* gebruikte.<sup>22</sup>

De DGM, mr. Jan Fledderus, gaf op 10 december zijn stafadvies door aan de bewindslieden. Daarbij was een advies van EZ gevoegd, waaruit een voorkeur sprak voor het compensatiepakket van Eurocopter, al werd dat van McDonnell Douglas (MDD) ook als voldoende bestempeld. De DGM raadde de Apache aan: *'Ik ben ervan overtuigd dat, hoewel de Tiger acceptabel is, met de keuze voor de Apache meer operationele waarde voor het schaarse geld wordt verkregen en een snellere inzetbaarheid van de luchtmobiele brigade als geheel.'*<sup>23</sup>

Dan restte nog de vraag of de bewindslieden dit advies zouden volgen, maar met Voorhoeve en Gmelich Meijling hadden de defensieambtenaren twee goede belangenbehartigers. Vooral Gmelich Meijling werd door omstandigheden in de richting van de Apache geduwd. Amerikaanse Apaches hadden in de Golfoorlog goed gepresteerd en hij was tijdens een bezoek aan Fort Hood begin december 1994 zeer onder de indruk geraakt van deze helikopter.<sup>24</sup> De staatssecretaris had bovendien zojuist de luchtmacht onder curatele gezet, nadat het

Apache-gevechtshelikopters van de Amerikaanse 101st Airborne Division op een tijdelijke basis, klaar voor inzet in Operation Desert Storm, 1991



FOTO: US DEPARTMENT OF DEFENSE

krijgsmachtdeel informatie over het risicovolle en uiteindelijk kostenoverschrijdende KDC-10-project had achter gehouden.<sup>25</sup> Dit was reden voor Gmelich Meijling om van de

- 21 Starink, 'De aanschaf van Apache bewapende helikopters', 208 en U. Krotz, *Flying Tiger: International Relations Theory and the Politics of Advanced Weapons* (New York, Oxford University Press, 2011), 61.
- 22 J. Janssen Lok, 'Bewapende helikopters', *Onze Luchtmacht* 46 (1) (1994), 6.
- 23 MvD, Semi-Statistisch Informatiebeheer (SIB), Directoraat-Generaal Materieel (DGM), voorlopige inventaris 2, inventarisnummer 222, Stafadvies bewapende helikopters van mr. J. Fledderus aan het Politiek beraad, 10 december 1994, 7 en Starink, 'De aanschaf van Apache bewapende helikopters', 208.
- 24 E-mail luitenant-generaal b.d. D. Starink, d.d. 16-03-2016.

risicovollere Tigre over te stappen naar de Apache.<sup>26</sup>

In een interdepartementale notitie van 19 januari luidde de conclusie van Defensie hetzelfde als een maand eerder. De Apache had zich bewezen in de Golfoorlog, gaf betere bescherming aan de vliegers, was eerder inzetbaar en kende minder risico's.<sup>27</sup> Het ministerie ging voorbij aan alternatieve voorkeuren op basis van werkgelegenheids- en buitenlandpolitieke overwegingen, die in dezelfde notitie naar voren werden gebracht. Hoe kwamen de overige bewindslieden tot hun keuze?

## Economische Zaken

Het ministerie van EZ, meer specifiek het CMPC, had één prioriteit: het verkrijgen van een fatsoenlijk pakket tegenorders voor de Nederlandse industrie. Wat dat betreft voldeden beide fabrikanten aan de eisen, meldt EZ in de interdepartementale notitie. Toch was het voorstel van Eurocopter van een hoger technologisch niveau, beter gespreid en concreter. Daarnaast bood de Frans-Duitse firma aan tot 120 procent van de contractwaarde te compenseren, terwijl MDD nog niet verder dan 100 procent ging.<sup>28</sup>

Het departement liet zich in zijn standpunt grotendeels leiden door de mening van de Nederlandse defensie-industrie. Noodlijdende bedrijven als Fokker en Hollandse Signaalapparaten (HSA) waren al vroeg het doelwit van de

lobby's van MDD en Eurocopter en lieten niet na de overheid duidelijk te maken welke fabrikant hun voorkeur genoot. Zo meldde Eric van Amerongen, directievoorzitter van HSA, al voor de MR van 16 december 1994 dat zijn bedrijf was gebaat bij een deal met Eurocopter, aangezien die fabrikant de orders beter verdeelde over alle HSA-vestigingen.

Ook bood Eurocopter zijn diensten aan bij het verkrijgen van het radarcontract voor de Horizon-fregatten van Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk, waarvoor de SMART-L radar van HSA een mogelijke kandidaat was. Van Amerongen schatte in dat HSA 935 miljoen gulden kon verdienen aan het contract en volgens hem betrof het hier 'geen opgeklopt beeld'.<sup>29</sup>

Daarnaast legde de Apache het op het punt van termijn-effecten voor de nationale defensie-industrie eveneens af tegen de Tigre en hadden volgens EZ '[de] Nederlandse defensie-gerelateerde bedrijven' zich 'unaniem uitgesproken voor een keuze ten gunste van Eurocopter'. Wellicht zou de aanschaf van de Apache de industriële banden op het Europese continent zelfs schaden. Met de Tigre kon dan weer worden gebouwd aan een Europese defensie-industrie, waarmee Nederland relatief minder zaken deed dan met de Amerikaanse defensie-industrie.<sup>30</sup> Toch was die keuze tussen Europees en Amerikaans materieel ook een politieke kwestie. Daarover ging niet Economische, maar Buitenlandse Zaken.

## Buitenlandse Zaken

Van D66-minister Van Mierlo was te verwachten dat een Europese optie zijn voorkeur genoot, hoewel BuZa intern verdeeld was.<sup>31</sup> Op 16 december verkondigde hij inderdaad in de MR dat er gekozen moest worden 'voor eenheid binnen Europa. Desnoods zouden daarvoor enige concessies moeten worden gedaan ten aanzien van de kwaliteit van het product'. Conform zijn ambt was hij wel bereid de Apache te verdedigen, maar dat maakte die keuze nog niet minder schadelijk voor de Nederlandse positie in Europa.<sup>32</sup> In de notitie van 19 januari was het standpunt iets genuanceerder. Op politiek gebied was het moeilijk in te schatten wat de gevolgen van een

25 J. Hoedeman & E. Nysingh, 'Minister zet krijgsmachtdeel onder curatele: Blunder luchtmacht kost 100 miljoen', *de Volkskrant*, 8 december 1994.

26 Auteur nb, 'Defensie kiest voor Apachehelikopter', *Algemeen Dagblad*, 14 december 1994, 6.

27 Nationaal Archief (NA), archiefinventaris 2.15.88, nr. 88, Brief van minister Voorhoeve en staatssecretaris Gmelich Meijling aan alle ministers, 19 januari 1995, 2-3.

28 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Notitie over de bewapende helikopter aan de MR, 19 januari 1995, 7-8.

29 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Faxbericht van E.A. van Amerongen, HSA, aan mr. J.H. Wiedeman, CMPC-EZ, 15 december 1994, 1-2.

30 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Notitie over de bewapende helikopter aan de MR, 19 januari 1995, 10-15.

31 E-mail luitenant-generaal b.d. D. Starink.



FOTO MCD. J. VAN HELVERT

Een Apache maakt proeflandingen op de Hr.Ms. Rotterdam, 2012

bepaalde keuze zouden zijn. Buitenlandse Zaken meldde dat de diplomatieke *fall out* doorgaans beperkt was, maar niettemin voelbaar zou zijn. Vooral van Franse zijde zou het verwijt van hypocrisie ten aanzien van de Nederlandse positie in de Europese politieke en industriële integratie kunnen klinken. Tegen dit soort retoriek kon men volgens de notitie wel in verweer treden door te stellen dat Nederland met de Cougar en NH-90 al genoeg Europese sympathieën had getoond. Of de Amerikanen het kabinet anti-transatlantisme zouden verwijten bij een keuze voor de Tigre was onzeker.<sup>33</sup>

## Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Voor SZW speelden dezelfde prioriteiten een rol als bij EZ, alhoewel minister Melkert eerder sprak van arbeidsjaren dan van contractwaarden. Beide ministeries deelden dezelfde opvattingen over de compensatiepakketten van Eurocopter en MDD en trokken tezamen op. Voor SZW speelden de werkgelegenheidseffec-

ten van de compensatieorders de grootste rol. Deze werden opgedeeld in tijdelijke effecten als gevolg van de orders zelf en structurele werkgelegenheidseffecten op de lange termijn, die zouden ontstaan door het in huis halen van kennis, kunde en ervaring. SZW hechtte een groter belang aan die tweede factor, waarin wel degelijk sprake was van een verschil, zo stelde de directie Algemene en Sociaaleconomische Aangelegenheden (ASEA) in een nota van 17 januari 1995 aan minister Melkert:

*Dit perspectief is bij keuze voor EC (Eurocopter) aantrekkelijk beter dan bij keuze voor MD (McDonnell Douglas). Keuze voor EC is gelijktijdig een strategische keuze voor Europese samenwerking. Keuze voor de MD heeft aanzienlijke negatieve consequenties voor de Nederlandse defensie industrie in Europa.*

32 Archief Ministerie van Algemene Zaken (MinAZ), Notulen Ministerraad Nr. 15379, 16 december 1994, 58.

33 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Notitie over de bewapende helikopter aan de MR, 19 januari 1995, 19-20.



*Strategische vormen van samenwerking met de Europese partners kan (sic) nog maar moeilijk van de grond komen, verworven posities staan op het spel. Orders worden misgelopen en daarmee samenhangend zal structurele werkgelegenheid uit Nederland verdwijnen. Deze inschatting wordt in het algemeen breed gedeeld in de defensie-gerelateerde industrie.*

Dat laatste concludeerde de directie uit gesprekken met Fokker, HSA en de Stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten (NIID), de brancheorganisatie. De eerste twee zetten vol in op de Tigre. NIID sloot zich daarbij aan, maar liet wel aantekenen dat een aanzienlijk aantal leden voor de Apache was.<sup>34</sup>

De voorkeur voor Eurocopter werd overgebracht in de notitie van 19 januari. De boodschap van SZW daarin was duidelijk: MDD legde het af tegen Eurocopter op structurele werkgelegenheidseffecten, procentuele compensatie van de contractwaarde (respectievelijk 100 tegen 120 procent), te creëren arbeidsjaren (4.600 tegen 5.500) en geconcretiseerde perspectieven en opdrachten (737 miljoen tegen 822 miljoen gulden). Naast die directe effecten was de Amerikaanse overheid wel bereid haar *Headquarters of the Combat Equipment Group Europe* van Mannheim naar Kerkrade te verplaatsen. Daar stelde Eurocopter weer tegenover dat een gedeelte van het opleidingscentrum van de Tigre naar Nederland kon worden gehaald.<sup>35</sup>

## Twee kampen lijnrecht tegenover elkaar

De notitie van 19 januari leidde tot een beter inzicht in de standpunten, maar het was duidelijk dat de twee kampen lijnrecht tegen-

over elkaar stonden. Premier Kok had dit voorafgaand aan de MR van 27 januari heel goed begrepen en stelde daarom voor de notitie in de wacht te zetten. Door overleg tussen de 'meest betrokken bewindspersonen' hoopte hij de kampen nader tot elkaar te brengen.<sup>36</sup> Er veranderde echter niks wezenlijks in de opstelling van die bewindspersonen, behalve dat zij hun standpunten in aparte brieven aan de premier bleven herhalen. Wijers en Melkert vormden samen een heus front door een gezamenlijke brief en notitie aan de premier en alle betrokken ministers.<sup>37</sup>

Wilden de ministers werkelijk nader tot elkaar komen, dan moest er iets drastisch veranderen in de argumenten van één van beide kampen. Een sleutelrol daarin speelde de SMART-L-deal voor HSA, die alleen al door zijn omvang doorslaggevend kon zijn in het overtuigen van de Defensiebewindslieden. Toen premier Kok medio februari zijn ruziënde ministers bij elkaar bracht voor topoverleg, wapperde Defensie met een brief van Henri Conze, de Franse tegenhanger van Gmelich Meijling en hoofd van de *Direction générale de l'armement*. Op 16 februari meldde Conze aan Defensie dat HSA één van de twee overgebleven kandidaten was voor het contract en dat hij zich zou inzetten voor het Nederlandse radarbedrijf als Nederland voor de Tigre koos.

Voorhoeve en Gmelich Meijling interpreteerden dit zo, dat HSA nog lang niet zeker was van het megacontract en dat daarom dit vooruitzicht niet moest worden meegenomen in de afweging.<sup>38</sup> Economische Zaken had echter zelf telefonisch contact gehad met Conze, waaruit volgens dat departement een harde politieke toezegging bleek.<sup>39</sup> Wie had het nu bij het rechte eind?

## Grootscheepse lobbypraktijken

Er had zich vanaf 1994 een grootscheepse lobbyoperatie vanuit Amerikaanse, Franse en Duitse hoek ontwikkeld. Van sommige aanbiedingen – vooral uit Frans-Duitse hoek, zo lijkt het – was maar moeilijk te doorgronden wat de concrete strekking daarvan was. Zo bleef de zekerheid van de SMART-L-deal in nevelen gehuld, terwijl ondertussen een Franse generaal

34 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Nota van de directeur ASEA aan de minister van SZW, 17 januari 1995, 2-3.

35 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Notitie over de bewapende helikopter aan de MR, 19 januari 1995, 16-17.

36 MinAZ, Notulen Ministerraad Nr. 15410, 27 januari 1995, 44.

37 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Brief en bijlage van de ministers van EZ en SZW, 9 februari 1995.

38 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Bijlage bij brief van de minister en staatssecretaris van Defensie aan minister-president Kok, 21 februari 1995, 3.

tegenover een KLu-delegatie tegensprak dat delen van het opleidingscentrum van de Tigre zomaar in Nederland konden worden geplaatst.<sup>40</sup>

### Het militaire oordeel

Ondanks al deze lobbypraktijken moest volgens de waarnemend secretaris-generaal (SG) van Defensie Dirk Barth het militaire oordeel de boventoon voeren, aangezien de militairen met de heli op missie moesten. Op 6 maart had hij daarom een uitgebreide notitie doen uitgaan, waarin hij stilstond bij alle militair-technische minpunten van de Tigre ten opzichte van de Apache. Barth concludeerde dat voor elk van de vereiste taken van een bewapende helikopter (escorteren, beveiligen, verkennen en vuursteun) de Apache als beste uit de bus kwam, vooral door de langere vliegduur en betere bescherming van de inzittenden. Bovendien was de Apache ook nog eens eerder beschikbaar en golden er minder risico's.<sup>41</sup>

Zijn tegenhanger bij BuZa, SG Dirk-Jan van den Berg, constateerde daarentegen na een puntsgewijze, marginale toetsing *'dat beide aanbiedingen over voldoende functionele vereisten bezitten (sic) om een luchtmobiele brigade op verantwoorde wijze uit te rusten'*.<sup>42</sup> Ambtelijk Defensie was het hartgrondig oneens met die conclusie, die Van den Berg, in de woorden van Starink, bereikte door een *'consumentengidstabelletje'*.<sup>43</sup> In de begeleidende brief liet Van den Berg in meer diplomatieke termen dan ook weten dat *'De heer Barth heeft aangegeven niet met de voorliggende notitie te kunnen instemmen, omdat de gevolgde methodiek in zijn ogen te globaal is en geen recht doet aan de zorgvuldigheid, die bij de voorbereiding van zo een belangrijke investering nodig is'*.<sup>44</sup>

### 'Something's gotta give'

Ook buiten ambtelijk Den Haag duurde de discussie voort. De betrokken leden van het kabinet rolden weliswaar niet vechtend over straat, maar voor insiders was duidelijk dat er tweespalt heerste in de Paarse coalitie. De betrokken bewindslieden en ambtenaren wisten: *something's gotta give*. Met het naderen van dat breekpunt, nam de spanning bij de

coalitiepartners toe. Duidelijk werd dat het de PvdA en D66 stak dat de VVD openlijk inzette op de Apache en dat Kok de discussie niet uit het publieke domein wist te houden.<sup>45</sup>

### Dollarkoers

Twee zaken bespoedigden in het voorjaar van 1995 de uiteindelijke afronding van het slepende dossier. Allereerst zette de dollarkoers vanaf februari een gestage daling in door een Amerikaans handels- en financieringstekort en een lening van de VS aan het noodlijdende Mexico. De toenmalige kostenramingen voor de Apache gingen uit van een dollarwaarde van 1,80 gulden, terwijl de koers langzaam onder de 1,60 dook.<sup>46</sup> Een keuze voor de Apache werd hiermee aanzienlijk voordeliger.

### Tijdsdruk

Tegelijk waren de Britten voornemens halverwege 1995 een besluit te nemen over hun bewapende helikopters. Aangezien MDD en Eurocopter ook daar streden om het contract, werd de Nederlandse onderhandelingspositie mede bepaald door de invloed van het Nederlandse besluit op een Britse keuze, meldde SG van Defensie Barth op 6 maart. Nederland was gebaat bij een besluit voor 28 april, als de offertes van de fabrikanten zouden verlopen en de aandacht naar de Britten zou verschuiven.<sup>47</sup> Er restte simpelweg ook weinig om over te discussiëren, dus het breekpunt lag binnen handbereik.

39 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Nota van de directeur ASEA aan de minister van SZW, 21 februari 1995, 2.

40 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Brief van L. Casteleijn, DAB-Defensie, aan P. Stein, ASEA-SZW, 'Luchtmacht weergave van het gesprek van een Franse mil. delegatie op 16-2-1995', 20 februari 1995.

41 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Notitie van de SG van Defensie aan de betrokken bewindspersonen, 6 maart 1995, 4-12.

42 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Notitie 'Tigre of Apache – een marginale toetsing' van de SG van BuZa, 16 maart 1995, 5.

43 D. Starink, 'De aanschaf van Apache bewapende helikopters', 209.

44 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Brief van de SG van BuZa aan de betrokken bewindspersonen, 17 maart 1995.

45 E. Nysingh, 'Wrijving in coalitie over helikopters neemt toe', *de Volkskrant*, 20 maart 1995.

46 Auteur nb, 'Apache door lage dollar stuk goedkoper', *Het Financieele Dagblad*, 11 maart 1995, 1 en C. Paulussen, 'Zwakke dollar of sterke mark en yen?', *Eindhovens Dagblad*, 5 april 1995, 7.

Al met al was het verschil in opvattingen in de Ministerraad te reduceren tot twee sleutelvraagstukken. Ten eerste: wat was de SMART-L-deal tussen HSA en Frankrijk (en zijn Horizon-partners Italië en het Verenigd Koninkrijk) nu eigenlijk waard? En ten tweede: waren Voorhoeve en Gmelich Meijling überhaupt voor de Tigre te winnen? Als HSA slechts een minimale of geen kans had op het Horizon-contract, dan was het pleit zo goed als beslecht. Het CMPC had in een nota van 17 maart aan premier Kok en alle betrokken bewindslieden immers al aangegeven dat wanneer:

'Monsieur Wyers' van een dag eerder. De Franse staatssecretaris bevestigde dat als zijn land de Nederlandse SMART-L van HSA koos voor de Horizon-fregatten, het werk vanzelfsprekend plaats zou vinden bij HSA in Hengelo. Wanneer de concurrerende ASTRAL van Thomson, het moederbedrijf van HSA, werd gekozen, 'la totalité des travaux réalisés en France sera transférée à HSA'.<sup>48</sup> Of de andere Horizon-partners hetzelfde zouden doen, liet Conze in het midden. Was dit nu juist de harde concessie waar Defensie om vroeg?

Voorhoeve en Gmelich Meijling stelden dat er met Thomson bij de overname van HSA in 1990 al was afgesproken dat alle radars in Hengelo zouden worden geproduceerd. Bovendien meldde de Britse staatssecretaris McIntosh tegenover Gmelich Meijling dat de Fransen slechts over hun eigen schepen besloten. Over de keuze van de Britten en Italianen kon Conze dus ook geen uitspraken doen. Daarnaast hielp het kiezen van de Apache de Europese defensie-industrie misschien niet vooruit, stelde Voorhoeve, maar de toekomst ervan was toch echt niet afhankelijk van de Nederlandse helikopterorder. Ook de vrees dat een keuze voor de Apache zou leiden tot represailles vanuit DASA richting dochterbedrijf Fokker, dat het moeilijk had, behoorde niet relevant te zijn voor de discussie. Wijers moest erkennen dat Fokker ook bij aankoop van de Apache meeprofitteerde.<sup>49</sup>

### De keuze

Wat compensatiepakketten betreft moesten de toestellen dus als gelijk worden beschouwd, maar wat zou Defensie dan doen als er onvoldoende politiek draagvlak voor haar voorkeur, de Apache, zou blijken? Voorhoeve bleef erbij dat de Tigre vanwege de enorme ontwikkelingsrisico's ook in dat geval een onverantwoorde keuze was. Misschien waren het nog de echo's van de KDC-10-affaire, waardoor Voorhoeve zo veel gewicht toekende aan die factor. Doordat Wijers vervolgens meldde dat dit nieuwe informatie was – waarmee hij *de facto* overstagging – en de minister van Defensie tevens aangaf zich te willen inspannen om voor HSA iets te regelen met McDonnell Douglas, was het pleit beslecht: het werd de Apache.

## Negatieve publiciteit voor de afvallers moest worden voorkomen. De lagere dollarkoers vormde daartoe een goed en objectief argument

*[m]ocht blijken dat de Franse overheid bij een principe overeenstemming ten gunste van de Tigre haar toezegging v.w.b. de SMART-L radars niet schriftelijk [wil] bevestigen dan moet geconcludeerd worden dat voorstellen van Eurocopter (alsdan zonder SMART-L) en van MDD tegen elkaar opwegen [en] er geen voorkeur voor één van beide meer bestaat.*

Als een harde, schriftelijke toezegging van de Franse regering binnenkwam vóór de MR van 7 april, dan hadden Wijers en Melkert goede papieren. Maar dan moesten zij hun collega's bij Defensie nog wel overtuigen.

Op 7 april moest de kogel door de kerk en wees het Tigre-kamp op een brief van Conze aan

47 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Notitie van de SG van Defensie aan de betrokken bewindspersonen, 6 maart 1995, 9.

48 NA, a.i. 2.15.88, nr. 88, Brief van Henri Conze aan de minister van EZ, 6 april 1995.

49 MinAZ, Notulen Ministerraad Nr. 15489 P, 7 april 1995, 2-7

## Tot slot: een goed verhaal

Een standvastig bewindspersoon, een klein beetje arrogantie en ‘een goed verhaal’ lijken het pleit in het voordeel van het Apache-kamp te hebben beslecht, en dus voor aanschaf van een Amerikaans toestel. Bovendien, zei Kok na de Minister-raad van 7 april 1994, ‘voor een goed verhaal hoef je je niet te schamen’.<sup>50</sup> De boodschap aan HSA en Fokker moest diplomatiek worden gebracht, zeker naar eerstgenoemd bedrijf, omdat dat mogelijk een order van honderden miljoenen ging mislopen. Evenzo moesten de banden met Eurocopter en de Franse en Duitse overheden niet te veel schade ondervinden. Volgens Voorhoeve moest negatieve publiciteit voor de afvallers worden voorkomen. De lagere dollarkoers vormde daartoe een goed en objectief argument. Premier Kok was het hiermee eens, maar voor hem gaf de dollarkoers niet de doorslag, al was het een welkome ondersteuning van de keuze – toch opvallend voor een voormalig minister van Financiën.<sup>51</sup>

Het besluit kwam Van Mierlo en de Nederlandse overheid inderdaad op enige verwijten van hypocrisie van Franse zijde te staan. De Duitsers toonden naar verluidt iets meer begrip voor het feit dat Nederland zo snel mogelijk wilde beschikken over het beste materieel in de ‘woelige tijden’ van toen.<sup>52</sup> De SMART-L-radar, de Europese dimensie en de dollarkoers waren allemaal niet cruciaal in het besluit. Wat wel de doorslag gaf, was een samenspel van militair-operationele en financiële belangen. De Apache gaf meer zekerheid, was eerder beschikbaar, kwalitatief beter en had zich bewezen.



Op de militaire vliegbasis Gilze-Rijen ondertekent staatssecretaris Gmelich Meijling (midden) het koopcontract voor de levering van Apache-helikopters (24 mei 1995). Links de Amerikaanse ambassadeur Terry Dornbush, rechts John Capellupo van fabrikant McDonnell Douglas

FOTO ANP, H. PIETERSE

Dat de KLu in afwachting van de levering van de Tigre tijdelijk zou moeten opereren met een matig alternatief en vervolgens mogelijk met een technisch onbetrouwbaar toestel zou worden opgezadeld, was voor de defensietop en -bewindslieden onacceptabel. Dat verhaal wist het kabinet ook door een spervuur van vragen in de Tweede Kamer te loodsen, waarna op 24 mei 1995 de contracten voor 30 AH64-D Apaches ter waarde van 1,3 miljard gulden op Gilze-Rijen konden worden ondertekend. ■

50 Auteur nb, “‘Woelige tijden’ leiden tot keuze Apache-helikopter”, *de Volkskrant*, 8 april 1995, 3.

51 MinAZ, Notulen Ministerraad Nr. 15489 P, 7 april 1995, 11.

52 S. Wynia, ‘Nabuurschap geschaad door keuze Apache’, *Het Parool*, 11 april 1995, 3 en Auteur nb, “‘Woelige tijden’ leiden tot keuze Apache-helikopter”, 3.