

– 6 –

## Compensatiebeleid: Nederland geeft zijn wapenexportbeleid uit handen

Bij de aanschaf van F-16-gevechtsvliegtuigen door Nederland, halverwege de jaren zeventig, speelt het fenomeen compensatieorder een belangrijke rol. Om in aanmerking te komen voor het miljardencontract, moeten de Amerikanen tegenorders afsluiten met Nederlandse bedrijven, voor delen van de gevechtsvliegtuigen. Compensatieorders moeten de Nederlandse wapenindustrie – te klein om complete wapensystemen te fabriceren – levensvatbaar houden als producent van onderdelen. Voor het bedrijfsleven zijn de compensatieorders een succes. De prijs is echter hoog: op iedere euro omzet legt de staat veertien cent toe.

In de daaropvolgende jaren worden compensatieorders vaste prik bij de aankoop van wapens. Het commerciële succes van de F-16 is echter een uitzondering. De hoge kosten van de tegenorders krijgen bovendien steeds meer kritiek. De overheid draait namelijk op voor de kosten die de buitenlandse wapenfabrikant doorberekent voor het uitbesteden van zijn productie in Nederland. Buitenlandse fabrikanten komen ook regelmatig beloven van Nederlandse tegenorders niet na. Met de order op zak blijken compensatieafspraken boterzacht.

Het compensatiebeleid heeft nog een heel andere kant, die amper bekend is. Het ondergraaft namelijk de verantwoordelijkheid van Nederland als wapenexporteur. In de praktijk bepaalt het land van de hoofdaannemer of een klant aanvaardbaar is of niet. Van Israël tot Indonesië, van Turkije tot Taiwan, vliegen F-16's met onderdelen van Nederlandse makelij. Waar de levering van een compleet gevechtsvliegtuig zonder twijfel tot politiek ruoer zou leiden, komt er verbijsterend weinig kritiek op de export van onderdelen ervoor. Een triest voorbeeld is de Apache-gevechtshelikopter.

Onlangs bestelde Israël negen nieuwe toestellen. Terwijl de 'vliegende tanks' vrijwel wekelijks ingezet worden in de oorlog tegen de Palestijnen, blijft de bezorgdheid in Den Haag over de Nederlandse bijdrage aan de Apache beperkt.

Inzicht daarin is moeilijk te krijgen vanwege de verhullende manier waarop dergelijke exporten worden gerapporteerd: niet onder het land van eindbestemming, maar simpelweg onder het land van de fabrikant – in dit geval de vs. Het beeld dat de vs met afstand Nederlands grootste wapenafnemer is, is dan ook zwaar vertekend. De Nederlandse regering blijft het liefst blind voor de uiteindelijke bestemming. Zij vindt dat de verantwoordelijkheid van de uiteindelijke exporteur. Contractueel gezien kan Nederland prima bezwaar maken tegen de doorlevering van Nederlandse onderdelen naar bepaalde landen, het wil het alleen niet. Dat zou namelijk het failliet van het compensatiebeleid betekenen. Wie zou nog Nederlandse onderaannemers willen inschakelen als daardoor leverantieschema's voortdurend in de soep dreigen te lopen?

Het heeft er alle schijn van dat Nederland de komende jaren door een nieuw akkoord nog minder grip heeft op de handel in militaire goederen met de vs. Een in 2002 afgesloten principeverklaring tussen Nederland en de vs moet leiden tot nog lagere handelsbarrières bij wapenexporten naar derde landen. De Nederlandse deelname aan de bouw van de Joint Strike Fighter belooft wat dat betreft weinig goeds.

#### **Blok aan het been of verkoopinstrument?**

Veel landen willen minder afhankelijk zijn van andere om in hun militaire behoeften te voorzien. De afgelopen jaren ondervonden India en Turkije hoe sancties vanwege kernproeven en oorlog tegen de Koerden, buitenlandse orders ernstig kunnen bemoeilijken. Israël en Zuid-Korea hebben de afgelopen decennia veel geld gepompt in de opbouw van een eigen wapenindustrie. Ook zij zijn bij de aankoop van wapens in het buitenland gaan eisen dat een deel van de productie in eigen land plaatsvindt. Zo is het compensatiebeleid in de afgelopen decennia langzaam gemeengoed geworden in de internationale wapenhandel. Voor het kopende land is het een kwestie van defensiebeleid en industriepolitiek, voor de wapenleverancier is het een marketinginstrument.

Kleinere landen als Nederland en België zien het compensatiebeleid als noodzaak om de eigen defensie-industrie overeind te houden. De wapenindustrie neemt binnen vrijhandelsverdragen als die van de wereldhandelsorganisatie WTO en de Europese Unie een uitzonderingspositie in en daarom is staatssteun toegestaan. Vanuit economisch perspectief is het compensa-

tiebeleid echter bijzonder inefficiënt. Fabrikanten moeten eigen onderaannemers vervuilen voor buitenlandse fabrikanten, die lang niet altijd in staat zijn een technisch gelijkwaardig product te maken. Compensatie vereist daarom extra investeringen in de opleiding van 'gastcontractanten'. Bovendien raken bestaande productielijnen onderbezet. Veel wapenfabrikanten ervaren het compensatiebeleid als een blok aan hun been, sommige zelfs als het 'tweede grootste kwaad op aarde, na Saddam Hoessein'.<sup>1</sup> Dat is nogal overdreven, want uiteindelijk betaalt vooral de koper voor alle extra kosten. En waar dat niet zo is draait de overheid van de wapenfabrikant ervoor op, omdat die de verkoop van groot politiek of economisch belang vindt. Geen fabrikant zal zijn wapens verkopen zonder een redelijke winst. Compensatieorders worden in de VS dikwijls bekritiseerd omdat ze banen in eigen land op de tocht zouden zetten.<sup>2</sup> Dat is hooguit ten dele waar. Zonder buitenlandse order zouden meer banen verloren gaan, dan wanneer bij een order een deel van de productie ter compensatie naar het buitenland wordt overgeheveld.

Compensatieorders zijn een middel om grote wapenuitgaven in het land dat ze koopt geaccepteerd te krijgen. De belofte van veel extra banen is een belangrijk verkoopargument. Dubieus is dat een discussie over de noodzaak van de koop, wordt overschaduwed door economische beloften. Misschien wel het duidelijkste voorbeeld daarvan is hoe Nederland zich aan het JSF-project heeft verbonden.

Compensatieorders zijn er in alle soorten en maten. Vrijwel alles wat de klant over de streep zou kunnen trekken om een order te plaatsen, valt onder die noemer. Zo beloven de Amerikanen in de jaren tachtig exploitatie- en bouwkosten op de vliegbasis Soesterberg ter waarde van 17 miljoen dollar voor hun rekening te nemen als Nederland het Patriot-raketsysteem koopt.

#### **Nederlands profijt van Saoedische megaorders**

Hoe wapenhandel, steekpenningen en compensatieopdrachten met elkaar verweven kunnen raken, laat het Brits-Saoedische Al-Yamamah-project zien. Met een geschatte waarde van twintig miljard pond is het in 1986 gestarte programma het grootste Britse wapencontract ooit. Voor dat geld krijgen de Saoedi's gevechtsvliegtuigen, mijnenbestrijdingsschepen, helikopters en de bijbehorende infrastructuur. De orders worden betaald met een jarenlange stroom van honderdduizenden vaten olie per dag. Onder de noemer compensatieorders verplichten de Britten zich tot een serie militai-

1 Brinley Salzamann, 'Upside of Offsets Debate', *Defense News* 30-04-2001, p. 23.

2 Zie bijvoorbeeld Lora Lumpe, 'Sweet Deals, Stolen Jobs', *The Bulletin of the Atomic Scientists*, september-oktober 1994.

re en civiele investeringen in Saoedi-Arabië. Naast het opzetten van onderhouds- en trainingsfaciliteiten voor de Saoedische krijgsmacht, bouwt het farmaceutische concern Glaxo bijvoorbeeld een fabriek in het land.

In Londen zorgt Al-Yamamah voor grote beroering door een serie smeergeldaffaires. In een ervan speelt het conservatieve boegbeeld Jonathan Aitken, bijgenaamd 'Jonathan van Arabië', een cruciale rol. Hij beschikt over een uitgebreid netwerk binnen de Saoedische elite, wat goed van pas komt als hij in 1992 staatssecretaris wordt, belast met wapenaankopen. Na onthullingen over steekpenningen sleept Aitken enkele Britse media wegens smaad voor de rechter. Tevergeefs, Aitken moet bakzeil halen. Een bezoek aan het Parijse Ritz Hotel blijkt, in tegenstelling tot wat Aitken beweert, wel degelijk door het Saoedische vorstenhuis te zijn betaald. Die onthulling is vooral symbolisch, de totale hoeveelheid smeergeld moet enorm zijn geweest. De auteurs van het boek *The Liar: The Fall of Jonathan Aitken* schrijven over Al-Yamamah: 'Een ondergrondse rivier van geld van ten minste 300 miljoen pond aan geheime commissies per jaar begon te stromen, het Britse zakenleven corrumperend.'<sup>3</sup> In de documentaire *The Torture Trade* onthult een Britse handelaar betrokken te zijn geweest bij het leveren van achtduizend elektroshockwapens aan Saoedi-Arabië in 1990, als smeerolie voor de Al-Yamamah-deal.<sup>4</sup> Dat de Saoedische autoriteiten zulke wapens voor marteling gebruiken is uitgebreid gedocumenteerd.<sup>5</sup>

Ook het Nederlandse bedrijfsleven verdient goed aan dit bewapeningsprogramma. Ballast Nedam – speciaal voor de gelegenheid door hoofdaannemer British Aerospace opgekocht – behaalt vele honderden miljoenen euro's omzet met de bouw van luchtmachtbases, havenfaciliteiten en andere militaire infrastructuur.<sup>6</sup> Koninklijke Olie/Shell en BP nemen samen de afname van de olie uit Saoedi-Arabië voor hun rekening. Met de opbrengsten daarvan betaalt het Britse ministerie van Defensie wapenleveranciers. Een derde Nederlandse partij in Al-Yamamah is het Veghelse Vanderlande Industries. Als onderdeel van het pakket 'compensatieorders' dat de Britten beloven, levert Vanderlande Saoedi-Arabië lopendebandsystemen – op kosten van de Britten.<sup>7</sup> Waar de betaling met olie nog als tegenorder kan worden gezien, geeft Vanderlande cadeautjes weg op kosten van British Aerospace. Dat past in de aaneenschakeling van verhalen over smeergelden en zoethoudertjes, die nodig zouden zijn voor het voortbestaan van Al-Yamamah.

3 Luke Harding, David Leigh en David Pallister, *The Liar: The Fall of Jonathan Aitken*, Penguin, Londen 1997.

4 'Dispatches – The Torture Trade', Channel 4 Television, 1995; aangehaald in: Johan Peleman en Brian Wood, 'The Arms Fixers', PRIO-NISAT-BASIC, 1999, p. 101.

5 Zie bijvoorbeeld <http://www.amnesty.org/ailib/intcam/saudi/issues/torture.html>.

6 Zie ook hoofdstuk 4 over niet-strategische militaire exporten.

7 'Speeding up the Al Yamamah offsets', *Jane's Defence Weekly* 06-05-1995.

### Oud denken

In 1984 wordt de compensatie-eis bij wapenaankopen officieel beleid.<sup>8</sup> Wapenaankopen in het buitenland moeten voor honderd procent gecompenseerd worden met tegenorders bij de Nederlandse industrie.<sup>9</sup> Deze vorm van industriebeleid is vrijwel doorlopend onderwerp van kritiek. Vooral de kosten verbonden aan de inschakeling van de Nederlandse industrie roepen in het parlement vaak weerstand op, temeer omdat ze naar verloop van tijd vaak flink toenemen. Ook zijn beloofde tegenorders lang niet altijd van het hoogtechnologische niveau waarvoor ze worden gehouden – als ze al worden nagekomen. Desondanks staat het compensatiebeleid nog steeds overeind. Hoewel ook ministers en staatssecretarissen er liever vanaf willen, durft geen regering het aan dit inefficiënte industriebeleid daadwerkelijk te stoppen. Eerst moeten de grote landen met de bevoordeling van hun wapenindustrie stoppen, vindt men in Den Haag.<sup>10</sup>

Het Nederlandse defensie-industriebeleid is nauw verbonden met de ambitie om op internationaal niveau enige zeggenschap te hebben. Een hoogtechnologische industrie die op enkele onderdelen tot de wereldtop behoort, geeft bijvoorbeeld inspraak in internationale defensieprogramma's. Zo scheidt de toepassing van Thales Nederland op het gebied van radartechnologie mogelijkheden om mee te doen in het onderzoek naar een NAVO-raketschild (*missile defence*).

Een eigen militaire industrie biedt bovendien een zekere onafhankelijkheid van andere landen. De marine kan voor nieuwe oorlogsschepen vrijwel volledig terugvallen op Nederlandse werven. Die zijn weinig afhankelijk van compensatieorders, maar des te meer van directe staatssteun. Bij marineorders zijn Nederlandse scheepsbouwers altijd eerste keus, als een failliet dreigt trekt Den Haag nog steeds de portemonnee.

Compensatiebeleid is een van de middelen om het wapenindustriebeleid vorm te geven: geen order zonder tegenorders. Compensatieorders moeten aan een aantal kwalitatieve eisen voldoen. Eén daarvan is dat ze van een hoogwaardig technologisch niveau zijn. Het liefst wil men dat de Nederlandse industrie ingeschakeld wordt bij de productie van onderdelen voor

8 De praktijk bestond overigens al langer. In de jaren vijftig, bij de aanschaf van Britse Hawker Hunter jachtvliegtuigen, mocht Fokker de vliegtuigen hier in elkaar schroeven. Begin jaren zestig gold hetzelfde voor de F-104 Starfighter. Bij de aankoop van 415 Leopard 1-tanks in 1968 werd voor het eerst een grootschalig compensatiepakket overeengekomen. Duitsland verplichtte zich negentig procent van de orderwaarde te compenseren via opdrachten bij de Nederlandse industrie.

9 Deze verplichting geldt voor aankopen vanaf 2,25 miljoen euro. Zie: 'Defensienota 1984' en 'Jaaroverzicht Materieelbeleid 1999', ministerie van Defensie, juli 2000.

10 'Jaarrapportage compensatiebeleid', ministerie van Economische Zaken, 22-02-1999.

het aan te schaffen systeem. Deze directe compensatie vindt plaats als participatie (betrokkenheid vanaf de onderzoeks- en ontwikkelingsfase) of co-productie (het nabouwen van al ontwikkelde onderdelen). Indirecte compensatie vindt plaats door tegenorders te plaatsen bij de Nederlandse wapenindustrie of hoogtechnologische civiele apparatuur af te nemen. Simpelweg een paar ton tulpenbollen of Goudse kaas bestellen telt niet als compensatie.

In 2001 leverde directe compensatie militaire orders op ter waarde van ruim vijftig miljoen euro. Indirecte compensatie – niet per se militair gerelateerd – bedroeg 104 miljoen euro. 2001 Was daarmee een mager jaar. In de vier jaar daarvoor hadden directe compensatieorders een gemiddelde waarde van 120 miljoen euro en indirecte 235 miljoen.<sup>11</sup> Ter vergelijking: het ministerie van Economische Zaken schat de Nederlandse militaire productie op anderhalf miljard euro, de militaire export op 863 miljoen.

Werkgelegenheid en technologische ‘spin-off’ naar civiele sectoren zijn argumenten die vaak worden genoemd om het compensatiebeleid te rechtvaardigen. Ten onrechte. Het aantal beloofde banen valt achteraf altijd lager uit en de behaalde spin-off is amper meetbaar. Beide effecten staan in geen verhouding tot de gemaakte kosten. Woordvoerder Dibbetz van lobbyorganisatie NIID<sup>12</sup> geeft dat inmiddels ook toe: ‘Bij directe compensatie is de situatie dat je een product bouwt dat al ontwikkeld is, waardoor er geen of minder sprake is van technologische vernieuwing’, zegt hij tegen defensieblad *Armex*.<sup>13</sup>

In de jaren zeventig en tachtig was de inefficiëntie van het compensatiebeleid duidelijk zichtbaar. Tegenorders bij de aankoop van de Leopardtank en de Patriotraket brachten enorme extra kosten met zich mee. Opdrachten voor Fokker in het kader van de Patriot kostten het rijk indertijd vijftig miljoen euro, voor een ordergarantie van 159 miljoen euro.<sup>14</sup> Op de productie van onderdelen voor de Leopard legt de overheid per arbeidsjaar dat het op-

11 Berekend op basis van gegevens over 1997 tot en met 2001. ‘Compensatiebeleid aanschaf defensiematerieel in het buitenland’, Tweede Kamer, 26231 nrs. 4, 6, 8 en 9.

12 De stichting Nederlandse Industriële Inschakeling Defensieopdrachten (NIID) werd in 1984 opgericht uit onvrede over de gebrekkige samenwerking tussen overheid en industrie, en binnen de industrie zelf, bij de totstandkoming van compensatieorders. De relatie tussen de NIID en Defensie is niettemin moeizaam. Bij deze belangenbehartiger van de wapenindustrie zijn ruim 150 bedrijven aangesloten. Jaarlijks organiseert de NIID een symposium waar, naast sprekers uit politiek en industrie, bedrijven hun militaire producten tentoonstellen.

13 A.H.H. Geeraets, ‘Defensiecompensatieorders’, *Armex* oktober 2002.

14 Frank Slijper, *Compensatiebeleid in Nederland: de Aankoop van de Patriot-raket*, Wetenschapswinkel voor Economie, Rijksuniversiteit Groningen, 1993.

levert 48 duizend euro toe. Een rapport van de Algemene Rekenkamer concludeert fijntjes dat de defensie-industrie 'bij de besluitvorming een grote invloed kon uitoefenen. De belangen van de Nederlandse industrie prevalearden hier boven andere belangen, bijvoorbeeld financiële.'<sup>15</sup>

Dat blijft zo. Vooral vanaf 1994 krijgt de defensie-industrie met staatssecretaris van Defensie Gmelich Meijling een ambassadeur van formaat. Op bezoek bij buitenlandse bedrijven en op wapenbeurzen doet hij er alles aan om de Nederlandse wapenindustrie voor het voetlicht te brengen. Hij is een van de spilfiguren bij het naar voren schuiven van de Joint Strike Fighter. Na het faillissement van Fokker ziet hij dat als reanimatieproject voor de luchtvaartindustrie. Zijn opvolger Van Hoof ligt duidelijk minder goed binnen de defensie-industrie, ondanks zijn latere fiat voor de JSF. Herhaaldelijk neemt hij NIID en industrie op de korrel vanwege hun drammerige houding en conservatisme. Van Hoof distantieert zich expliciet van een rol als 'staatssecretaris van Buitenlandse Handel'.<sup>16</sup> Zou het bedoeld zijn als verwijzing naar zijn voorganger? In 2000 haalt hij nog eens uit en betitelt het systeem van compensatie en participatie als oud denken. 'Dat oude denken stoelt op de aanname dat nationaal defensiegeld zo direct mogelijk ten goede moet komen aan de nationale defensie-industrie. Is er niets anders te bedenken dan compensatie of participatie?'<sup>17</sup>

Anno 2003 heeft noch Defensie noch de industrie daarop een duidelijk antwoord. Een alternatieve benadering waar al jaren op gehamerd wordt, is die van een gemeenschappelijk Europees aanschafbeleid, als onderdeel van een Europese defensiepolitiek. Daarbij zou de Nederlandse industrie in een soort poule van Europese wapenfabrikanten ingezet kunnen worden bij de gemeenschappelijke productie van wapens. Met een efficiënter productieproces – minder overlap, meer samenwerking – zou meer concurrentie met de dominante Amerikaanse industrie ontstaan. Bovendien zou de subsidiëring door de overheid kunnen worden afgebouwd. Ondanks kleine stappen in die richting, blijft onderlinge verdeeldheid een belangrijke barrière voor een geïntegreerde Europese defensiepolitiek. Daarom is ook geen sprake van een gemeenschappelijk materieelbeleid, enkele uitzonderingen daargelaten.<sup>18</sup>

15 Algemene Rekenkamer, 'Leopardtanks', Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 610, nrs. 1-2.

16 Toespraak Van Hoof op NIID-symposium, 21-10-1999.

17 Toespraak Van Hoof, NIID-symposium 'Spel zonder grenzen', 12-10-2000. Refererend aan Van Hoofs toespraak krijgt het symposium het jaar daarop de titel 'Nieuw denken'.

18 Voorbeelden van Europese projecten zijn het militaire transportvliegtuig van Airbus, de Eurofighter en de NH-90-marinehelikopter. Op politiek niveau lopen enkele, elkaar deels overlappende initiatieven, zoals de WEAG (Western European Armaments Group); OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement); het 'Framework Agreement Concerning Measures to Facilitate the Restructuring and Ope-

Er zijn echter ook bezwaren tegen een geïntegreerd aanschafbeleid in te brengen. Eén daarvan is dat het wapenexportnormen verder ondermijnt. De landen met de sterkste wapenindustrie zijn grosso modo de landen met het minst stringente exportbeleid. Zij zullen de belangrijkste vinger in de pap hebben als het erop aankomt aan welke landen verkocht gaat worden. Voor Nederland zal een gezamenlijk materieelbeleid daarom de exportdrempel verlagen. De slechte ervaringen met de productie van onderdelen voor Amerikaanse wapensystemen als de Apache en de F-16 bevestigen die angst.

### Conformereren aan Amerikaans beleid

Geen andere buitenlandse wapenaankoop heeft de Nederlandse militaire industrie zoveel omzet opgeleverd als het F-16-gevechtsvliegtuig: ruim 2,1 miljard euro aan compensatieorders.<sup>19</sup> Wereldwijd zijn meer dan vierduizend F-16's verkocht. Bijna allemaal hebben ze onderdelen van Nederlandse makelij aan boord. Orders voor F-16's van 'derde landen' leverden de afgelopen dertig jaar enkele honderden miljoenen euro's op.<sup>20</sup> Tot 1 januari 2000 waren de Amerikanen verplicht bij iedere buitenlandse order het Nederlandse bedrijfsleven in te schakelen. Uitloop is mogelijk zolang dat voor de Amerikanen aantrekkelijk is, en dat kan nog jaren duren.<sup>21</sup> Alleen al in de eerste helft van 2003 haalt fabrikant Lockheed Martin orders binnen uit Polen en Chili. Ook elders maakt het volop kans op nieuwe bestellingen.

De F-16 wordt daarom meestal aangehaald als voorbeeld van een succesvol compensatieprogramma. Een van de belangrijkste redenen om indertijd mee te willen bouwen aan de F-16, was het op de been houden van vliegtuigfabrikant Fokker. Naast de productie van rompdelen en allerhande elektronica, assembleert Fokker ook complete F-16's.<sup>22</sup> Verder profiteren

ration of the European Defence Industry'; en het ECAP (European Capabilities Action Plan). Nederland maakt deel uit van WEAG en ECAP; aansluiting bij OCCAR laat al jaren op zich wachten, niet in de laatste plaats vanwege weerstand vanuit de Nederlandse industrie.

- 19 'Lijst van vragen en antwoorden – Behoeftestelling vervanging F-16', Tweede Kamer, vergaderjaar, 2001-2002, 26488, nr. 9. Dit zijn de recentste verschenen cijfers. Gezien het voortduren van de F-16-bestellingen zal dit bedrag nog groeien.
- 20 Dat is exclusief de productie voor Amerikaanse, Nederlandse, Deense, Noorse en Belgische vliegtuigen. In 1994 stond de teller voor orders voor 'derde landen' op 225 miljoen euro. Een betrouwbaar recenter cijfer is niet voorhanden. Begin 2002 noemt Den Haag weliswaar een bedrag van 771 miljoen euro voor F-16-exporten naar derde landen, maar klaarblijkelijk betreft men daarin ook de orders voor de drie Europese partners. Anders kan die enorme stijging in minder dan tien jaar niet verklaard kan worden. De totaal gerealiseerde compensatie volgens de opgave van 2002 (2,13 miljard euro) ligt namelijk amper hoger dan in 1994 (1,96 miljard). 'Lijst van vragen en antwoorden – Behoeftestelling vervanging F-16', Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26488, nr. 9; Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23900 X, nr.30.
- 21 Correspondentie met het CMP, ministerie van Economische Zaken, 29-10-1997.
- 22 Tijdens een overleg met de Kamer eind 1982 over een derde vervolgbestelling, noemt



176

vooral Philips (motoronderdelen),<sup>23</sup> het huidige Thales Nederland (radarantennes), SP Aerospace & Vehicle Systems (landingsgestellen) en Delft Instruments (optiek) van de coproductie.

Wat meestal niet genoemd wordt, is het prijskaartje dat daaraan hing. De inschakeling van de industrie kostte de staatskas maar liefst 297 miljoen euro.<sup>24</sup> Oftewel, voor iedere euro omzet betaalde overheid veertien cent subsidie. Alleen al wat dat betreft mag de succesclaim sterk in twijfel worden getrokken.

Ook in een heel ander opzicht is er geen reden tot juichen over de Nederlandse betrokkenheid bij de bouw van de F-16. Het verkoopsucces betekent dat Nederlandse onderdelen over de hele wereld terecht komen, anno 2003 in 25 landen.<sup>25</sup> Daaronder zo'n beetje het hele Midden-Oosten, Pakistan, Indonesië en Taiwan; bestemmingen die binnen het Nederlandse wapenexportbeleid stuk voor stuk gevoelig liggen. En niet zonder reden: de landen gelden algemeen als spanningsgebied of hebben met mensenrechten weinig op. In de loop der jaren valt amper kritiek te beluisteren over de Nederlandse deelname aan leveranties naar die landen. Dat is bijzonder, want directe wapenexporten naar die landen krijgen geregeld wel kritiek of zijn – in het geval van Taiwan, Israël en Turkije – enige tijd zelfs verboden. Wat daarbij helpt is dat F-16-gerelateerde exporten in de wapenhandeloverzichten voor het merendeel gepresenteerd worden als uitvoer naar de vs. Welk land de eindbestemming is blijft onzichtbaar. Dat komt Den Haag wel zo goed uit. Een discussie over de (on)wenselijkheid van zulke orders zou de Nederlandse defensie-industrie wel eens in gevaar kunnen brengen.

In een evaluatie van het F-16-project concludeert de Algemene Rekenkamer in 1998 dat het voortaan anders moet. 'Het deelnemen aan een coproductie met de Verenigde Staten [...], impliceert dat Nederland zich conformeert aan het beleid van de Amerikaanse regering ten aanzien van de verkoop van gemeenschappelijk geproduceerde wapens aan derde landen. Het Amerikaanse beleid hoeft niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met het be-

staatssecretaris Van Houwelingen de coproductie van F-16's 'van zeer groot belang' voor Fokker. 'Dit is mede de reden van de jaarlijkse vervolgbestellingen. Dat er bedrijfsproblemen bij Fokker zijn, ligt bepaald niet aan de defensieorders.' Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17600 X nr. 48.

23 Philips won in 1999 nog een contract voor 'een kleine honderd miljoen dollar' voor alle nieuw te bouwen General Electric-motoren voor de F-16. 'Order F-16-motoren', Technisch Weekblad 24-11-1999.

24 Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23900 X nr. 30.

25 Inclusief nieuwe klanten.

Tabel 6.1 Landen met F-16-gevechtsvliegtuigen<sup>26</sup>

Bahrein	22	Oman	(12)
België	90	Polen	(48)
Chili	(10)	Pakistan	32
Denemarken	60	Portugal	20
Egypte	214	Singapore	37 + 12* + (20)
Griekenland	72 + (60)	Taiwan	145
Indonesië	10	Thailand	36 + 16 <sup>27</sup>
Israël	239 + (52)	Turkije	166
Italië	34*	Venezuela	23
Jordanië	16*	Verenigde Arabische Emiraten	(80)
Nederland	129	Verenigde Staten	1.381
Noorwegen	58	Zuid-Korea	150

\* = Lease contract met de VS.

Getallen zijn exclusief verongelukte en afgestoten toestellen.

Bronnen: 'World Military Aircraft Inventory', Aviation Week & Space Technology, 13 januari 2003, [www.f-16.net](http://www.f-16.net) en [www.lmaeronautics.com](http://www.lmaeronautics.com).

leid van de Nederlandse regering en de Staten-Generaal. Het is gewenst dat rechten en plichten omtrent de verkoop aan derde landen zo expliciet mogelijk in de contracten worden omschreven, waarbij zo veel mogelijk aangesloten zou moeten worden bij het Nederlandse beleid. Dit geldt ook voor bepalingen omtrent het te zijner tijd afstoten van overtollig of afgeschreven materieel.<sup>28</sup>

Indertijd is afgesproken dat de VS bepaalt aan wie het levert, en dat Nederland daarop geen invloed heeft. In het Memorandum of Understanding dat Defensie minister Vredeling op 30 mei 1975 tekent, staat dat de Amerikaanse overheid 'alle rechten behoudt en verantwoordelijkheid aanvaardt voor verkopen aan derde landen van F-16-vliegtuigen, componenten en gerelateerd ondersteunend materieel'.<sup>29</sup> De Europese partners in het F-16-project<sup>30</sup> spreken zelfs af dat ze 'vanwege een dwingende reden' af kunnen zien van de productie van onderdelen voor bepaalde landen, zonder daarbij omzet te verliezen. Verloren orders zullen dan gecompenseerd worden door extra andere orders. Voormalig minister van Defensie Stemerding noemt de conclu-

26 Aantallen tussen haakjes zijn orders in bestelling.

27 De laatste zestien zijn tweedehands van de VS gekocht.

28 Brief van de Algemene Rekenkamer bij het rapport 'Lessons Learned', 09-04-1998.

29 'Memorandum of Understanding between the Government of the United States and the Governments of Belgium, Denmark, the Netherlands and Norway relating to the procurement and the production of the F-16 aircraft', opgenomen in I. Dörfer, *Arms Deal. The Selling of the F-16*, Praeger, New York 1983.

30 Dat zijn verder België, Denemarken en Noorwegen, gezamenlijk de EPG (European Participating Governments).

sie van de Rekenkamer daarom 'onzin'.<sup>31</sup> Iedere regering kan zelf afwegen hoe zij bij bepaalde leveranties optreedt en dus of ze voorrang geeft aan argumenten van economische of buitenlandpolitieke aard.

Minister Van der Stoep van Buitenlandse Zaken zegt in dat verband in 1976 'dat niet alleen wordt gelet op het eerste land van bestemming maar dat bij het verlenen van de exportvergunning ook terdege wordt gekeken naar de uiteindelijke bestemming van dergelijke leveranties. Dat beginsel geldt eveneens voor de uitvoer van F-16-onderdelen in het kader van de compensatie-overeenkomst'.<sup>32</sup> Dat is nog grotere onzin: in de praktijk zijn nooit orders afgewezen, wat de uiteindelijke bestemming ook was. Vergaande gevolgen zou een Nederlandse weigering overigens niet hebben. De Amerikanen hebben voor ieder onderdeel een binnenlandse producent achter de hand, zodat ze zonder problemen uit eigen middelen wapens kunnen leveren aan wie ze maar willen. Wil je uitsluiten dat je betrokken raakt bij leveranties aan spanningsgebieden, dan 'moet je zonder meer afzien van het sluiten van dit soort contracten', aldus Stemerding.<sup>33</sup>

Stemerding's redenering gaat voorbij aan de symbolische waarde van een weigering om mee te bouwen aan F-16's voor een omstreden afnemer. Daar helemaal nooit enige afkeuring of zelfs verontrusting over ventileren, getuigt van een wel heel gemakzuchtige houding. Zo'n weigering – ook van een betrekkelijk klein land als Nederland – zou zeker voor opschudding zorgen. Dat Nederland het zichzelf daarmee tamelijk moeilijk zou maken als coproducent, ligt voor de hand. Daar staat tegenover dat Nederland als relatief grote klant van de Amerikaanse wapenindustrie te belangrijk is om geheel genegeerd te worden.

Het schortte dus niet zozeer aan de afspraken, als wel aan de politieke wil om van orders af te zien. Dat de Amerikanen de verantwoordelijkheid voor verkopen aan derde landen op zich nemen is een welkom argument om iedere eigen morele verantwoordelijkheid af te schuiven.

### Geen vooraf vaststaande bestemming voor Nederlandse onderdelen?

Enkele jaren nadat het F-16-contract is getekend, doet zich de eerste *test-case* voor. In september 1978 vraagt Kamerlid Waltmans (PPR<sup>34</sup>) opheldering

31 *Argos* 11-01-2002. In een later commentaar zegt de Rekenkamer dat de opmerking gezien moet worden in het licht van de 'nogal eenzijdige bepaling in de contracten. De Amerikanen beslissen aan wie verkocht wordt en aan wie niet. Hier zijn nooit problemen mee geweest, omdat vermoedelijk Defensie dit wel best vond en de Nederlandse politiek hier nooit een punt van heeft gemaakt.' (Correspondentie Algemene Rekenkamer met auteur, 10-06-2003.)

32 Tweede Kamer 1975-1976, Handelingen p. 5089; geciteerd in Ko Colijn en Paul Rusan, *Het Nederlandse wapenexportbeleid 1963-1988*, Nijgh & Van Ditmar Universitair, Den Haag 1989, p. 72-73.

33 *Argos*, 11-01-2002.

34 Een van de partijen die begin jaren negentig opging in het huidige GroenLinks.

over een order voor Philips van tweehonderd naverbranders voor F-16's, die Iran in de vs heeft besteld. Waltmans vraagt zich af of de verkoop niet in strijd is met de criteria voor de export van wapens. Het antwoord daarop is misleidend. Nederlandse bedrijven leveren uitsluitend onderdelen aan het Amerikaanse bedrijfsleven, dat vervolgens complete F-16's aan de Amerikaanse regering aflevert, schrijft de regering. De vs kan ze vervolgens 'voor eigen politieke verantwoordelijkheid [...] afleveren aan derde landen. De uit Nederland afkomstige onderdelen hebben derhalve geen vooraf vaststaande bestemming.'<sup>35</sup> Opeenvolgende regeringen hebben met soortgelijke argumenten Kamerleden de mond weten te snoeren. Terwijl er al die jaren wel degelijk zicht is op de bestemming van Nederlandse onderdelen.<sup>36</sup> Daarnaast houden ook fabrikanten en toeleveranciers van vrijwel ieder onderdeel een registratie bij. Zij zijn hiertoe verplicht vanwege kwaliteitseisen. De eigenlijke reden is dat Nederland wel het recht heeft 'om politieke redenen van die leveranties af te zien, maar zal daarvan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen gebruikmaken. De kans dat in dergelijke gevallen compenserende tegenorders worden verkregen zal in de praktijk niet groot zijn', vervolgt men in het antwoord op de Kamervragen.<sup>37</sup> Terwijl dat juist wel was overeengekomen.

De verkoop aan Iran gaat uiteindelijk niet door. De Iraanse revolutie, die in 1979 een einde maakt aan het pro-westerse bewind van de Sjah, betekent ook het einde van de F-16-order. Opmerkelijk is dat de vliegtuigen uiteindelijk bij Irans aartsvijand Israël terechtkomen. Na jaren aarzelen had de regering-Carter in augustus 1978 eindelijk groen licht gegeven voor de Israëli-sche order. Dankzij het annuleren van het Iraanse contract krijgt Israël de F-16's extra snel.

35 Vragen van het lid Waltmans (PPR), Aanhangsel van de Handelingen, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, p. 461.

36 In Brussel was tot 1999 'F-16 CASEUR' gehuisvest. CASEUR staat voor Contract Administration Services Europe en diende 'om een vinger aan de pols te houden bij de toewijzing en uitvoering van de talloze contracten'. In een artikel zegt de toenmalige Nederlandse verantwoordelijke daarover: 'Met andere woorden, wordt in Nederland een component voor een Amerikaanse of Taiwanese F-16 gebouwd, dan houdt onze luchtmacht [...] daar een oogje op. De tijd die daarmee heengaat, moet je overigens niet onderschatten.' (Martin Zijlstra, 'Vinger in de F-16-pap', *Vliegende Hollander* nr. 9, 1997). De discussie is bovendien regelmatig gereduceerd tot de (on)mogelijkheid van een registratie van schroeven en boutjes. Dat gaat voorbij aan het feit dat de meeste onderdelen (landingsgestellen, rompdelen etc.) dermate groot zijn dat registratie onmogelijk een probleem kan vormen. Ook gaat het in de meeste gevallen om exclusief militaire delen, die vanwege de exportvergunningplicht gebonden zijn aan controle.

37 Vragen van het lid Waltmans (PPR), Aanhangsel van de Handelingen, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, p. 461.

### F-16's voor Israël: bommen op Irak, Libanon en de Palestijnen

Het Nederlandse standpunt dat exporten naar derde landen Amerikaanse beslissingen zijn, ontmoet door de jaren heen maar weinig kritiek. Een uitzondering vormen leveranties bestemd voor Israël, onder meer nadat het Libanon binnenvalt. Dan roeren ook PvdA en D66 zich.

Israël gebruikt in 1981 – als eerste land – F-16's in gevecht. Die schieten op 28 april twee Syrische legerhelikopters uit de lucht. Ruim een maand later bombarderen ze als 'preventieve aanval' de nieuwe Iraakse kernreactor in Osirak. Kamerleden morren over de medewerking van Nederland aan Israelische F-16's en staan daarin niet alleen. Voor straf houdt zelfs de Amerikaanse president Reagan het laatste deel van de 75 'Iraanse' F-16's nog een tijdje vast – hij had van tevoren geconsulteerd willen worden. Het is maar een symbolisch speldenprikje, want twee maanden later arriveert de rest alsnog.

Nadat Israël in 1982 Libanon binnenvalt, ontstaat in de Tweede Kamer een heftig debat. Israël staat namelijk op het punt opnieuw 75 F-16's bij de Amerikanen te bestellen. PvdA'er Ter Beek dient daarop een motie in waarin hij de regering verzoekt verdere betrokkenheid van de Nederlandse defensie-industrie te voorkomen. Premier en minister van Buitenlandse Zaken Van Agt wil daar niets van weten. 'Er is in ieder geval geen aanwijsbaar verband tussen de *output* van Fokker en een eventuele leverantie van bepaalde geïdentificeerde vliegtuigen aan Israël', stelt hij.<sup>38</sup> De werkelijke redenen om geen stappen te ondernemen zijn angst om de sterke band met de VS of Israël te beschadigen, en angst dat de Amerikanen het Nederlandse bedrijfsleven voortaan links laten liggen, als de regering zich vaker van zijn morele kant zou laten zien. 'Dit zo zijnde, wil ik het risico niet lopen dat wij door een zo forse ingreep bij Fokker, als hier dreigt plaats te vinden, het welzijn van dit bedrijf in groot gevaar brengen', aldus Van Agt.

Gedurende de jaren tachtig spelen de Israelische F-16's een hoofdrol in de oorlog tegen Libanon en Syrië, dat een groot deel van Libanon controleert. Ze halen maar liefst 44 Syrische MiGs neer en bombarderen herhaaldelijk de Libanese Bekaa-vallei en de hoofdstad Beiroet.

Met het oplossen van het conflict met de Palestijnen in 2000 haalt Israël ook de F-16's uit de kast. Eind mei 2001 doden ze twaalf mensen bij een aanval op gebouwen van de Palestijnse veiligheidstroepen en politie in Nablus en Ramallah.<sup>39</sup> De aanval is het antwoord op een Palestijnse zelfmoordaan-

38 Handelingen, 18-06-1982, p. 3803 e.v. Naar aanleiding van Van Agts uitspraken zegt Stemerding anno 2002 hem ook niet als ter zake zeer deskundig te willen beschouwen (Argos 11-01-2002). Opmerkelijk is ook de bijzonder kritische positie die Van Agt tegenwoordig tegenover Israël inneemt.

39 Rowan Scarborough, 'Use Of U.S. Planes Draws Anger', *Washington Times* 22-05-2001; Natan Guttman, 'Cheney condemns Israel's use of F-16s', *Ha'aretz* 21-05-2001; 'War planes bombard PA targets', *Ha'aretz* 20-05-2001.

slag. De Amerikaanse vice-president Cheney veroordeelt het bombardement, maar verbindt daaraan geen consequenties. Israël voelt zich allermindst geremd door de Amerikaanse zorgen. Het beroept zich op zijn plicht zichzelf te verdedigen – de aanval kennelijk als beste verdediging ziend. In de twee jaar daarna voeren de F-16's nog verscheidene malen bombardementsvluchten uit, veelal in woonwijken, met burgerdoden en grote schade aan huizen en infrastructuur als gevolg.

Inmiddels staat weer een Israëlische order op stapel: 102 F-16's, waarvan de eerste in de loop van 2003 gereedkomen. De orderwaarde bedraagt maar liefst viereenhalf miljard dollar, dat grotendeels betaald wordt uit militaire steun die Israël jaarlijks uit de VS ontvangt.<sup>40</sup> Terwijl ook nu weer Nederlandse onderdelen in de Israëlische bommenwerpers verwerkt zullen worden, ziet Nederland nog steeds geen reden de leveringen te stoppen. Een motie in 2002 die daartoe oproept, vindt geen Kamermeerderheid.<sup>41</sup>

#### **Nederlandse hulp voor Pakistaanse kernbommenwerpers**

In 1981 tekent Pakistan een contract met de VS voor 40 F-16's. Het land wil ze snel hebben, bang achter te raken op buurland en aartsvijand India, dat net Franse Mirages heeft besteld. De Pakistaanse order wordt in de VS gebouwd. Om de toegenomen druk op de Amerikaanse productielijnen te verlichten, mag Fokker extra F-16's voor de Amerikaanse luchtmacht assembleren. Zo kan niemand zeggen dat Nederland Pakistaanse F-16's bouwt, terwijl Nederland dubbel van de order profiteert. Het levert onderdelen voor de Pakistaanse toestellen en Fokker krijgt extra assemblagewerk.

Dat men niet per se mee hoeft te gaan met het Amerikaanse wapenexportbeleid, bewijst Noorwegen. Met een beroep op het eigen exportbeleid weigert het akkoord te gaan met de levering aan Pakistan.<sup>42</sup> De gespannen relatie tussen Pakistan en India laat dat volgens de Noren niet toe. De Belgen, Denen en Nederlanders komen de Amerikanen en Pakistanen wel tegemoet. Zo kunnen de vliegtuigen met voorrang naar Pakistan.

Op aandrang van Fokker schrijft F-16-producent General Dynamics<sup>43</sup> in 1989 een brief aan Defensie, waarin het bedrijf aandringt snel tien nieuwe F-16's te bestellen. Nederland dubt al een tijdje over het aanvullen van de F-16-voorraad, die door een reeks ongelukken is geslonken. Aan de andere kant

40 'Centre stage – Country Briefing Israel', *Jane's Defence Weekly* 01-05-2002.

41 Zie verderop onder 'Het hellevuur van de Apache'.

42 Vragen van het lid Van der Spek (PSP), Aanhangsel van de Handelingen, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, p. 329; Jan Wijkstra, 'Hoe Nederland Zuidoost-Azië helpt bij de wapenwedloop', *Hervormd Nederland* 02-01-1982.

43 Halverwege de jaren negentig wordt General Dynamics overgenomen door Lockheed Martin.

moet het ook bezuinigen. Koopt Defensie de tien toestellen niet, zo dreigt General Dynamics, dan kan Fokker fluiten naar de assemblage van zes voor Pakistan bestemde toestellen, ter waarde van 'een aantal tientallen miljoenen guldens'.<sup>44</sup> Dat zou de sluiting van die assemblagelijijn betekenen.<sup>45</sup> Pakistan heeft vlak daarvoor een vervolgorde voor 71 gevechtsvliegtuigen geplaatst, waarvan Fokker een aantal in elkaar mag zetten. Er komt een kink in de kabel als de vs in oktober 1990 een wapenembargo instellen, vooral vanwege Pakistans vergevorderde nucleaire programma.<sup>46</sup> Bovendien heeft Pakistan zijn waarde verloren als bondgenoot van de Amerikanen, nu de Sovjets vertrokken zijn uit Afghanistan. De F-16-productie wordt afgebroken en Pakistan kan fluiten naar zijn centen. De Amerikanen weigeren niet alleen vliegtuigen te leveren, maar ook het voorschot terug te betalen.<sup>47</sup>

De Nederlandse regering weigert een verband te zien tussen de nucleaire plannen van Pakistan en de F-16's waar Nederland aan meebouwt. De 'relatie tussen Pakistaanse F-16-vliegtuigen en nucleaire wapens is overigens niet juist', laat de regering begin 1990 – vlak voor het embargo – weten.<sup>48</sup> Den Haag voelt zich allerminst bezwaard, laat staan verantwoordelijk. Ook niet als blijkt dat juist F-16's centraal staan in het Amerikaanse besluit tot een wapenembargo. Pakistan maakt zijn gevechtsvliegtuigen volgens de vs namelijk geschikt voor kernwapentaken en traint de luchtmacht daarop.

Dertien jaar en een serie Pakistaanse kernproeven later zijn de Amerikanen weer terug bij af. Met Pakistan als bondgenoot in de strijd tegen het 'internationale terrorisme', lijkt de vs de dreiging van een nucleair conflict in Zuid-Azië van ondergeschikt belang te vinden. Beide partijen onderhandelen sinds eind 2001 weer over nieuwe F-16-orders.

#### **F-16-verkoop laat aandacht voor de mensenrechtensituatie 'onverlet'**

In 1985 stelt PSP'er<sup>49</sup> Van der Spek F-16-leveranties aan Turkije aan de kaak. Minister Van Aardenne (vvd) ziet echter geen enkel bezwaar. 'De onderhavige leverantie laat namelijk, evenals in het geval van de F-104 Starfighters aan Turkije, waartoe in de herfst van 1983 werd besloten, de aandacht van de

44 Ko Colijn en Paul Rusman, 'Pakistaanse atoombom onder F-16 van Fokker?', *Vrij Nederland* 18-11-1989.

45 Brieven General Dynamics en Fokker aan F. Bolkestein, 19-06 en 21-06-1989.

46 Naast flink wat Chinese hulp, maakte de architect ervan, Abdul Qadir Khan, ook dankbaar gebruik van de technologie die hij in Nederland bij Ureco en anderen stal. Zie daarvoor onder andere de site van zijn ex-collega Frits Veerman: [www.atoomspionage.com](http://www.atoomspionage.com).

47 Pas in 1998 betaalt president Clinton twee derde van die 685 miljoen dollar terug. Na 11 september 2001, als Pakistan opnieuw een belangrijke bondgenoot van de Amerikanen wordt voor de operaties in Afghanistan, wordt het laatste deel geregeld.

48 Geciteerd in Ko Colijn en Paul Rusman, 'Pakistaanse atoombom onder F-16's van Fokker? Aflevering 2', *Vrij Nederland* 02-06-1990.

49 De PSP is een van de partijen die begin jaren negentig opging in GroenLinks.

regering voor de mensenrechtensituatie in dat land onverlet, en is verenigbaar met de criteria van de wapenexport.<sup>50</sup> In 1999 geeft een defensiewoordvoerder tegenover het *Brabants Dagblad* toe dat dit niet staande gehouden kan worden.<sup>51</sup>

Op de ministeries van Economische en Buitenlandse Zaken ziet men geen aanleiding F-16-gerelateerde exporten naar Turkije te verbieden. Naast de delen die via de VS in Turkse gevechtsvliegtuigen terechtkomen, exporteert Nederland ook rechtstreeks naar Turkije. Dat is onderdeel van een Turks-Amerikaanse overeenkomst, waarbij de Turken ook F-16's in eigen land mogen bouwen.<sup>52</sup> De ministeries verklaren dat F-16-leveringen aan Turkije 'plaatsvinden in het kader van ten tijde van de Nederlandse aanschaf van de F-16 bedongen compensatieopdrachten. Daarenboven gaat het om leveringen die plaatsvinden ter uitvoering van NAVO-taken door de Turkse luchtmacht. Met deze leveringen is derhalve een NAVO-belang gediend.'<sup>53</sup> De Turken zijn daar zelf, hoewel aan de eufemistische kant, eerlijker over. Hun militaire staf erkent dat het vliegtuigen, waaronder F-16's, gebruikt voor 'machtsvertoon, verkenning en op beperkte schaal tegen grensoverschrijdende doelen'.<sup>54</sup> Uit ooggetuigenverslagen wordt duidelijk dat de vliegtuigen ook veelvuldig worden ingezet om hele dorpen plat te bombarderen. Het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken noemt verslagen van de inzet van F-16's bij bombardementen op vier dorpen op 26 maart 1994 'erg geloofwaardig'.<sup>55</sup>

Het zijn niet alleen andere landen die F-16's inzetten. Nederland en de VS hebben beiden een uitgebreide staat van dienst. In de Golfoorlog van 1991 bombarderen Amerikaanse F-16's Iraakse troepen en stellingen. Ook in voormalig Joegoslavië zetten ze die in bij gevechten.

Nederlandse F-16's vliegen vanaf 1993 vanuit Italië een paar duizend missies op Bosnië. Zo bombardeert een Nederlands toestel in 1994 een vliegbasis van de Bosnische Serviërs. Een F-16 uit Leeuwarden schiet in 1999 tijdens de oorlog om Kosovo een Joegoslavische MiG-29 uit de lucht. In hetzelfde conflict werpen F-16's zo'n 850 bommen en raketten af, waaronder 82 cluster-

50 Vragen van het lid Van der Spek (PSP), nr. 343, Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 1985-1986.

51 Arnold Mandemaker, 'Een tank is geen tweedehandsauto', *Brabants Dagblad* 27-01-1999. Zie ook hoofdstuk 2.

52 Een deel van die toestellen is weer bestemd voor Egypte, dat met Amerikaanse militaire steun F-16's door Turkije laat bouwen.

53 'Lijst van vragen en antwoorden', Tweede Kamer, Vergaderjaar 1999-2000, 22054, nr. 51.

54 'Report on Allegations of Human Rights Abuses by the Turkish Military And on the Situation in Cyprus', U.S. Department of State, Bureau of European Affairs, 01-06-1995.

55 Idem.



bommen.<sup>56</sup> De recentste inzet van Nederlandse gevechtsvliegtuigen is in Afghanistan. Daar verlenen ze in 2002 en 2003 'luchtsteun' aan Amerikaanse eenheden die op Al-Qaida-strijders en aanhangers van de Taliban jagen. Begin 2003 voeren ze zeker tweemaal bombardementen uit.<sup>57</sup> Vanwege de gebrekkige nieuwsvoorziening is het onduidelijk hoeveel slachtoffers daarbij vallen.

### Het Internationaal Import Certificaat

Bij bestudering van de duizenden exportvergunningen van de afgelopen tien jaar valt op dat bij compensatieopdrachten zelden het land van eindbestemming wordt gemeld. Volgens de papieren gaan exporten van onderdelen voor bijvoorbeeld Leopard tanks, Patriot raketten of Apache-helikopters zelden verder dan het land waar ze tot compleet wapen worden gebouwd, terwijl dat natuurlijk lang niet altijd de uiteindelijke bestemming is. Zo staat de bulk van F-16- en Apache-vergunningen geregistreerd als export naar de VS.<sup>58</sup> Tussen alle vergunningen vinden we nooit Apache-onderdelen met bestemming Singapore of F-16-delen voor Taiwan.

Als de eindbestemming niet op voorhand bekend is, volstaat bij de export van onderdelen een zogeheten internationaal importcertificaat (IIC). Daarmee verklaart de importeur/fabrikant dat deze bij de export naar de uiteindelijke klant een exportvergunning in eigen land zal aanvragen. Zo verlegt het IIC de verantwoordelijkheid voor de controle naar het land van de hoofdaannemer. Het importcertificaat wordt veel gebruikt in de militaire handel binnen de NAVO en met enkele bevriende landen.

De eindbestemmingsverklaringen die in de jaren tachtig werden ingesteld naar aanleiding van leveranties van nachtkijkers aan Irak,<sup>59</sup> zijn met een IIC gemakkelijk te omzeilen. De verantwoordelijkheid voor gevoelige exporten kan met een IIC gemakkelijk worden overgedragen op een land dat minder moeite heeft met wapenexporten naar pakweg Israël of Taiwan. Een Nederlandse leverancier zegt bijvoorbeeld dat het niet weet wat de Amerikanen met de te leveren Apache-onderdelen gaan doen, regelt via fabrikant Boeing

56 'Kosovo - Inzet luchtmacht' op <http://www.mindef.nl> en [http://www.315sqn.nl/nederlands/historie\\_ned.htm](http://www.315sqn.nl/nederlands/historie_ned.htm).

57 'Nieuwsberichten', 04-02 en 10-02-2003, op [www.mindef.nl](http://www.mindef.nl).

58 In een aantal gevallen staan F-16-exportvergunningen ook geregistreerd als voor 'niet nader bepaalde landen' uit gebiedscode '958', een categorie waaronder praktisch ieder land ter wereld valt. Ook is een aantal vergunningen voor een Europese coproduct, bijvoorbeeld Groot-Brittannië in het geval van de Apache, en Noorwegen en Denemarken bij de F-16. Enkele tientallen F-16-exporten gaan naar Turkije, dat ook F-16's bouwt. In de meeste andere gevallen waar delen direct naar een derde land gaan, is sprake van vervanging of reparatie van onderdelen.

59 Zie hoofdstuk 3.

een IIC en klaar is Kees. Dat de Amerikanen vervolgens de Apaches aan Israël of Taiwan verkopen hoeft Nederland dan officieel niet meer te weten.

Met een beetje goede wil is de eindbestemming van een Nederlands onderdeel vooraf prima af te leiden. Zo is van de F-16-compensatieorders in Brussel een uitgebreide registratie bijgehouden. Iets soortgelijks zou ook voor andere projecten kunnen, als dat al niet gebeurt. Daarmee is vrij simpel na te gaan wie wat waarvoor levert. De meeste wapensystemen worden niet in zulke grote aantallen gebouwd dat dit ondoenlijk is. Omgekeerd kan het namelijk wel. De Amerikanen willen altijd precies weten wat de eindbestemming is van onderdelen die zij leveren aan buitenlandse partners.

Als die eindbestemming vooraf echt niet te achterhalen is, kan dat achteraf in ieder geval geen probleem zijn. Een boekhouding van leveringen moet bij iedere fabrikant bestaan. Dan is het verder een simpele administratieve kwestie om aan Nederland door te geven wanneer en aan welk land een wapen met Nederlandse onderdelen is geleverd. Op basis daarvan kan een veel beter beeld gevormd worden van de Nederlandse medewerking aan buitenlandse wapensystemen. Een goede parlementaire controle is daarbij gebaat. De Nederlandse overheid lijkt daarin tot nu toe niet erg geïnteresseerd. Wapenexporten naar de VS roepen minder vragen op dan uitvoer naar Israël of Taiwan.<sup>60</sup> Dat wil men blijkbaar graag zo houden.

### Het hellevuur van de Apache

Vooraf in de Arabische wereld is de woede over Amerikaanse wapenleveranties aan Israël groot. Naast de F-16's zijn het vooral Amerikaanse tanks en gevechtshelikopters, die Israël vrijwel wekelijks en soms dagelijks inzet tegen de Palestijnen. In 2002 voerden Apache- en Cobra-gevechtshelikopters 176 aanvallen uit, bijna driemaal meer dan in het al roerige jaar ervoor.<sup>61</sup> Ze spelen een sleutelrol bij de liquidatiepogingen van het Israëlische leger op Palestijnen van militante organisaties als Hamas en de islamitische Jihad. Op 10 juni 2003 zet een – mislukte – moordaanslag met een Apache op Hamas-leider Rantisi het net ingezette 'routekaart'-vredeproces weer op de helling. Raketvuur van de gevechtshelikopters kost bij vrijwel iedere 'treffer' ook het leven van omstanders. De Amerikaanse fabrikant heeft de raketten waarmee de Apaches en Cobra's schieten wat dat betreft een toepasselijke naam gegeven: 'Hellfire'.

60 Dat exporten naar de VS op zichzelf beschouwd nooit kritiek oogsten is overigens merkwaardig. De kritiek op Israëlische acties geldt evengoed het Amerikaanse gebruik van Apaches of F-16's in situaties die indruisen tegen het internationale en oorlogsrecht. Net als de F-16 zijn Apaches ingezet in onder meer Irak en Afghanistan.

61 Barbara Opall-Rome, 'IAF Blends Reconnaissance, Targeting', *Defense News* 03-03-2003.

Ondanks veroordelingen van Amerika en Europa, en van mensenrechtenorganisaties en de Verenigde Naties, gaat Israël onverminderd door met de executies. Israël ziet ze als legitiem middel om zich te verdedigen tegen Palestijnse aanslagen. Israël wordt, als het erop aankomt, geen strobreed in de weg gelegd, diplomatiek noch militair. Hoewel hoge Amerikaanse functionarissen af en toe het woord wapenembargo laten vallen, weet Israël zich steeds voldoende gesteund door de Amerikanen – verreweg de belangrijkste bron van wapens. Ondanks alle geweld krijgt Israël groen licht voor een nieuwe Apache-order. Voor een half miljard dollar krijgt het vanaf 2005 negen exemplaren van het nieuwste type Apache, de Longbow. Daarmee moet de Israëlische luchtmacht ook 's nachts gemakkelijk kunnen opereren.

Nederland heeft zelf in 1995 voor 412 miljoen euro dertig Apaches besteld.<sup>62</sup> Daarbij worden compensatieorders ter waarde van 621 miljoen euro toegezegd. Een deel daarvan gaat naar de Fokker-vestigingen in Hoogeveen en Woensdrecht, die voor de ombouw van oude Apaches naar de Longbow-versie een belangrijke rol krijgen. Thales Nederland mag camera's en munitie-laadsystemen leveren ter waarde van minimaal 61 miljoen euro. Verder krijgen Philips, SP Aerospace & Vehicle Systems en Urenco orders toegezegd. Tenslotte mag Nederland onderdelen delen van Hellfire-raketten produceren.

Ook bij Apache-exporten zal Nederland orders met eindbestemming Israël niet dwarsbomen. Het verschuilt zich achter het ontbreken van een internationaal wapenembargo. Bovendien vindt Den Haag dat de Apaches Amerikaanse verkopen zijn, Nederlandse onderdelen of niet. Die redenering is onmogelijk langer vol te houden. Terwijl Nederland vanwege de spanningen in het Midden-Oosten bijzonder terughoudend zegt te zijn bij wapenexporten naar Israël, en begin 2002 alle wapenexporten stopzet, mag Israël met een omweg zonder enige reserve beleverd worden. Een SP/GroenLinks-motie roept de regering in april 2002 op af te zien van Nederlandse Apache- en F-16-exporten met eindbestemming Israël.<sup>63</sup> De steun daarvoor blijft echter beperkt tot de eigen fracties. Minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken vindt slechts dat Nederland, net zoals de Amerikanen, 'aan de Israëlische regering duidelijk [moet maken] dat inzet van dit materieel niet de aangewezen weg is'.<sup>64</sup>

62 Andere Apache-klienten zijn: Egypte, Griekenland, Japan, Koeweit, Saoedi-Arabië, Singapore, Spanje en de Verenigde Arabische Emiraten. Zuid-Korea en Taiwan overwegen aanschaf.

63 Ingediend tijdens een debat over de situatie in het Midden-Oosten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 23432, nr. 51. Handelingen, TK 73, vergaderjaar 2001-2002, p. 4836.

64 Handelingen, TK 72, vergaderjaar 2001-2002, p. 4717.

Politiek gevoelig ligt ook de verkoop via compensatieorders aan Taiwan. Nederland haalde zich de woede van China op de hals nadat het in de jaren tachtig onderzeeërs leverde aan aartsrivaal Taiwan. Geschrokken van de consequenties die dat voor de handel met de opkomende economische grootmacht China zou kunnen hebben, belooft Nederland China plechtig in het vervolg Taiwan geen wapens meer te leveren. Die belofte wordt spoedig stilzwijgend gebroken door Nederlandse betrokkenheid bij F-16-leveranties. Dat gebeurt nu opnieuw met de Apache, waarvan Taiwan 30 exemplaren wil kopen. Door de verantwoordelijkheid voor die orders af te schuiven op de Amerikanen, weet Nederland waarschijnlijk Chinese kritiek te omzeilen. Minister De Hoop Scheffer (Buitenlandse Zaken) verkeert niettemin in de veronderstelling dat Nederland 'geen millimeter' afwijkt van de belofte aan China.<sup>65</sup>

#### **Joint Strike Fighter: de lessen niet geleerd**

Eind jaren negentig zien Defensie en Economische Zaken eindelijk in dat het meebouwen aan aangeschafte wapens onacceptabel duur is en technologisch amper toegevoegde waarde biedt. Wat niet wil zeggen dat het compensatiebeleid failliet verklaard wordt. Om de Nederlandse wapenindustrie een handje te kunnen blijven helpen, giet men een nieuw sausje over het oude beleid: compensatie wordt participatie – meedoen vanaf de tekentafel-fase. Al voordat tot de daadwerkelijke aanschaf van een wapen is besloten, kunnen Nederlandse bedrijven zich 'invechten' voor een plek binnen het productieproces. Daarmee zou meer technologische winst behaald worden en de inefficiënte duplicatie van productielijnen worden vermeden. Daarbij vergeet men dat zo'n vroege inschakeling van de industrie net zo goed geld kost en Defensie zich eigenlijk al verplicht tot aanschaf, terwijl dat door technologische en financiële tegenvallers verderop in het traject volstrekt onwenselijk kan worden.

Dat laat zich al zien bij de eerste de beste *testcase* – de Joint Strike Fighter. Voor een bedrag van 800 miljoen dollar tekent Nederland in juni 2002 voor deelname aan de ontwikkeling van de beoogde opvolger van de F-16, zonder dat een gedegen discussie over nut en noodzaak van een nieuw gevechtsvliegtuig heeft plaatsgevonden. Een beslissing daarover hoeft op zijn vroegst in 2008 genomen te worden. Mogelijk industrieel gewin is ook nu weer van doorslaggevend belang. In de voortdurende machtsstrijd tussen de verschillende krijgsmacht delen ziet de luchtmacht met de JSF zijn positie

<sup>65</sup> 'Verslag van een algemeen overleg', Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 22054, nr. 66.

voor de komende decennia veiliggesteld.<sup>66</sup> Luchtmacht en industrie hebben met een jarenlange gezamenlijke lobby de politiek voor hun kar weten te spannen. Daarbij zijn andere opties steeds weggewuifd. Met dank aan ex-staatssecretaris van Defensie Gmelich Meijling, die al in 1997 verklaart de deelname van de Nederlandse industrie aan de JSF 'een fantastische zaak' te vinden.<sup>67</sup> Hij zou zijn opvolger Van Hoof zelfs een lege dossiermap hebben nagelaten met de tekst: 'Opvolger F-16: JSF!'<sup>68</sup> Anno 2003 overweegt de regering hem weer in te zetten ten bate van de industrie. Hij moet met zijn goede contacten de moeizaam tot stand komende JSF-orders vlot trekken.<sup>69</sup> Zonder orders kan de staat immers naar zijn geïnvesteerde geld fluiten.

Met de Nederlandse deelname aan de ontwikkeling van de JSF, is de politieke discussie over de noodzaak ervan eigenlijk een gepasseerd station. Een later besluit om geen JSF te kopen zal onvermijdelijk het einde betekenen van deelname van de Nederlandse industrie aan de JSF-productie. Dat zou honderden miljoenen dollars weggegooid geld zijn. Alleen nu direct stoppen en een beperkt verlies incasseren is nog een alternatief.

Maar ook aanschaf van de JSF biedt de Nederlandse industrie geen garanties. Het opzichtig schermen met grote orders stopt al snel na het tekenen van het ontwikkelingscontract. Nadrukkelijk verklaren de Amerikanen dan dat alleen de beste inzendingen beloond zullen worden. Niet onlogisch, maar wel in contrast met de eerdere mooie beloften. Ook blijkt in de militaire pers dat de Amerikaanse afname van de JSF wel eens heel wat lager kan uitvallen. Met ervaringen in Afghanistan en Irak op zak zetten de Amerikanen steeds meer hun zinnen op de versnelde ontwikkeling van onbemande gevechtsvliegtuigen. Kortom, de 'sluitende *businesscase*', die zo belangrijk was om het Nederlandse parlement te overtuigen,<sup>70</sup> is op drijfzand gebouwd. Zowel de massale deelname van het Nederlandse bedrijfsleven als de veronderstelde afname van 4500 JSF-toestellen lijkt al na één jaar erg onzeker.

De geschiedenis leert dat dergelijke grote projecten op een enkele uitzondering na altijd met grote tegenvallers kampen. Geen van de drie opeenvolgende kabinetten die zich sinds 2002 achter de JSF hebben geschaard wil ech-

66 Bij de marine gaan nu stemmen op voor de aanschaf van vliegdekschepen, die eveneens plaats zouden moeten bieden aan JSF's. Daarmee zou de marine weer terrein op de luchtmacht kunnen terugwinnen. P.C. Kok en C. Schwenke, 'Andere tijden vragen om een andere krijgsmacht', *Marineblad* april 2003, plus drie (instemmende) reacties op die plannen in het nummer van juni 2003.

67 Pieter den Hollander, 'Miljarden voor nieuwe straaljager', *Algemeen Dagblad* 12-04-1997.

68 Steven Derix en Joost Oranje, 'Toys for boys', *NRC Handelsblad* 19-01 en 20-01-2002.

69 *Elsevier* 29-03-2003.

70 Zie bijvoorbeeld 'Behoeftestelling vervanging F-16', Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26488, nr. 13.

ter van die risico's weten. Een negatief advies van het Centraal Planbureau leggen ze naast zich neer.<sup>71</sup> De kern daarvan is dat vanuit economisch perspectief kopen 'van de plank' in een later stadium verstandiger is. Het CPB meent dat technologische en werkgelegenheidseffecten een beslissing om in het JSF-project te stappen niet rechtvaardigen.

'Van Nederlandse invloed op het Amerikaanse wapenexportbeleid zal [...] geen sprake zijn', laat het regeringsbesluit over de JSF-deelname weten.<sup>72</sup> Voor de JSF staan onder meer Turkije en Israël al in de rij. De JSF zal als 'pilotproject' dienen binnen een nieuw raamwerk voor Nederlands-Amerikaanse defensiesamenwerking.<sup>73</sup> Hierbij streven beide landen naar het 'vereenvoudigen van procedures voor de export van defensiegoederen en -diensten' en het vergroten van de 'efficiency van de procedures voor exporten van gemeenschappelijk geproduceerde militaire goederen aan derden'.<sup>74</sup> Ofwel: nog minder inspraak in exportbesluiten.

Nederland moet het met zijn relatief kleine wapenindustrie voor een groot deel hebben van de deelname aan internationale wapenprojecten. Stroomlijning van de exportprocedures leidt onvermijdelijk tot het nog verder uithollen van het Nederlandse wapenexportbeleid. Het slechte voorbeeld dat met de F-16 en de Apache is gegeven, wordt met de JSF geformaliseerd. Waar eerder nog van deelname aan orders voor bepaalde landen kon worden afgezien, ziet Nederland voortaan af van iedere bemoeienis met de bestemming van Nederlandse wapenonderdelen richting de VS. Dat is een onacceptabele prijs die Nederland betaalt voor het overeind houden van een eigen wapenindustrie.

71 Martin de Koning en Bert Minne, 'Participeren in de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter', *CPB Document* nr. 13, oktober 2001.

72 'Behoeftestelling vervanging F-16', Tweede Kamer, vergaderjaar, 2001-2002, 26488, nr. 8.

73 'Lijst van vragen en antwoorden – Behoeftestelling vervanging F-16', Tweede Kamer, vergaderjaar, 2001-2002, 26488, nr. 9.

74 'Declaration of Principles (DoP) tussen NL en de VS', Brieven aan de Kamer, 12-03-2002, <http://www.mindef.nl>.