

Vergaderjaar 2001–2002

28 235

Een vlucht door de tijd: rekenkamers en de F-16

Nr. 2

RAPPORT

Afscheidspublicatie mr. dr. A.J.E. Havermans

Inhoud	blz.	
1	Afscheidscadeau	5
2	Proloog	6
3	Afspraken	8
4	Controlerechten	10
5	Rekenkamers en de F-16	12
5.1	Inleiding	12
5.2	Eerste waarnemingen	12
5.3	De opslagen	13
5.4	Meevallende kosten	15
5.5	F-16-vloot niet geheel paraat	18
5.6	Trage eindafrekening	19
5.7	Modernisering F-16-vloot	21
5.8	Nog meer lessen	22
6	Moeilijke Kamerstukken	24
7	Epiloog	27
8	Reactie minister van Defensie	28
Bijlage 1	Belangrijkste organisaties betrokken bij het F-16-project	29
Bijlage 2	F-16 in publicaties Algemene Rekenkamer	31
Bijlage 3	Hoofdstuk X Defensie: projectkosten F-16	33

1 AFSCHIEDSCADEAU

Per 1 maart 2002 neemt mr. dr. A.J.E. Havermans afscheid als lid van het College van de Algemene Rekenkamer. Ter gelegenheid van dit afscheid brengen wij deze publicatie uit over het resultaat van bijna 25 jaar onderzoek naar de financiële afwikkeling van het F-16-project.

Het F-16-project was niet alleen een noviteit op het gebied van militaire en industriële samenwerking, het was ook iets geheel nieuws voor de rekenkamers van de vijf deelnemende naties: de Verenigde Staten, Noorwegen, Denemarken, België en Nederland. Ook zij besloten om samen te gaan werken bij de financiële controle op aankoop en onderhoud van F16-vliegtuigen. Daarmee begonnen ze aan een langdurig avontuur.

Het scheidend Collegelid heeft de financiële afwikkeling van het F-16-project met meer dan gewone belangstelling als lid-rapporteur onder zijn hoede gehad. In de loop van de tijd ging hij het project een steeds warmer hart toedragen. Hij vond altijd dat de samenwerkende rekenkamers best eens wat meer aandacht hadden mogen besteden aan de in veel opzichten mooie resultaten van dit project. Door herhaaldelijk kritische geluiden te laten horen, zou de succeskant te veel onderbelicht zijn gebleven.

Nu zijn rekenkamers met handen en voeten gebonden als het gaat om het belichten van successen. Maar wij denken recht te doen aan de waardering die Havermans voor dit project had, door als saluut de geschiedenis van de F-16 eens te herschrijven vanuit het perspectief van financieel beheer en Rekenkamercontrole.

2 PROLOOG

Rond 1975 speelde wat toen «de order van de eeuw» werd genoemd. Het betrof de vervanging van de ruggengraat van de Koninklijke Luchtmacht, de F-104G Starfighter. De koude oorlog met het voormalige Warschaupact was een nieuwe periode ingegaan met een nieuwe doctrine: «het aangepaste antwoord» van het Noord-Atlantisch bondgenootschap (NAVO).

In Nederland had het kabinet-Den Uyl de Defensienota Om de veiligheid van het bestaan door het parlement geloodst.¹ De Starfighter, snel maar niet veelzijdig, paste niet meer in de nieuwe doctrine. Dit toestel moest worden vervangen door een modernere alleskunner die het Nederlands takenpakket binnen de NAVO beter kon ondersteunen. De noodzaak van de vervanging was onderwerp van een heftig parlementair en partijpolitiek debat. De keuze voor een opvolger was dat eveneens. Het ging tussen twee langer bestaande Europese ontwerpen en een nieuw Amerikaans ontwerp, waarvan alleen een prototype rondvloog. Minister van Defensie ir. H. Vredeling maakte destijds met de uitspraak «Congressen kopen geen vliegtuigen» een eind aan de discussie in de grootste regeringspartij en koos, net als drie andere Europese NAVO-landen, voor de Amerikaanse F-16.

Not-to-exceed price

«A further inducement to the European Governments to select the F-16 was the ability of the U.S. to offer a «not-to-exceed price» of about \$ 6 million that would give the Europeans some protection against the wild cost growth commonly experienced in major weapon systems procurements.»²

Op 10 juni 1975 ondertekenden de vijf deelnemende landen een «Memorandum of understanding» (MOU) en legden de basis voor een coproductieprogramma. De ministers Vanden Boeynants (België), Møller (Denemarken), Fostervoll (Noorwegen) en Schlesinger (Verenigde Staten) committeerden zich met Vredeling aan het in gezamenlijkheid ontwerpen en bouwen van 998 F-16-vliegtuigen waarvan de eerste rond 1979 moesten gaan vliegen. Het was een miljardenproject. De organisatie was zeer complex en er waren geen precedenten.

Het F-16-programma was primair een militair programma met slagkracht in de lucht als doel. Economische belangen en werkgelegenheid speelden ook een belangrijke rol. Over deze onderwerpen en de hierbij behaalde resultaten is al veel gezegd en geschreven. Deze publicatie behandelt voornamelijk de historie van het financieel beheer en de rol van de rekenkamers van de vijf deelnemende landen daarin.

Voor het financieel beheer van een langdurig lopend project als de F-16 had Nederland rond 1975 slechts een beperkt instrumentarium. Datzelfde gold voor de andere drie Europese landen die deelnamen aan het F-16-project. De Amerikanen waren hier al verder mee. Het was dan ook geen punt van discussie dat de financiële projectadministraties en procedures op Amerikaanse leest werden geschied. Vooral ook omdat de Amerikanen ook het grootste financieel belang vertegenwoordigden en als «pilot nation» fungeerden. De Europeanen maakten gebruik van de gespecialiseerde Amerikaanse overheidsdiensten.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1973–1974, 12 994 nr. 1.

² GAO review/summer 1976, artikel van de Amerikaanse rekenkamer over de implicaties van het F-16-project.

Rond 1975 was de Algemene Rekenkamer bezig haar controletaak en -aanpak opnieuw in te richten naar aanleiding van de nieuwe Comptabili-

teitswet 1976. Deze wet verving de eerste Comptabiliteitswet uit 1927 en maakte de weg vrij naar een meer moderne en systeemgerichte controle-aanpak, doelmatigheidsonderzoek en onderzoek bij bedrijven waarmee het Rijk een financiële binding had.

De Comptabiliteitswet 1976 bood ook een kader voor een beter beheer van de overheidsfinanciën. Veel houvast voor de beheersing van langetermijnprojecten van grote omvang gaf ze echter niet. De financiële overheidsautomatisering stond nog in de kinderschoenen, en de financiële functie kende een beperkte graad van professionalisering. De goedkeuring van de rijksrekeningen kende achterstanden tot wel zes jaar!

Het duurde even voor de financiële implicaties van het F-16-project waren doorgedrongen tot de nationale rekenkamers van de deelnemende Europese landen. Toen dat wel het geval was, kon niemand voorzien dat ze 25 jaar lang aandacht zouden schenken aan dit onderwerp. Met afstand is het F-16-project het langstlopende project binnen de Algemene Rekenkamer. Er zijn meer dan honderd memo's en rapporten in de archieven te vinden. Al die rapportages schetsen een vrij consistent beeld en bevestigen dat de vinger aan de pols werd gehouden.

3 AFSPRAKEN

Het keuzeproces dat resulteerde in deelname aan het F-16-programma kan worden omschreven als een complex steekspel tussen regering, parlement en bedrijfsleven. Politieke, militaire en economische argumenten wisselden elkaar in hoog tempo af en werden steeds anders gewogen. De keuze voor de Starfighter rond 1962 was nog een uitvloeisel van naoorlogse Amerikaanse militaire hulp aan Europese NAVO-partners. Nederland had daar destijds een aantal toestellen gratis bij gekregen. Ze werden in licentie door Fokker gebouwd.

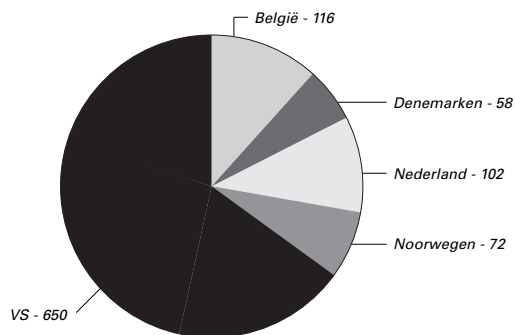
Rond 1975 lagen de kaarten duidelijk anders. De Europese vliegtuigbouw-industrie was zelf in staat concurrerende toestellen te bouwen. Bovendien speelde er een anti-Amerikaans sentiment in Nederland, dat mede was veroorzaakt door het Vietnamconflict.³

Uiteindelijk waren er drie kandidaten om de F-104G Starfighter op te volgen. De Franse Mirage F1, de Zweedse Saab Viggen en de Amerikaanse F-16, die alleen nog als prototype rondvloog. De F-16 was overigens een winnend ontwerp na een competitie met een ander Amerikaans toestel. Toen de kruitdampen van het debat waren opgetrokken en de uiteindelijke keuze voor de F-16 was gemaakt, konden de onderhandelingen tussen de vier Europese NAVO-partners en de Amerikanen beginnen.

Op 10 juni 1975 ondertekenden de vijf ministers van Defensie het «Memorandum of Understanding» (MOU), waarin de rechten en plichten van alle betrokkenen waren vastgelegd. Het MOU was een soort «grondwet» voor het F-16-project. Hierin werden onder meer geregeld: de compensatieorders, de overdracht van kennis en technologie, de prijzen, de betalingsmodaliteiten, de op te richten productie-instellingen en de testfaciliteiten.⁴

De eerste 998 F-16's, later werden ze de «initial buy» genoemd, waren als volgt over de landen verdeeld.

figuur 1 initial buy F-16



³ Een uitgebreide analyse over de F-16-besluitvorming is beschreven in *Hoogvliegers over de Lage Landen* van W. Willems e.a. Uitgave: Internationale vredesinformatiedienst 1984. ISBN 90-70316-26-9.

⁴ 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.

Enkele jaren later deden de landen vervolgbestellingen, de «follow-on buy». Nederland nam er nog eens 111 voor zijn rekening, en heeft in totaal 213 F-16's afgenomen.

Het MOU kwam tot stand onder hectische omstandigheden. De tijdsdruk was groot en het unieke coproductiearrangement bracht de vijf naties op juridische terreinen waar niemand zich ooit op had begeven.

Arrangements

«That's why the Steering committee was meeting so often and so late in to the night later on, coming up with other arrangements if you tried to write all the details out, before ever getting the program going, you would still be trying to write it down.» (Lt. Gen. George L. Monahan, voormalig project-directeur USAF)⁵

Een van de belangrijkste onderdelen in het Memorandum vormde de «not-to-exceed price». Volgens deze afspraak mochten de kosten per toestel niet hoger worden dan \$ 6.09 miljoen (koerspeil 1975). Dit was een baken om kostenontwikkelingen aan een limiet te binden. De not-to-exceed price was samengesteld uit:

Airframe	\$ 3 450 mln	kale vliegtuig
Engine	\$ 1 445 mln	motor
Radar	\$ 0 372 mln	radar
GFAE	\$ 0,153 mln	door Amerikaanse overheid geleverde apparatuur en installaties
FSD share	\$ 0,470 mln	aandeel in de ontwikkelkosten (EMD ¹)
Industry management	\$ 0,005 mln	managementkosten industrieën
Duplicate tooling	\$ 0 196 mln	kosten Europese productielijnen
Total	\$ 6 091 mln	

¹ Engineering Manufacturing Design.

De Europeanen zouden verder voor gegarandeerd 58% van hun aanschaffingen compensatie krijgen in de vorm van tegenorders zodra een productie van 1500 toestellen zou worden gehaald.

Het MOU gaf ook indicaties van wat er allemaal niet door deze prijzen werd gedekt. Dit waren onder meer trainingskosten en reservedelen die per land verschilden. In de latere «Letter of Offer and Acceptance» (LOA) waarin Nederland de juridische verplichting tot koop aanging, werd dan ook een totaalbedrag overeengekomen van \$ 786 289 100 (voor 102 F-16's). Dat was \$ 7 708 716 per toestel.

Toen het project eenmaal liep, volgde er nog veel discussie over de rechten en plichten uit het Memorandum. De tekst bleek voor velerlei uitleg en interpretatie vatbaar. De Amerikanen verzochten verschillende malen dat de Europeanen het allemaal veel te letterlijk namen en harde onderhandelaars waren.

Skilled professionals

«Maxfield Associates further stated that the European nations were represented at the negotiation tables by skilled professionals who were more experienced in the preparation of international agreements than the USA team. And, the Europeans had the advantage of comparing the initial incomplete American cost data against competing offers provided by the French and the Swedish. The European countries moreover, skillfully used the escalating offers of the French, Swedish and Americans to gain more favourable concessions.»⁶

⁵ MOU review, onderdeel van een Amerikaans lessons learned rapport *Lessons from harvest Partner, Management of the F-16 program*, USAF 1988.

⁶ zie eerdere voetnoot 5.

4 CONTROLERECHTEN

De vijf deelnemende naties legden nadere afspraken en regels over het F-16-project vast in zogenaamde «Technical Agreements». Er zijn twintig van dit soort documenten van kracht geworden. Het eerste document – TA1 – behandelde de controle. Om tot TA1 te komen kwamen de rekenkamers van vier partnerlanden in 1976 bijeen en legden de kiem voor een jarenlange samenwerking, de zogeheten F-16 SAI (Supreme Audit Institutions) working group, ofwel de F-16 SAI Conference.

Aanvankelijk wist de Algemene Rekenkamer niets van deze samenwerking af. Tijdens een eerste oriëntatie op het F-16-programma in 1978 ontdekte ze pas dat haar vier zusterinstellingen TA1 al in 1976 hadden medeondertekend. De Algemene Rekenkamer vroeg de toenmalig minister van Defensie Scholten om opheldering. Die meende dat de F-16 uitsluitend tot de competentie van de eigen accountantsdienst behoorde. Hij had de Algemene Rekenkamer niet bij het vooroverleg betrokken omdat ze nu eenmaal alleen achteraf controleert.⁷ Het feit dat de andere landen hun rekenkamer wel hadden gestuurd, maakte geen indruk op de minister. In de context van de Comptabiliteitswet 1927 was er misschien wel wat te zeggen voor de redenering van de minister. Maar de wet was net veranderd. Het College van de Algemene Rekenkamer nam dan ook geen genoegen met de uitleg en schreef de minister dat «het haar normaal zou hebben toegeschenen indien zij terzake van deze overeenkomst was geraadpleegd.»

In de overige deelnemende landen hadden departementale accountantsdiensten een andere rol en was het derhalve ook vanzelfsprekend dat de rekenkamers bij de controle werden betrokken. In Nederland ontbrak het op dat punt aan afspraken.

Toen de Noorse rekenkamer in januari 1979 een brief stuurde met een uitnodiging om met de vijf rekenkamers bijeen te komen, voegde de Algemene Rekenkamer zich alsnog bij de zusterinstellingen. Het Collegelid dr. W. Drees ging samen met een medewerker naar Noorwegen voor een eerste bijeenkomst. Ze werden vergezeld door een ambtenaar van de accountantsdienst van het Ministerie van Defensie.

Uit correspondentie uit die tijd blijkt dat de rekenkamers van de vier Europese landen op een gegeven moment ontdekten dat de Amerikaanse rekenkamer, de General Accounting Office (GAO), zich in Europa vertoonde om eigen waarnemingen te doen – naast de «contract-auditors» van de Europese ministeries van Defensie. De Noren riepen de Europese collega's op om op dezelfde wijze hun rechten in de Verenigde Staten uit te oefenen. De controlerechten die in TA1 aan de rekenkamers waren toegekend, moesten immers ook uitgeoefend worden om geloofwaardig te blijven. Daarnaast wilden de rekenkamers de kans niet voorbij laten gaan om van elkaars werkwijzen en die van de GAO te leren. Voor de rekenkamers in Europa zou het voor het eerst zijn om op zo'n manier met elkaar samen te werken.

Medio 1979 ging de F-16-werkgroep van rekenkamers aan de slag. Al snel bleek dat de mandaten en de taakopvattingen van de vijf rekenkamers verschilden. De rekenkamers van de Verenigde Staten, België en Nederland gingen er in principe vanuit dat de departementale accountantsdiensten verantwoordelijk waren voor de voorcontrole en dat gespecialiseerde interne controleorganen de contracten zouden beoordelen. De Noren en de Denen hadden destijds andere opvattingen. Zij wilden – overeenkomstig hun wettelijke taak – eigen onafhankelijke waarneming

⁷ Verslag Algemene Rekenkamer 1979, § 6.2, «Beoordeling uitgaven van het Ministerie van Defensie die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten.»

ter plekke doen. De anderen hadden noch de expertise noch de ambitie om dit type controles te doen.

TA1 was niet duidelijk over de rol van de rekenkamers en liet ruimte voor zowel de Scandinavische opvatting als de Nederlands/Belgische. Nederland en België wilden eigenlijk hun Defensie-accountantsdiensten bij het samenwerkingsverband tussen de rekenkamers betrekken. Hier waren de Scandinaviërs echter fel op tegen. Ze vonden dat dit de onafhankelijke positie van rekenkamers tegenover hun ministeries in gevaar bracht. De Denen kwamen met een compromis: de rekenkamers zouden zich eerst een oordeel moeten vormen over de organisatie van het F-16-project en de waarborgen voor het goed nakomen van de contractuele afspraken tussen de landen. Dit ging alle rekenkamers ongeacht hun taak aan, en paste bij de positie van «Supreme Audit Institution» die in de positie is om rechtstreeks aan regering en parlement te rapporteren. Als rekenkamers hierbij expertise wilden benutten van «lagere» controleorganen, dan konden medewerkers daarvan een «waarnemerstatus» krijgen. Aldus werd besloten.

5 REKENKAMERS EN DE F-16

5.1 Inleiding

In de 25 jaar rekenkamerbemoeyenis met de F-16 zijn diverse onderwerpen aan de orde geweest. In dit hoofdstuk is een keuze te vinden van de belangrijkste onderwerpen waarmee de F-16-conferentie van rekenkamers (F-16 SAI Conference) zich heeft bezighouden. Verder wordt kort aandacht besteedt aan enkele onderwerpen die de Algemene Rekenkamer buiten het werkgroepverband zelf heeft onderzocht.

5.2 Eerste waarnemingen

Tijdens de eerste bijeenkomsten kwamen de rekenkamers tot de conclusie dat het project erg complex was en dat het zich goeddeels aan hun waarneming onttrok, omdat de administraties grotendeels in Amerika werden gevoerd. Ze vonden het nodig om een nadere oriëntatie in de Verenigde Staten te doen bij de betrokken overheidsorganisaties (zie bijlage 1 voor een beknopte beschrijving) en de werkverbanden die tijdelijk waren opgericht in het kader van het project. Afhankelijk van de uitkomsten wilden de rekenkamers besluiten hoe ze eventuele verdere controles konden uitvoeren.

Binnen een krap schema bezochten de rekenkamers de beoogde instanties volgens plan. Collega's van de Amerikaanse rekenkamer fungeerden als liaison. In het Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1980⁸ zijn de uitkomsten van de oriëntatie te vinden.

Aan de orde kwam:

- De constructie van een «currency clearing house» voor het valuta-verkeer. Dit was ingesteld om te voorkomen dat de bij het F-16-project betrokken overheden en industrieën te maken kregen met onbedoelde valutawinsten of -verliezen. Het kwam erop neer dat de vijf landen alle rekeningen in alle vijf valuta's moesten voldoen volgens een vaste onderlinge verhouding naar rato van het aantal af te nemen toestellen. Gezien de aantallen F-16's betekende dat ongeveer tweederde van het bedrag in Amerikaanse dollars en eenderde in de Europese valuta. De uitvoering van deze afspraak was zeer complex;
- De Amerikaanse systematiek van contractprijsaanpassingen door de inflatie en de invloed daarvan op voorschotbetalingen;
- De overheadkosten als reis- en verblijfskosten, waarvan niet duidelijk was hoe, en aan wie deze doorberekend moesten worden.

De Algemene Rekenkamer trad niet in details maar kwam tot de slotconclusie dat «de indruk is verkregen dat het F-16-project in het algemeen effectief wordt geleid en dat bij handhaving van dit peil erop mag worden vertrouwd dat de uitvoering van dit gecompliceerde project tot een goed einde mag worden gebracht.»

Uit dossiers die aan het Verslag ten grondslag liggen blijkt dat de rekenkamers verder kritiek hadden op het (niet) verantwoord van rentebaten. Dit werd naar tevredenheid opgelost. In Nederland werden de rente-inkomsten voortaan verantwoord op de begroting van het Ministerie van Defensie.

De comptabele regels in Nederland waren niet ingesteld op een langdurig project van deze aard. Er werd bijvoorbeeld geld geparkeerd in trustfonds in de Verenigde Staten om in de liquiditeitsbehoefte van de fabrikanten te

⁸ Verslag Algemene Rekenkamer 1980, § 6.15 «Beoordeling uitgaven van het Ministerie van Defensie die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten.»

voorzien tijdens de productie en om discrepanties tussen betalings-schema's en beschikbare middelen op te vangen. Maar het Ministerie van Financiën en de Nederlandse Bank werkten actief mee aan het dirigeren van de geld- en valutastromen. Daarom was de Algemene Rekenkamer na vooroverleg, wel zo praktisch om hier verder geen punt van te maken. Problemen met financiële regelgeving speelden overigens bij alle partnerlanden.

Budgetary paradox

«Because of US congressional budgetprocess, the US Government could not commit to purchasing 650 aircraft but could only provide a plan pending funding approval. However, as stated by Mr. Jan van Houwelingen, deputy for logistics to the Dutch Defense Minister, the European countries also had a budgetary paradox. He said that on the one hand, defense budgets were fixed over time to such a degree that it was difficult to make available money for promising co-operative projects. He added that if co-operative projects were implemented, they were threatened continually by austerity reviews. He said that it was difficult to get development and procurement projects moving, and abandoning them was very easy. A greater budget flexibility was required to insure successful co-operative pursuits lasting for more than a single fiscal year.»⁹

5.3 De opslagen

Tijdens een tweede reis bekeken de Europese rekenkamers een aantal onderwerpen die eerder de aandacht hadden getrokken, maar nader onderzoek vergden. In het Verslag over 1983¹⁰ maakte de Algemene Rekenkamer opmerkingen over onduidelijkheid bij het vaststellen van de «loadings». Dit waren de opslagen voor de Amerikaanse hoofdaannemers (i.c. General Dynamics voor de vliegtuigen en Pratt and Whitney voor de motoren) op de kosten van de Europese deelproductie.

Loadings

De F-16 was een Amerikaans initiatief en werd grotendeels door Amerikaanse industrieën geproduceerd. In het kader van compensatieafspraken werd er echter in Europa een complete coproductielijn ingericht: Fokker in Nederland en SABCA in België. Gevolg was dat de Amerikaanse industrieën hierdoor inkomsten derfden. Ze veronderstelden ook dat het voordeliger zou zijn als alle F-16's via een enkele productielijn in de VS werden geproduceerd.

De Amerikanen vonden dat de Europese deelname aan de productie in ieder geval niet betaald mocht worden door de Amerikaanse belastingbetaler. Ze vonden dat de Europese landen de extra kosten zelf moesten compenseren in de vorm van «loadings» (opslagen) op de «kale» prijzen voor de F-16's. De opslagen maakten in principe onderdeel uit van de not-to-exceed-prijzen voor de F-16's.

Er was echter geen algemeen geaccepteerde standaardmethode voor het berekenen en administreren van zo'n opslag voorhanden. Dat had ook te maken met het unieke karakter van de coproductie: het ging hier niet om onderaannemerschap, maar om een situatie waar overheden onderling de contractpartners vormden.

De rekenkamers hadden niet zozeer problemen met het principe van de opslagen. Dat was onderdeel van de overeenkomst. Ze hadden moeite met de weinig inzichtelijke manier waarop het bedrag van de opslag tot stand kwam.

⁹ MOU review, onderdeel van een Amerikaans lessons learned rapport *Lessons from harvest Partner, Management of the F-16 program*, USAF 1988.

¹⁰ Verslag Algemene Rekenkamer 1983 § 5.11 «Beoordeling uitgaven van het Ministerie van Defensie die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten.» Tweede Kamer, vergaderjaar 1983–1984, 18 313, nrs. 1–3.

¹¹ *Paper on the history and impact of the loading issue on the F-16 program*, F-16 SAI conference April 29, 1982.

De rekenkamers constateerden dat er al van meet af aan discussies liepen tussen de Europese partners en de Amerikanen. Het F-16 Steering Committee, waarin de hoogste vertegenwoordigers van de luchtmachten hun regeringen vertegenwoordigden, had geen duidelijkheid weten te scheppen over de hoogte van de loadings. Een eigen analyse van de Europese rekenkamers maakte duidelijk hoe complex het probleem was.¹¹

De Amerikaans/Europese tegenstellingen vloeiden overigens ook voort uit verschillende interpretatie van wet- en regelgeving. Ook de not-to-exceed price kwam door deze kwestie weer ter sprake. De Amerikanen (met name de industrie) interpreteerden dit liever als een *doel*, de Europeanen als een *plafond*. De Europese rekenkamers persisteerden natuurlijk bij dat laatste, en zagen er op toe dat deze interpretatie overeind bleef.

De druk van de rekenkamers leidde er toe dat het F-16 Steering Committee een werkgroep instelde om het loading issue definitief op te helderen.¹² Door middel van een «overhead benefit analysis» kwam deze werkgroep tot de conclusie dat de aan elk van de partners toegewezen kosten binnen redelijke grenzen evenredig waren aan de genoten voordelen. Met andere woorden: de opslagen op de Europese productie compenseerden de gedeelde omzet van de Amerikaanse industrie in die mate dat beide partijen tevreden konden zijn.

De rekenkamers vonden de analyse niet erg concreet omdat deze nog steeds weinig inzicht gaf in de berekeningswijze van de opslagen. Ze schortten hun oordeel op maar hielden wel de vinger aan de pols bij de ontwikkeling van de not-to-exceedprijs. Immers zolang deze onder het overeengekomen plafond bleef, zouden ook de loadings binnen acceptabele grenzen blijven.

Rond 1990 meende de F-16 SAI Conference dat er alsnog maximale zekerheid gewenst was over de juiste prijzen inclusief de loadings, aangezien de eindafrekening voor de eerste 998 vliegtuigen in zicht was.¹³ Onder voorzitterschap van Collegelid Saskia J. Stuiveling is daarover intensief overleg gevoerd met de Amerikaanse rekenkamer. Deze schoot haar Europese collega's te hulp met een onderzoek waarin de prijzen van een deel (twee stukken airframe en het munitietransportsysteem) van de Europese coproductie vergeleken werden met een vergelijkbaar deel van de Amerikaanse productie door General Dynamics.¹⁴ De Amerikaanse rekenkamer concludeerde dat de opslagen «reasonable and accurate» waren. Ze onthulde ook de systematiek waarlangs de opslagen berekend waren en verklaarde dat er volgens Amerikaanse controlestandaards gewerkt was. Prijsdetails zelf mochten niet worden onthuld in verband met industriële concurrentiebelangen. Omdat het er naar uitzag dat de not-to-exceedprijs op dat moment definitief onder het afgesproken plafond zou blijven, hadden de rekenkamers geen sterk argument meer om een punt te maken van de opslagen. Ze namen genoegen met het rapport van de Amerikaanse Rekenkamer.

Wel bleven de rekenkamers op het standpunt staan dat achteraf gezien in het MOU 1975 de transparantie rond loadings duidelijker had moeten zijn geregeld. De rekenkamers schreven dan ook een brief aan het F-16 Steering Committee en hun respectievelijke ministeries om in nieuwe vergelijkbare situaties dit punt op voorhand te regelen.

De Amerikanen zelf hadden ook twijfel over de hoogte van de loadings en de overheadkosten van het FMS-stelsel. Dat blijkt uit eerder onderzoek van de Amerikaanse rekenkamer in het kader van hun reguliere taak voor het Amerikaanse Congres. Ze meende dat de Amerikaanse overheid misschien wel tekort kon komen bij de afrekening van het F-16-programma. Dit illustreert dat alle partijen problemen hebben gekend met het tekort aan transparantie op dit punt.¹⁵

¹² Verslag Algemene Rekenkamer 1984, § 5.3 «Beoordeling uitgaven van het Ministerie van Defensie die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten.» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 18 918, nrs. 1–3).

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 481, nrs. 1–2. § 3.10.4, «Beoordeling uitgaven van het Ministerie van Defensie die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten.»

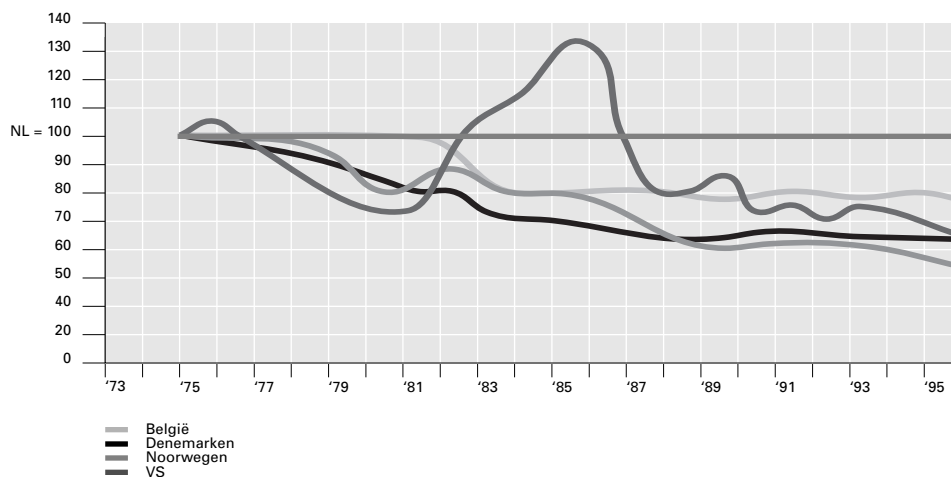
¹⁴ GAO/NSIA-90-181 F-16 Program Premiums.

¹⁵ GAO: Contract for the Development and Production of F-16 Aircraft] PSAD-78–3 October 21, 1977.

5.4 Meevallende kosten

In de loop van de jaren tachtig lag het F-16-project goed op stoom. De Nederlandse overheid was in die tijd ook druk bezig met de operatie Comptabel Bestel.¹⁶ Doel was een verbetering van publieke administratie. De noodzaak van nieuwe financiële beheersinstrumenten werd onderstreept door de onbeheersbaarheid van langdurige projecten, zoals de Oosterscheldewerken, de staatssteun aan Rijn-Schelde-Verolme en het Walrusproject. In hoog tempo nam de Nederlandse overheid maatregelen. Ze verbeterde de departementale accountantscontrole en werkte achterstanden in de goedkeuring van de Rijksrekening weg. Bovendien kwam er een «slot» op de begroting door middel van het Geïntegreerd Verplichtingen Kasstelsel (GVKA). De Comptabiliteitswet 1976 werd in 1986 aangepast en de Algemene Rekenkamer maakte zich op voor het jaarlijks opstellen van een Rapport bij de Rekening (tegenwoordig «rapport bij de financiële verantwoording»).

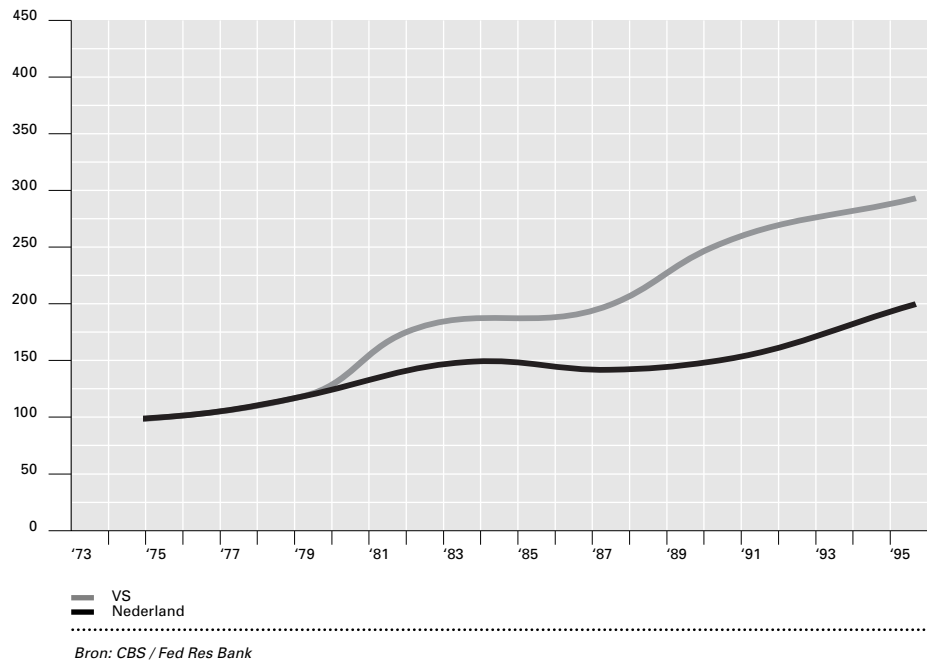
figuur 2 MNFP F-16 landen valutaschommelingen startjaar 1975 (NL=100)



Bron: CBS Statline

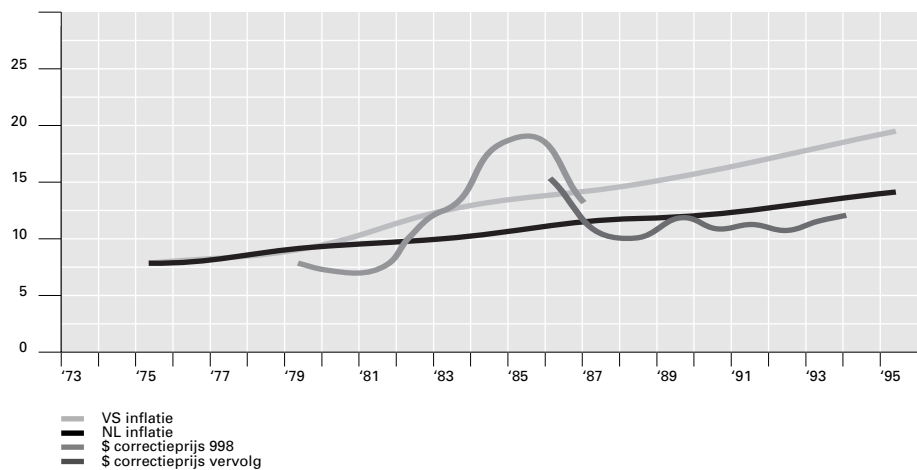
Uit de eerste grafiek (figuur 2) blijkt dat de koersen in de loop van het project vrij beweeglijk zijn geweest. De Amerikaanse dollar kende de grootste schommeling. De Nederlandse gulden werd vanaf eind 1986 met afstand de krachtigste valuta ten opzichte van de andere partnerlanden. Vanwege de systematiek van het «currency clearing house» (zie § 5.2) kreeg onze munt relatief meer gewicht.

¹⁶ *Operatie Comptabel Bestel*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1986–1987, 19 395 nr. 14.



Uit de tweede grafiek (figuur 3) blijkt verder dat de inflatie in de Verenigde Staten zich na 1979 aanzienlijk progressiever ontwikkelde dan in Nederland.¹⁷

figuur 4 F-16 prijspeilontwikkeling



¹⁷ De Algemene Rekenkamer heeft hier twee vergelijkbare indexen gebruikt, namelijk de Consumer Price Index in de Verenigde Staten en in die in Nederland. Er zijn meer verfijnde indexen gericht op de (vliegtuig-)industrie, maar die zijn per land lastiger vergelijkbaar. De grafiek moet dan ook met enige reserve worden bekeken. De trend zal evenwel niet substantieel afwijken.

De derde grafiek (figuur 4) combineert de Amerikaanse inflatie en de koers van de dollar en *indiceert* hoe de not-to-exceed-prijs zich in guldens globaal heeft ontwikkeld gedurende de jaren.¹⁸ De prijs bedroeg rond de f 15 miljoen (€ 6,8 miljoen) in 1979, klom naar f 40 miljoen (€ 18,2 miljoen) medio 1985 en stabiliseerde zich vanaf 1988 rond de f 23 miljoen (€ 10,4 miljoen) tot aan 1995, het jaar waarin het merendeel van de betalingen wel was gedaan. De trendbreuk rond 1985 komt door de verlaagde prijzen van de vervolgbestelling.

Duidelijk is dat de sterke daling van de Amerikaanse dollar rond 1986 een neerwaarts gericht prijspeil voor de F-16 betekende. Dit prijspeil stabiliseerde zich vanaf 1988 in weerwil van de inflatie in de Verenigde Staten en die in Nederland. De inflatie werd dus gecompenseerd door de koersval van de dollar. Een gunstige ontwikkeling voor de Europese partners dus, en gezien de sterke gulden het meest voor Nederland.

En toch kwam deze meevaller negatief in het nieuws. Waarom? Dat had weer een andere oorzaak. Bij het aangaan van verplichtingen voor grote materieelprojecten in de Verenigde Staten schafte het Ministerie van Defensie als regel termijndollars aan. Met die dollars – tegen een vaste koers – kon het ministerie zich indekken tegen grote koersschommelingen. Zo kon het voorkomen dat het F-16-budget door een koersstijging van de dollar ineens omhoog zou schieten en de Defensiematerieelplannen in zijn totaliteit zou doorkruisen.

De werkelijkheid ontwikkelde zich echter in omgekeerde richting. Zoals in de eerste grafiek te zien valt, trad er in het eerste kwartaal van 1986 juist een sterke daling van de Amerikaanse dollar in.

In april 1986 kocht het Ministerie van Defensie nog voor f 385 miljoen (€ 175 miljoen) aan termijndollars, bedoeld voor de F-16 en het Patriot-raketsysteem. Dit bleek een ongelukkige keuze. De termijndollars werden aangeschaft tegen een koers van f 2,58 (€ 1,17), terwijl de Amerikaanse dollar uiteindelijk zou wegzakken tot ver onder de f 2,00 (€ 0,90).

Het feit dat het Ministerie van Defensie met onnodig dure termijndollars zat opgescheept, kwam negatief in de media. Verhitte discussies in de Tweede Kamer volgden.

Berichtgeving in de media vormde voor de Commissie van de Rijksuitgaven en de vaste Commissie voor Defensie aanleiding om een «fact finding onderzoek»¹⁹ te verrichten naar de financiering van de F-16. Uit het onderzoek bleek het volgende:

- De F-16's van de vervolgbestellingen waren goedkoper uitgevallen (circa \$ 0,9 miljoen prijspeil 1975). De bijdragen voor ontwikkelkosten en productielijnen werden voor de Europese partners geëlimineerd, en vanwege de schaalgrootte waarin het toestel inmiddels werd geproduceerd waren de overige componenten ook goedkoper geworden. Dit voordeel was nog niet in de behoeften doorberekend.
- Er was nog gerekend met achterhaalde dollarkoersverwachtingen van de Amerikaanse autoriteiten.

In het Kamerdebat werd de link gelegd met de Walrusaffaire. Daar waar de kosten van deze onderzeeër onbeheersbaar waren (deze werd steeds duurder), bleek de aanschaf van de F-16 achteraf gezien een meevaller.²⁰ De Tweede Kamer viel uiteindelijk niet zozeer, zoals de media, over het gebruik van termijndollars. In de jaren 1975–1987 had het benutten van dit instrument immers f 250 miljoen (€ 113 miljoen) opgeleverd. Vooral viel ze over het feit dat ze te laat was geïnformeerd en het in de krant had moeten lezen. En ze viel over het feit dat uit de fact-finding tevens bleek

¹⁸ Een trend in guldens geeft uiteraard hetzelfde beeld.

¹⁹ Factfindings waren eigen onderzoeken rond 1988 door de vastekamercommissies aan de hand van accountsrapporten en opmerkingen van de Algemene Rekenkamer.

²⁰ Zie behalve de eerder aangehaalde Kamerstukken ook de doctoraalscriptie *De invloed van de Algemene Rekenkamer op het beleid van het ministerie van Defensie*, G. Bergsma en J. Wehren, Ministerie van Defensie 1995. Hier worden parallellen getrokken tussen beide cases qua werking van het beheersinstrumentarium.

dat het Ministerie van Defensie al dollars had gereserveerd voor verplichtingen die de Kamer nog moest goedkeuren.

Verkeerd ingelicht

Tweede Kamerlid Engwirda (D66): «De prijsdaling bij de F-16 is aan de Kamer gemeld in het Kamerstuk 19 700 Nr. 3. In die brief is mededeling echter op zodanige wijze gedaan dat de indruk werd gewekt dat de prijsdaling in maart '87 was opgetreden. Nu wordt beweerd dat de prijsdaling reeds in maart '86 was opgetreden. Als dat waar is, dan is duidelijk welke fout in april 1986 bij de aankoop van termijndollars is gemaakt. Dit spoot echter niet met de brief van vorig jaar. De Kamer is op enigerlei moment verkeerd ingelicht. Is dat nu, of was dat vorig jaar?»

De termijndollarkwestie leidde tot aanpassingen in de procedures die herhaling moesten voorkomen. Ook de accountantsdienst kreeg een rol bij het vooraf toetsen van voorgenomen termijndollar contracten.²¹ Natuurlijk was het wel zo dat de blijvend lagere dollarprijs en de kostenreducties uiteindelijk gunstig uitvielen voor het hele project vanuit Nederlandse optiek.²² Het werd alleen pas later onderkend. De zaak maakte wel duidelijk dat het ook andersom had kunnen uitpakken. De systematiek hield kennelijk het risico in dat het Ministerie van Defensie en de Tweede Kamer wellicht even zo goed (te) laat op de hoogte zouden zijn van tegenvallende ontwikkelingen.

Increased costs

Natuurlijk waren koersmeevallers in Europees opzicht een tegenvaller voor de Amerikanen. De Amerikaanse Rekenkamer had al eens gerapporteerd: «The coproduction requirement has created numerous management challenges. At least two European coproducers have profited in converting their currency to U.S. dollars, and others are suspected of doing the same. This is a violation of an agreement between the United States and the European Participating Governments (EPG). In addition, due to the dollar's decline, the United States has been subjected to increased costs under the F-16 program.»²³

5.5 F-16-vloot niet geheel paraat

Eind jaren tachtig verrichtte de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de inzetbaarheid van de F-16-squadrons.²⁴ Zou Nederland kunnen voldoen aan verplichtingen jegens de NAVO? De Algemene Rekenkamer kwam tot de conclusie dat Nederland de NAVO-normen niet haalde. Vliegers en onderhoudstechnici waren onvoldoende inzetbaar en geoefend, en er was personeelstekort. Bovendien bleken reservedelen voor het onderhoud onvoldoende beschikbaar.

Staatssecretaris Van Houwelingen van Defensie kondigde maatregelen aan om de personeelstekorten op te heffen. Hij verhoogde de vliegtoelagen en bindingspremies en verlengde de aanstellingsduur. Uit de correspondentie bleek overigens dat hij twijfel had over de peildatum waarop de Algemene Rekenkamer de vliegbases had getoetst. Het College liet dat niet op zich zitten en liet een nieuwe toets verrichten op een peildatum zoals gesuggereerd door de staatssecretaris. Resultaat was dat de NAVO-norm evenmin werd gehaald.

Ter verbetering van de beschikbaarheid van reservedelen nam de staatssecretaris eveneens maatregelen. Het onderhoud werd voortaan meer uitbesteed en er kwam een beter beheer voor reparerbare onderdelen.

²¹ Rapport bij de Rekening 1988, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 21 299-05 nr. 3.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 210. Later zou een kostenoverschrijding van circa f 1 mlrd (€ 455 miljoen) worden becijferd. De Algemene Rekenkamer was later op grond van een analyse van de projectadministratie van mening dat deze ontoereikend was gebleken voor het volgen en beoordelen van het kostenverloop.

²³ GAO-rapport *The Multinational F-16 Aircraft Program: Its Progress and Concerns*, PSAD-79-63 June 25, 1979.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 481, nrs. 1–2, § 3.10.1, «Gevechtsgereedheid/inzetbaarheid van het F-16-wapensysteem van de Koninklijke Luchtmacht».

De Algemene Rekenkamer maakte in haar onderzoek ook nog een formeel punt: de organisatietabel met de gegevens over het optimaal benodigde personeel en materieel, stamde nog uit het Starfighter-tijdperk. Verouderd dus. De staatssecretaris ging hier verder niet op in.

De Tweede Kamer deelde de zorgen van de Algemene Rekenkamer.²⁵

Zorgen

Tweede Kamerlid Korthals (VVD):

«Moet er eerst altijd een rapport van de Rekenkamer nodig zijn alvorens de minister actie onderneemt? Het is toch sterk te betreuren dat men niet in staat is om voldoende uren te vliegen met een duur toestel als de F-16 als men evenmin kan voldoen aan de NAVO-normen? Denkt Defensie op deze manier aan bezuinigingen te komen? In feite heeft Nederland op dit moment te veel F-16's. Wat moet er in de nabije toekomst gebeuren?»

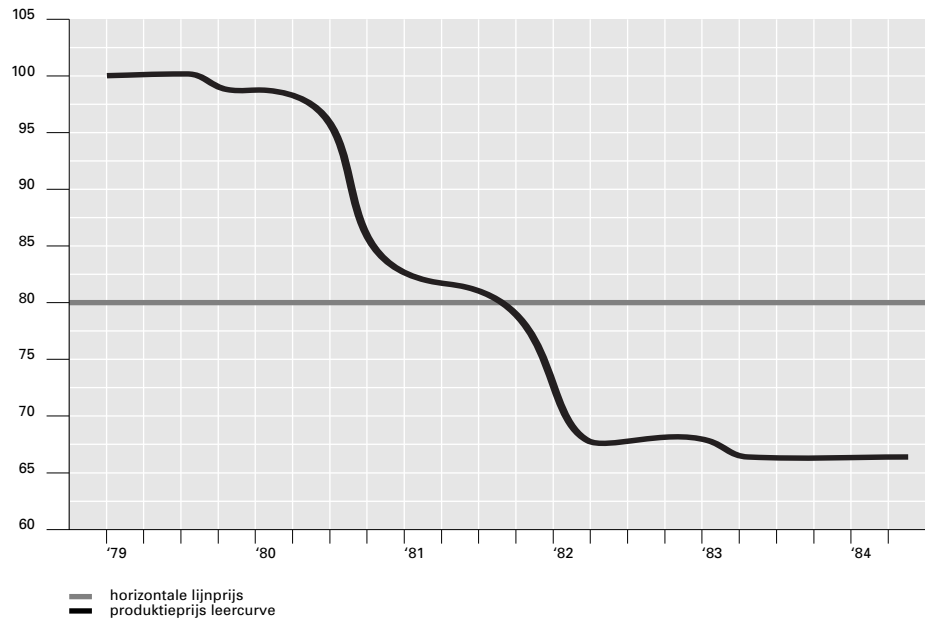
In zijn verweer op de vrij kritische vragen van de parlementsleden nam minister Ter Beek van Defensie echter alvast een voorschot op de consequenties van de val van de Berlijnse muur in 1989. Hij stelde dat het rapport van de Algemene Rekenkamer gericht was op een vliegtuigenbestand dat wel eens zou kunnen verminderen. Hij maakte gewag van het voornemen een squadron minder aan de NAVO beschikbaar te gaan stellen. Met andere woorden: leuk onderzoek, maar door de feiten achterhaald.

5.6 Trage eindafrekening

De F-16-contracten werden afgehandeld volgens de systematiek van het Foreign Military Sales programma (FMS). De administratie was daarmee ook uitbesteed aan de Amerikaanse overheid, die hiervoor overigens een vergoeding ontving (2%). Deze systematiek is gebaseerd op nacalculatie, zodat een afrekening per definitie pas achteraf plaatsvindt. Een extra complicerende factor voor de administratieve afwikkeling van de F-16 was het principe van de horizontale lijn (level-line). Dit waren de landen in het MOU overeengekomen. Net als bij het «currency clearing house», was dit principe bedoeld om alle partnerlanden zo gelijk mogelijk te behandelen. Iedereen moest overal dezelfde prijs voor betalen over de gehele periode. Dit lijkt eenvoudig, maar is bij vliegtuigbouw zeer gecompliceerd – zeker in het geval van verscheidene productielijnen. Bij vliegtuigbouw is er namelijk sprake van een «leer-curve».

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 300 X, nr. 72.

figuur 5 horizontale lijn principe en leercurve (voorbeeld)



Naarmate een productielijn langer in bedrijf is, wordt de productieprijs per eenheid lager. Dit komt onder meer doordat het personeel ingewerkt raakt en kinderziekten in de productiemachinerie zijn weggenomen. Bij de F-16 kon pas achteraf een «horizontale-lijnprijs» worden vastgesteld die voor iedereen hetzelfde was. Daardoor duurde het ook lang voor er een eindafrekening kon worden opgesteld. Daarbij kwam dat de landen onder de oorspronkelijke contracten vervolgaanschaffingen deden (bijvoorbeeld reserveonderdelen), waardoor er in de Amerikaanse administratie een aantal «subcases» ontstonden, die maar niet konden worden afgesloten omdat er regelmatig werd bijbesteld.

De rekenkamers zagen eind 1994 nog maar weinig voortgang in de uiteindelijke afrekening.²⁶ Omdat het System Program Office (SPO) voor de F-16 een defensieonderdeel was, vroegen ze de Amerikaanse Inspecteur-Generaal van de Krijgsmacht, de administratieve afrekening te bevorderen. Probleem vormde een aantal openstaande verplichtingen (Unliquidated Obligations oftewel ULO's). Het betrof soms bedragen waarvan eigenlijk niemand meer wist of ze nog verschuldigd waren. Personeel van het SPO moest dit uitzoeken voordat er administratief kon worden afgesloten. Immers, zodra er een afsluiting (case closure) had plaatsgevonden, was de juridische basis weg om nog een betaling te doen als iemand toch nog met een onbetaalde rekening kwam. Bij het SPO was het personeel al sterk gereduceerd, mede door het aflopend karakter van het F-16-project. Voor het uitzoekwerk was er eigenlijk weinig personeel meer beschikbaar.

De druk van de rekenkamers leidde tot een «accelerated case-closure» (sic), die uiteindelijk in het jaar 2000 tot de eindafrekening zou leiden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het de laatste jaren nog maar ging om onzekerheid over enkele miljoenen dollars. Ook mag worden gezegd dat het SPO de rekenkamers jaarlijks exact op de hoogte heeft

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nrs. 1–2.

gehouden van de laatste standen. Dit deel van de projectorganisatie had er ook zelf belang bij om tot afsluiting en decharge te komen.

Op 18 april 2000 kon de Algemene Rekenkamer minister De Grave van Defensie meedelen dat ze kennis had genomen van de administratieve afsluiting van de eerste 998 F-16's, waaronder de eerste 102 F-16's voor Nederland. Ze vroeg er aandacht voor om in de toekomst een dergelijk lang traject te voorkomen.

De rekeningen van de vervolgaanschaf van de Nederlandse F-16's (111 stuks) zijn tot op heden nog niet afgesloten. Dit jaar wordt deze definitieve afrekening verwacht.

Van het cumulatieve kostenbedrag voor de 213 F-16's (f 8,761 miljard) zal naar verwachting in de jaren 2001 en 2002 nog een bedrag van circa \$ 100 miljoen administratief worden afgeboekt van de nog openstaande verplichtingen en voorschotten.

5.7 Modernisering F-16-vloot

In 1990 stemden de regeringen van de Europese landen in met het streven naar een moderniseringsprogramma, de Midlife Update van de F-16. Oorspronkelijk was de verwachting dat het toestel tot circa het jaar 2000 mee zou gaan. Het verkoopsucces (maar liefst 4000 stuks) had echter geleid tot een permanente doorontwikkeling van de technologie. Hierdoor werd levensduurverlenging van de F-16 mogelijk.²⁷

In zijn notitie aan de Tweede Kamer kondigde staatssecretaris Van Voorst tot Voorst van Defensie aan dat de landen ernaar zouden streven om volgens de wensen van de vijf rekenkamers de controlemogelijkheden op prijzen en toeslagen te verbeteren.

De Algemene Rekenkamer rapporteerde in 1993 wat het Ministerie van Defensie moest regelen om de update goed in te bedden.²⁸ Defensie had de update immers in de begroting en de Defensie Materieel Procedure als nieuw groot project aangemerkt. Het oorspronkelijke F-16-project was zoals eerder beschreven administratief vooral in de Verenigde Staten beheerd en gemodelleerd naar Amerikaanse regelgeving.²⁹ Hoewel Defensie ernaar streefde om dit project stapsgewijs in te passen in de nieuwe comptabele regelgeving, was er nog geen sprake van harmonisatie en voldeed de projectadministratie in Nederland nog steeds niet aan alle comptabele eisen. Ten aanzien van de update kwam de Algemene Rekenkamer dan ook tot aanbevelingen om meer consistent en consequent met de projectdefinitie om te gaan.

Minister Ter Beek zegde verbetering toe en wees ook op een aanpassing van Technical Agreement 1 dat een meer adequate controle mogelijk zou maken. De Algemene Rekenkamer gaf aan deze ontwikkelingen met belangstelling te zullen volgen.

Ook de Midlife Update werd onder de vlag van het F-16-programma ontwikkeld. De Amerikanen deden bij nader inzien niet mee. De F-16-vloot van de US Airforce kromp fors in als gevolg van het wegvallen van de dreiging van het Warschau Pact. De Amerikanen behielden de meer recent aangeschafte F-16's, die van een jongere generatie waren dan de typen van de Europese partners.

Door de Midlife Update kwamen de Europese toestellen technologisch gezien op het meest actuele peil (Block 50 uitvoering) met onder meer een modernere cockpit en meer geavanceerde elektronica.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21 800 nr. X. nr. 30.

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 201, nrs. 1–2. Juniverslag 1993.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 210.

De Koninklijke Luchtmacht zou uiteindelijk 138 F-16's gaan modificeren. In dollars van 1990 waren er met het contract gemoeid:

België	\$ 425,9 mln
Denemarken	\$ 332,7 mln
Nederland	\$ 852,8 mln
Noorwegen	\$ 358,2 mln

Voor de administratieve overhead van de Amerikaanse luchtmacht die zelf niet meedeed werd 57,2 miljoen Amerikaanse dollar overeengekomen. Hoewel er hier niet meer sprake was van «loadings» en het contract alleen in dollars luidde, wat administratief veel minder complex was dan via een «currency clearing house», herhaalde de geschiedenis zich gedeeltelijk. De Europese rekenkamers kregen geen toegang tot prijsgevoelige gegevens en berekeningfactoren voor winstopslagen. Dat was inmiddels zelfs volgens (Amerikaanse) wet niet toegestaan. Het gemoderniseerde Technical Agreement 1 bleek op dit punt ook niet geheel duidelijk. Met name de Scandinavische rekenkamers achtten deze situatie principieel onjuist, gezien hun taakopvatting en informatieplicht aan hun parlementen.

Op verzoek van de Europeanen heeft de Amerikaanse Rekenkamer een vergelijkbare actie gedaan als destijds bij de loadings. De rekenkamers selecteerden vier prijsgevoelige (sub)contracten, waarna hun Amerikaanse collega's een onderzoek deden. Eind 1996 luidde het oordeel: «Based on the result of our review, we consider the negotiated prices of the contracts to be fair and reasonable.»

Tijdens de F-16 SAI-conferentie van 1997 namen de Europese rekenkamers deze verklaring over, maar meenden wel dat een eigen onderzoek naar de opzet en de werking van de projectorganisatie voor de Midlife Update gewenst was. Daarbij speelde mee dat ook de Amerikaanse (project)organisatie, en de taken en procedures in de loop der jaren diverse wijzigingen hadden gekend.

Het onderzoek door de rekenkamers naar het management van de Midlife Update verliep niet geheel zonder problemen. Zo hadden ze geen formele bevoegdheid om bij Amerikaanse overheidsinstanties onderzoek te doen, en dat woog zwaar bij de Amerikanen. Dit leverde de nodige beperkingen op.

De rekenkamers kwamen uiteindelijk tot een *positief oordeel*.³⁰ De Algemene Rekenkamer bood de minister van Defensie het rapport aan als bijlage bij een brief, waarin onder andere de positieve effecten van de nationale vertegenwoordigers van de respectievelijke luchtmachten bij de programma's werden gemeld.³¹ Dit had zich al die jaren een beetje onttrokken aan de waarneming van de rekenkamers. De Algemene Rekenkamer was opgevallen dat de Nederlandse vertegenwoordiging daarbij een goed voorbeeld vormde voor de Europese collega's.

De Midlife Update zal niet voor 2006 administratief worden afgesloten. De laatst bekende stand vermeldt circa \$ 36 miljoen aan nog openstaande verplichtingen.

³⁰ *Report on the management of the F-16 Mid-Life Update*, 18 April 2000, F-16 SAI Working Group.

³¹ Brief Algemene Rekenkamer aan minister de Grave van Defensie, 18 april 2000, nr 376R. Zie ook Verslag 2000.

5.8 Nog meer lessen

De samenwerking tussen de rekenkamers bij de controle op het F-16-project heeft nog veel meer punten van aandacht en discussie gekend. Gezien de lange periode zijn er veel onderwerpen aan de orde

geweest, die op het moment van aanklaarten relevant waren, maar waarvan later gezegd kon worden dat de zaak geklaard was. Om een vergelijking mogelijk te maken hebben de rekenkamers alle bevindingen samengevat en vastgelegd in het rapport Lessons Learned.³²

De Algemene Rekenkamer is voor de Nederlandse situatie nagegaan, in hoeverre de geleerde lessen hun weerslag kregen in werkwijzen en procedures zoals bekend in 1997. Dit gaf een vrij positief beeld te zien als het ging om procedures en management rond contractuele afspraken, afdekken van valutarisico's, de kwaliteit van de projectadministratie en de informatievoorziening aan de Staten Generaal.

Omdat het F-16-project Amerikaans gericht was, legde de Algemene Rekenkamer nog de nadruk op een aantal punten die in de samenwerking met de Amerikanen tot problemen en onduidelijkheden hadden geleid. Bij nieuwe contracten zou er sprake moeten zijn van:

- clausules voor de invloed op prijzen als gevolg van wijzigingen in wet- en regelgeving na afsluiten van contracten;
- toegang tot informatie en grondslagen voor de berekening van compensatierechten en -orders, voor zover daar sprake van is;³³
- toegang tot relevante gegevens door nationale controle-instellingen³⁴;
- invloed op het beleid bij verkopen aan derde-landen, zoals bij het afstoten van overtollig materieel.

De minister was het op de meeste punten wel eens met de Algemene Rekenkamer, maar benadrukte dat Nederland als enkele klant beperkt is in zijn mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het Amerikaans beleid in het kader van het «Foreign Military Sales»-programma. Overigens was er sprake van een herstructurering van het Foreign Military Sales-concept. Het geheel ademde nog de geest uit van de tijd van de Military Assistance, van naoorlogse militaire steun aan onder meer NAVO-partners. De Amerikanen zagen de Europeanen nog te veel als hulpontvangers en niet als klanten die recht op meer transparantie konden claimen.

Controlerechten

Vershil van mening tussen minister en Algemene Rekenkamer bleef bestaan over de wenselijkheid van controlerechten voor nationale controle-instellingen. De minister achtte dit niet doelmatig. Het College vond dit geen doelmatigheidsvraagstuk, maar een principekwestie. Het zou inderdaad niet doelmatig zijn als de Algemene Rekenkamer of de accountantsdienst van het Ministerie van Defensie zelf onnodig of ongecoördineerd gebruik zou maken van de controlerechten. Maar als het nodig is zouden er geen belemmeringen moeten zijn. De Algemene Rekenkamer wees erop dat de Noorse en Deense ministers van Defensie een fermer standpunt op dit vlak innemen.

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 253, nr. 1.

³³ Niet over de F-16-case, maar wel over compensatiebeleid defensiematerieel in het algemeen gaat het rapport: *Compensatiebeleid aanschaf defensiematerieel in het buitenland*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, nrs. 1–2. De bestuurlijke informatievoorziening over het nakomen van afspraken en de realisatie liet te wensen over.

³⁴ In de Nederlandse situatie, is dit niet hetzelfde als toegang van de Algemene Rekenkamer. Primair zal de Defensie-accountantsdienst of een interne controledienst van de Koninklijke Luchtmacht toegang moeten hebben. Zij verrichten het eigenlijke werk. De Algemene Rekenkamer maakt alleen dan van haar toegangsrecht gebruik indien dat haar nodig voorkomt.

³⁵ Tweede Kamer vergaderjaar 1994–1995, 23 900 X, nr. 30.

Enige totalen in guldens³⁵: Totaal aan compensatieorders: f 4305 miljoen (€ 1957 miljoen), meerkosten inschakeling Nederlandse industrie f 653 miljoen (€ 297 miljoen). Van het laatste bedrag kunnen in principe royalties (recoupments) uit verkopen van F-16's aan landen buiten het samenwerkingsverband, weer in mindering worden gebracht (schatting Algemene Rekenkamer: circa f 100 miljoen of € 45 miljoen).

6 MOEILIJKE KAMERSTUKKEN

Eerder is al opgemerkt dat het F-16-project uniek was qua omvang, organisatie en complexiteit. Dat gold niet alleen voor de operationele en logistieke aspecten. Kijken we naar het financieel beheer en de controle, dan blijken die even complex te zijn geweest. Het is ook niet verwonderlijk dat de informatie aan de Tweede Kamer complex van aard was. De Amerikaanse invloed op het programma gaf het F-16-project een geheel eigen jargon.

Tijdens het opstellen van deze publicatie is de Algemene Rekenkamer nog eens door alle Kamerstukken over de F-16 gelopen. Daarin is duidelijk een trendbreuk te zien. Het Ministerie van Defensie heeft duidelijk meer structuur in de stukken gebracht na de operatie Comptabel Bestel en de invoering van de Defensie Materieelverwervingsplannen, en na de procedure «Grote projecten».

Dit neemt niet weg dat het van begin af aan een complexe materie betrof. Een mooi voorbeeld is de *Notitie prijsontwikkeling F-16* van 1987.³⁶ Dit is wellicht de meest complexe financiële rapportage uit de Nederlandse parlementaire geschiedenis. De notitie kwam tot stand na een verzoek van de Tweede Kamer tijdens een mondeling debat. Het stuk biedt informatie over not-to-exceed-prijzen, systeemprijzen, projectkosten, LOA's, Case directives, Ten-year-dollar-ramingen enzovoort. De veelheid aan termen en de variatie in cijferopstellingen vormt echter zelfs voor in de materie ingewijden een moeilijk te doorgronden geheel. Maar wie de moed heeft zich er daadwerkelijk in te verdiepen, zal merken dat alles klopt.

De informatie aan de Tweede Kamer was dus niet onjuist. Ze was alleen wat moeilijk te doorgronden. De Amerikaanse administraties, waarop ook de Europese landen de eerste tien jaar van het project steunden, waren er niet op gericht om aan de behoefte van Nederlandse parlementariërs te voldoen.

Toen mr. dr. A. J. E. Havermans in 1997 de F-16-portefeuille bij de Algemene Rekenkamer overnam, stelde hij de eenvoudige vraag of er niet een registertje was waaruit bleek wat het project tot dan toe had gekost. Hij dacht dat een Kamerlid dat toch zou moeten willen weten? Destijds moesten zijn Rekenkamermedewerkers hem het antwoord schuldig blijven.

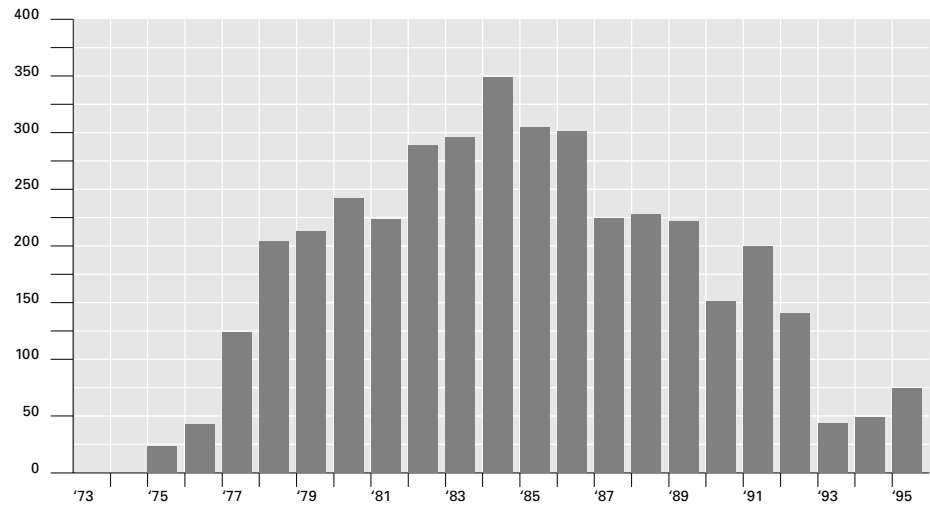
Voor deze publicatie heeft de Algemene Rekenkamer zich de vraag gesteld: kan een Kamerlid anno 2002 uit de parlementaire stukken construeren wat het F-16-project³⁷ in totaal heeft gekost en kloppen deze cijfers met de eerdere informatievoorziening aan de Tweede Kamer? Om dit aan te tonen heeft de Algemene Rekenkamer vanaf 1973 (het project heette toen nog «Vervanging F-104») de standen uit begrotingen en verantwoordingen doorgerekend. De volgende grafieken geven het beeld daaruit weer (cijfers en verantwoording in bijlage 3).

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1986–1987, 19 700 hfst X, nr. 53.

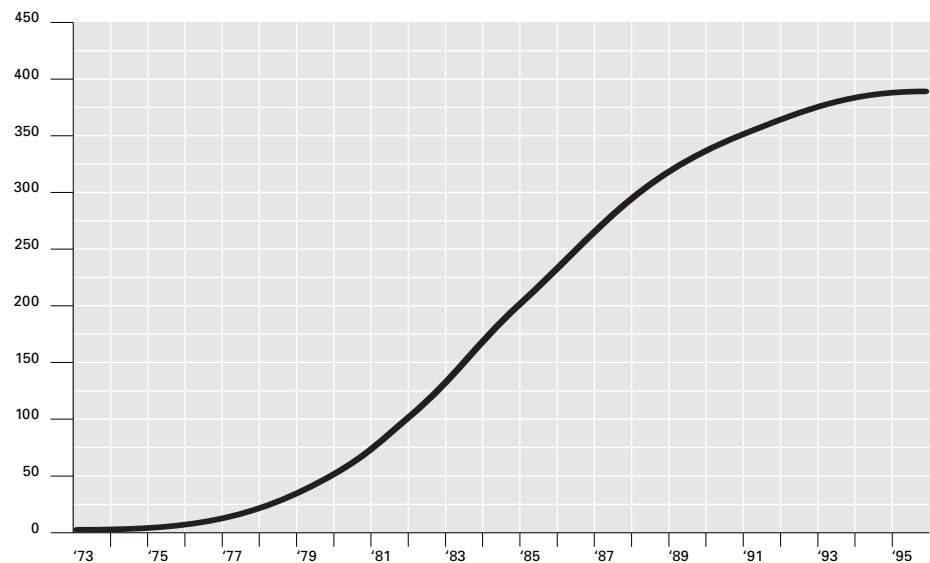
³⁷ Afgezien van de Midlife Update omdat dit een apart project is dat nog loopt.

figuur 6 F-16 project uitgaven begrotingsjaren Hoofdstuk X

alle bedragen in miljoenen euro's

**figuur 7 F-16 cumulatieve uitgaven Hoofdstuk X**

alle bedragen in miljoenen euro's



Het antwoord op de eerste vraag is dus positief: ja, een Kamerlid kan erachter komen wat het allemaal heeft gekost.³⁸ Het antwoord op de tweede vraag blijkt ook positief uit te vallen. De cumulatieven die de Algemene Rekenkamer heeft nagerekend kloppen (afgerond) met de totalen die in de geschiedenis van de F-16 op verschillende momenten aan de Tweede Kamer zijn gerapporteerd³⁹. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat meer verfijnde informatiebehoefte, gericht op kosten voor reservedelen en modificaties naast de «kale» prijzen, niet zonder meer uit de Kamerstukken af te leiden zijn. Ook hier is de conclusie: de informatie klopte, de presentatie had transparanter gekund. Bijvoorbeeld door jaarlijks een relatief eenvoudig standenregister bij de begrotingen bij te

³⁸ Het vergt wel enkele dagen nazoeken en rekenen aan de hand van een paar honderd pagina's informatie.

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 900 X, nr. 30, «Evaluatie F-16 in kade van Defensie Materieelkeuze Project».

voegen. Hierbij had Defensie dan onderscheid kunnen maken tussen het kale vliegtuig, reservedelen, modificaties en dergelijke.

Afgezien van de periode rond 1986 toen de termijndollarkwestie speelde, zijn er in de Tweede Kamer geen grote problemen geweest met de informatievoorziening over de F-16. Wel was er regelmatig behoefte aan informatie over vredesverliezen, vooral in relatie tot incidenten en crashes. Ook dit soort informatie had zich uitstekend geleend voor een terugkerend standenregister met gegevens over aantallen in relatie tot vliegreuen en dergelijke.⁴⁰

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 300 X, nr. 60.

7 EPILOOG

Deze publicatie van de Algemene Rekenkamer gaat over Rekenkameronderzoek naar de F-16 en de samenwerking met vier zusterinstellingen. Er zijn geen nieuwe feiten en conclusies gepresenteerd. Wel zijn de bekende feiten en conclusies op een periode-overstijgende en daardoor toegankelijker manier weergegeven. Oude bevindingen zijn in perspectief geplaatst. Met de kennis van het heden is soms het gebeurde in het verleden beter te begrijpen dan destijds. Cijfers kunnen aan de hand van macro-economische grootheden en statistieken nog eens worden nagerekend, trends kunnen worden aangetoond.

De F-16-case bergt nog een schat aan geleerde lessen in zich. De discussie over een opvolger woedt al in volle hevigheid, net als 27 jaar geleden. Diverse geleerde lessen zullen weer relevant zijn, andere weer niet.

Staatssecretaris Van Hoof van Defensie heeft recent een aantal voorwaarden genoemd waar een succesvol internationaal materieelproject anno 2002 aan zou moeten voldoen.⁴¹ Dit waren:

- grensoverschrijdende samenwerking;
- gezamenlijke behoeftestellingen en joint requirements;
- de standaardisatie van materieel die de interoperabiliteit bevordert;
- invloed op de ontwikkeling van materieel;
- de toepassing van de nieuwste inzichten en technologieën;
- daadkrachtig management, met kostenbeheersing als leidraad;
- grotere series, dus schaalvoordelen die je terugziet in de stuksprijs;
- concurrentiekracht als uitgangspunt voor de inschakeling van bedrijven in binnen- en buitenland.

Het F-16-project overziende mag achteraf worden gesteld dat het MOU uit 1975 op al deze punten al een kader stelde, en de resultaten hebben zich vervolgens binnen dat kader ontwikkeld. De grootste problemen in Nederland zijn uiteindelijk veroorzaakt door een *meevaller* die lang verborgen bleef als gevolg van problemen met de kwaliteit van de beleidsinformatie. Afgezien daarvan was het verder een goed project.

De samenwerkende rekenkamers hebben hieraan procesmatig een steentje bijgedragen; de adequate inhoudelijke sturing van het project komt voor rekening van de Koninklijke Luchtmacht. Terugziende op de aard van de interventies van de rekenkamers kunnen deze worden betiteld als het houden van de vinger aan de pols. Daarnaast werd vooral gehamerd op het vergroten van de transparantie waar deze onvoldoende was. Het leeuwendeel van het meer gedetailleerde en complexe controlewerk werd echter verricht door de samenwerkende defensieorganisaties zelf.

Voor de Midlife Update en een toekomstig project in het kader van de opvolging van de F-16 wenkt voor het financieel beheer een helder perspectief. In het kader van de operatie van «Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB) verwacht de Algemene Rekenkamer dat in het vervolg ook voor de Defensiematerieelprojecten nog veel te winnen valt. Wapensystemen zoals vliegtuigen laten zich uitstekend uitdrukken in kengetallen, kosten en trends. De F-16-case zou daarbij een uitstekend oefenobject kunnen zijn om de bestuurlijke en parlementaire informatievoorziening over een opvolger van meet af aan goed in te richten. Bij voorkeur op een wijze die tot ver in de tweede helft van deze eeuw bestendig is. Dan hoeft een opvolger van Ad Havermans in het College van de Algemene Rekenkamer tegen die tijd niet meer te vragen: «Is er nergens een registrertje van wat dit nu in al die jaren heeft gekost?»

⁴¹ Toespraak van staatssecretaris van Defensie H. A. L. van Hoof ter gelegenheid van een NIID symposium. Hij refereerde aan het Europees materieel agentschap OCCAR.

8 REACTIE MINISTER VAN DEFENSIE

Het rapport «Een vlucht door de tijd. Rekenkamers en de F-16» is voorgelegd aan de minister van Defensie. In zijn brief van 15 februari stelt de minister dat hij met belangstelling heeft kennisgenomen van de afscheidspublicatie voor mr. dr. A.J.E. Havermans. De minister vindt dat het rapport een interessant historisch overzicht bevat van de betrokkenheid van de Algemene Rekenkamer bij dit defensie-onderwerp. De minister heeft de actieve en constructieve betrokkenheid van de heer Havermans bij deze onderzoeken zeer gewaardeerd.

**Stuurgroep (Steering Committee) en subgroepen F-16
Multinational Fighter Program**

Als uitvloeisel van het MOU 1975 is een stuurgroep opgericht waarin de luchtmachttoppen van de deelnemende landen zijn vertegenwoordigd. Deze stuurgroep behandelt beleidszaken en adviseert de betrokken ministers van Defensie. Ook vormt de stuurgroep het liaison met de Amerikaanse Luchtmacht voorzover het F-16-programma betreft. Onder de stuurgroep ressorteren subgroepen voor industriële aangelegenheden, logistiek, operaties en financiële zaken. Na het in gebruik nemen van de F-16 is een van de belangrijkste taken het interoperabel houden van de F-16's in NAVO-verband. Overigens is recent Portugal tot het Multinational Fighter Program (MNFP) toegetreden. Het secretariaat van MNFP huist in Brussel, ook de nationale vertegenwoordiger (een officier van de Koninklijke Luchtmacht) is daar vertegenwoordigd.

System Program Office (F-16 SPO)

Onderdeel van de Amerikaanse Luchtmacht en belast met de uitvoering van de contractuele overeenkomsten die voortvloeien uit de Letters of Offer and Acceptance (LOA's). De Europese landen zijn ook hier vertegenwoordigd door middel van National Representatives die het liaison vormen tussen hun luchtmachten en de Amerikaanse Luchtmacht. Deze zien ook toe op de geldstromen en het nakomen van compensatieverplichtingen uit verkopen van F-16's aan derde landen.

**Defense Security Assistance Agency (DSAA) tegenwoordig
Defense Security and Co-operation agency (DSCA)**

Verantwoordelijk voor het Foreign Military Sales (FMS) regiem en de toepassing daarvan voor het F-16-programma. Bij Foreign Military Sales is het Amerikaanse ministerie van Defensie contractpartij met overheden van landen die Amerikaans Defensiemateriaal afnemen. De contracten met de Amerikaanse industrie worden door FMS afgesloten zodat de afnemende overheid maar met een partij te maken heeft. Het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het FMS beleid en bepaalt welke wapensystemen voor wie te koop zijn, terwijl het Pentagon het FMS-beleid nader operationaliseert.

General Accounting Office (GAO)

Amerikaanse tegenhanger van de Algemene Rekenkamer zij het dat deze direct opdrachten uitvoert van het Amerikaanse Congres. Het werk is praktische hetzelfde en bestaat uit recht- en doelmatigheidsonderzoeken, adviezen, en aanbevelingen voor verbeterd overheidsfunctioneren. De GAO is veel groter dan de algemene Rekenkamer. Alleen voor audits van defensieaanschaffingen heeft ze al bijna 200 man personeel.

Defense Contract Audit Agency (DCAA)

Apart onder de minister van Defensie geplaatst controle-orgaan gericht op specifieke onderzoeken op het gebied van Defensie-contracten vanaf de fase van onderhandeling tot uiteindelijke betaling. Deze dienst heeft het leeuwendeel van de contract-audits voor de F-16 verricht. De Amerikanen

gaan op dit vlak veelal verder dan de Europeanen mede in verband met Amerikaanse wetgeving.

F-16 Supreme Audit Institutions Conference (F-16 SAI Conference)

De rekenkamers van België, Denemarken, Nederland, Noorwegen en Amerika hebben de F-16 SAI Conference opgericht, waarin de rekenkamers op vrijwillige basis participeren. De eerste formele bijeenkomst vond plaats in 1979. Vanaf dat moment is de Conference jaarlijks georganiseerd. De F-16 SAI Conference is een samenwerkingsorgaan dat ervaringen uitwisselt over het F-16-programma en over controlespecifieke onderwerpen. De bevindingen van de conferentie worden door de individuele rekenkamers aan hun respectievelijke ministers van Defensie en de parlementen gerapporteerd op de wijze die hun wettelijke taken mogelijk maken of voorschrijven. De rekenkamer van Portugal is sedert 2001 ook lid geworden van de Conferentie.

Niet verder beschreven organen die een rol hebben zijn:

Secretary of the air force, International Affairs (SAF/IA)
Defense Finance and Accounting Service (DFAS)
Department of Defense, Inspector General (DOD/IG)
Airforce Audit agency (AFAA).

- **Verslag Algemene Rekenkamer over 1979**
paragraaf 6.2 Beoordeling van uitgaven van het Ministerie van Defensie die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten, p. 70–74
- **Verslag Algemene Rekenkamer over 1980**
paragraaf 6.15 Beoordeling van uitgaven van het Ministerie van Defensie die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten, p. 131–134
- **Verslag Algemene Rekenkamer over 1983 (Kamerstuk 18 313, nrs. 1–3)**
paragraaf 5.11 Beoordeling van uitgaven van het Ministerie van Defensie die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten, p. 112–113
- **Verslag Algemene Rekenkamer over 1984 (Kamerstuk 18 918, nrs. 1–3)**
paragraaf 5.3 Uitgaven van het Ministerie van Defensie die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten, p. 125–126
- **Verslag Algemene Rekenkamer over 1989 (Kamerstuk 21 481, nrs. 1–2)**
paragraaf 3.10.4 Uitgaven van het Ministerie van Defensie die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten, p. 226–227
- **Verslag Algemene Rekenkamer over 1989 (Kamerstuk 21 481, nrs. 1–2)**
Gevechtsgereedheid/inzetbaarheid van het F16-wapen-systeem van de Koninklijke Landmacht, p. 203–210
- **Verslag Algemene Rekenkamer over 1990 (Kamerstuk 22 032, nrs. 1–2)**
paragraaf 3.10.6 Uitgaven van het Ministerie van Defensie die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten, p. 143–144
- **Verslag Algemene Rekenkamer over 1991 (Kamerstuk 22 560, nrs. 1–2)**
paragraaf 2.10.4 Uitgaven van het Ministerie van Defensie die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten, p. 36
- **Verslag Algemene Rekenkamer over 1992 (Kamerstuk 23 065, nrs. 1–2)**
paragraaf 2.10.5 Uitgaven van het Ministerie van Defensie die voortvloeien uit met andere landen gesloten samenwerkingsovereenkomsten, p. 32–33
- **Verslag Algemene Rekenkamer over 1993 (Kamerstuk 23 670, nrs. 1–2)**
paragraaf 3.9 Controle F-16-Project, p. 103
- **Juniverslag 1993 van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 23 210, nrs. 1–2)**
paragraaf 10.1 F16, p. 45–51
- **Verslag Algemene Rekenkamer over 1994 (Kamerstuk 24 130, nrs. 1–2)**
paragraaf 2.5 Controle F-16-Project, p. 25
- **Verslag Algemene Rekenkamer over 1998 (Kamerstuk 26 450, nrs. 1–2)**
Rapportage aan ministers, Lessons Learned (april 1998), p. 26

- **Lessons Learned: F16 Conference of Supreme Audit Institutions of Denmark, Norway, Belgium and The Netherlands (9 april 1998)**

Zie ook kamerstukken: 26 253, nr. 1, F-16 Gevechtsvliegtuigen 21 490, nr. 24, Hoofdlijnen veteranenbeleid, VAO 25 nov. 1998/26 253 F-16 Gevechtsvliegtuigen

Compensatiebeleid

Compensatiebeleid aanschaf defensiematerieel in het buitenland
(Kamerstuk 26 231, nrs.1-2, 1 oktober 1998)

In onderstaande tabel zijn de bedragen weergegeven die in de jaren 1973 tot en met 1995 in rekening zijn gebracht (inclusief BTW) voor de initial buy en de follow-on buy (tezamen 213 F-16's).

Jaar N	Rekening	Cumulatief	Euros cumulatief	Kamerstukken
1973	f 323 000	f 323 000	€ 146 751	13 100 X, nr. 4
1974	f 1 617 000	f 1 940 000	€ 880 334	13 600 X, nr. 4
1975	f 53 934 000	f 55 874 000	€ 25 354 516	14 100 X, nr. 4
1976	f 74 608 000	f 130 482 000	€ 59 210 150	14 800 X, nr. 3
1977	f 266 371 000	f 396 853 000	€ 180 084 040	15 300 X, nr. 3
1978	f 450 934 000	f 847 787 000	€ 384 708 968	15 800 X, nr. 3
1979	f 477 639 000	f 1 325 426 000	€ 601 452 097	16 400 X, nr. 3
1980	f 524 824 000	f 1 850 250 000	€ 839 606 845	17 100 X, nr. 3
1981	f 484 215 000	f 2 334 465 000	€ 1 059 334 032	17 600 X, nr. 3
1982	f 637 390 000	f 2 971 855 000	€ 1 348 569 004	18 100 X, nr. 3
1983	f 651 713 000	f 3 623 568 000	€ 1 644 303 470	18 600 X, nr. 3
1984	f 769 325 000	f 4 392 893 000	€ 1 993 407 935	19 200 X, nr. 3
1985	f 687 838 000	f 5 080 731 000	€ 2 305 535 211	19 700 X, nr. 3
1986	f 683 079 000	f 5 763 810 000 ¹	€ 2 615 502 947	20 200 X, nr. 3
1987	f 504 400 000	f 6 268 210 000	€ 2 844 389 688	20 800 X, nr. 2
1988	f 522 400 000	f 6 790 610 000	€ 3 081 444 473	21 300 X, nr. 2
1989	f 508 400 000	f 7 299 010 000	€ 3 312 146 335	21 800 X, nr. 2
1990	f 341 600 000	f 7 640 610 000	€ 3 467 157 657	22 300 X, nr. 2
1991	f 444 500 000	f 8 085 110 000	€ 3 668 862 963	22 800 X, nr. 2
1992	f 298 260 000	f 8 383 370 000	€ 3 804 207 450	23 400 X, nr. 2
1993	f 90 966 000	f 8 474 336 000	€ 3 845 486 021	23 900 X, nr. 2
1994	f 109 930 000	f 8 584 266 000 ²	€ 3 895 370 080	24 400 X, nr. 2
1995	f 177 145 000	f 8 761 411 000	€ 3 975 754 977	25 000 X, nr. 2

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1986–1987, 19 700 X, nr. 53, Notitie prijsontwikkeling F-16.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 900 X, nr. 30 Evaluatie F-16-project in kader van DMP.

In het totaalbedrag van f 8,761 miljard (inclusief BTW) zit een bedrag van circa \$ 100 miljoen dat waarschijnlijk in de jaren 2001 en 2002 administratief afgeboekt wordt van de openstaande verplichtingen en voorschotten.