



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Zie verzendlijst

Auditdienst Rijk

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk

2017-0000178112

Datum 19 september 2017

Betreft Accountantsrapport bij de achttiende voortgangsrapportage van het project Verwerving F-35

Bijgaand bied ik u aan het ondertekende accountantsrapport inzake het project Verwerving F-35 over de periode 1 december 2016 tot en met 31 mei 2017. Dit project is door de Tweede Kamer aangemerkt als groot project. Derhalve wordt dit rapport uitgebracht op grond van de door de Tweede Kamer vastgestelde Regeling Grote Projecten.

Het onderzoek naar het project Verwerving F-35 heeft betrekking op informatie zoals deze is opgenomen in de achttiende voortgangsrapportage over het project Verwerving F-35 (nr. BS2017026345) van de Ministers van Defensie en Economische Zaken aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

In het accountantsrapport wordt nader ingegaan op de door ons verrichte werkzaamheden en onze bevindingen daaromtrent. Onze opmerkingen over eerdere concepten zijn reeds in de jaarrapportage verwerkt.

Ik verzoek u ons rapport over het project Verwerving F-35 te doen doorgeleiden naar de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal

ACCOUNTDIRECTEUR ALGEMENE ZAKEN EN DEFENSIE



Dr. H. Zwaan RO
Brigadegeneraal der mariniers

VERZENDLIJST

Auditdienst Rijk

Ons kenmerk
2017-0000178112

Ministerie van Defensie

Aan

De Minister van Defensie
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Afschrift aan

De Commandant der Strijdkrachten
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

De Directeur Defensie Materieel Organisatie
MPC 58 A
Postbus 90822
2509 LV Den Haag

De Hoofddirecteur Financiën & Control
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Door tussenkomst

De Secretaris-Generaal
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Ministerie van Economische Zaken

Aan

De Minister van Economische Zaken
Dhr. H.G.J. Kamp
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Afschrift aan

De Directeur Topsectoren en Industriebeleid
Dhr. drs. D. Pappie
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

De Commissaris Militaire productie
Dhr. drs. P. Taal
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Directie Financieel-Economische Zaken
Dhr. drs. M.W.N. Roelofsma
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Door tussenkomst

De Secretaris-Generaal
Dhr. drs. M.R.P.M. Camps
Postbus 20401
2500 EK Den Haag



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij de achttiende — voortgangsrapportage project Verwerving F-35

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij de achttiende voortgangsrapportage project Verwerving F-35
Uitgebracht aan	Vorzitters Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	19 september 2017
Kenmerk	2017-0000178116

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Opdracht	4
1.2	Beschrijving van het object van onderzoek	5
1.3	Normatiek	5
1.4	Uitgangspuntennotitie	5
1.5	Reikwijdte	6
1.6	Openbaarmaking	7
2	Feitelijke bevindingen	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Verrichte werkzaamheden	8
2.3	Bevindingen	10

1 Inleiding

1.1 Opdracht

Het project Vervanging F-16 (project VF-16) is door de Tweede Kamer op 17 juni 1999 als groot project aangewezen. De Vaste Commissie voor Defensie (VCD) van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft in een brief van 23 september 1999 aangegeven op welke wijze de VCD de Regeling Grote Projecten (RGP) voor dit project wil hanteren. In 2009 en 2011 heeft de VCD vervolgens aanpassingen in de gewenste informatievoorziening verlangd.

In 2014 heeft de VCD in een zogenaamde uitgangspuntennotitie nogmaals een besluit tot herijking van de informatievoorziening kenbaar gemaakt en daarbij aangegeven dat deze notitie in de plaats komt van eerdere afspraken over de gewenste informatievoorziening.

In de uitgangspuntennotitie worden uitgangspunten geschetst voor:

- de procedures voor de invulling van de grootprojectstatus;
- de niet-financiële informatievoorziening;
- de financiële informatievoorziening en
- de kwaliteit van de informatievoorziening.

Daarbij heeft de Tweede Kamer ook gevraagd om tweemaal per jaar te worden geïnformeerd middels een Voortgangsrapportage (VGR). Op 15 maart over de periode 1 juni tot en met 30 november en met Prinsjesdag over de periode 1 december tot en met 31 mei. In de voorjaarsrapportage wordt tevens de financiële verantwoording over het afgelopen boekjaar opgenomen. Voorts is gesteld dat deze uitgangspunten aanvullend zijn op de aanwijzingen in de RGP en de afspraken over de informatievoorziening zoals vastgelegd in het Defensie Materieel Proces (DMP).

Na de behandeling van de D-brief in de VCD begin 2015 is het project hernoemd tot Project Verwerving F-35 (VF-35).

Wij voeren onderzoek uit naar de specifiek in de RGP genoemde aspecten:

- de beheersing en het beheer van het project;
- de kwaliteit en volledigheid van de in de VGR opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
- de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;
- het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid.

Verder hebben wij het aspect 'Inschakeling Nederlandse Industrie' onderzocht.

In reactie op de uitgangspuntennotitie van de VCD is door de ministers van Defensie en Economische zaken de keuze gemaakt om in de voorjaars VGR voornamelijk terug te blikken en te verantwoorden en in de najaars VGR voornamelijk ramingen en een update van de risicoanalyses op te nemen.

Het verzoek van de Tweede Kamer om een halfjaarlijkse VGR heeft ook gevolgen voor onze werkzaamheden en ons accountantsrapport.

Bij deze najaars VGR brengen wij een rapport van feitelijke bevindingen uit over de volledigheid en kwaliteit van de in de VGR opgenomen informatie, de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses, het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid en over de inschakeling van de Nederlandse industrie.

Tevens besteden wij in dit rapport aandacht aan de opvolging van onze opmerkingen in het vorige accountantsrapport met betrekking tot het beheer en de beheersing van het project.

In de voorjaars VGR zal de financiële verantwoording worden opgenomen, waarbij wij een controleverklaring zullen afgeven en een rapport van bevindingen over een aantal andere aspecten.

1.2 Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben de achttiende VGR van het project VF-35 over de periode 1 december 2016 tot en met 31 mei 2017 onderzocht. Deze VGR is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Ministers van Defensie en van Economische Zaken. Het is onze verantwoordelijkheid om in dit rapport feitelijke bevindingen te formuleren over:

- de beheersing en het beheer van het project;
- de kwaliteit en volledigheid van de in de VGR opgenomen financiële en niet-financiële informatie in relatie tot de eisen gesteld in artikel 12 van de RGP en in relatie tot de uitgangspuntennotitie;
- de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;
- het realiteitsgehalte van de financiering en budgettaire inpasbaarheid;
- de inschakeling van de Nederlandse industrie.

1.3 Normatiek

Voor het verstrekken van een assurance-rapport is het van belang dat wij beschikken over duidelijke en eenduidige criteria waaraan wij kunnen toetsen en voldoende en toereikende assurance-informatie.

Binnen het project VF-35 hebben wij o.a. te maken met aanzienlijke beperkingen in de reikwijdte van onze werkzaamheden (zie paragraaf 1.5 en in het bijzonder het eerste punt van die paragraaf).

Als gevolg van vorenstaande omstandigheden hebben wij in september 2015 besloten in het vervolg te volstaan met rapporten van feitelijke bevindingen over de beheersing en beheer van het project, de niet-financiële informatie, de toegepaste calculatiemethoden en de risicoanalyses.

1.4 Uitgangspuntennotitie

In paragraaf 1.1. zijn wij ingegaan op de meest recente uitgangspuntennotitie (voorjaar 2014), die tezamen met de aanwijzingen in de RGP en de afspraken over de informatievoorziening uit het DMP, leidend is voor de te onderzoeken aspecten, waarover Defensie dient te rapporten in de halfjaarlijkse VGR.

In ons accountantsrapport bij de zestiende VGR hebben wij het nuttig geacht de VCD het advies te geven om, op grond van onder andere de volgende argumenten, te overwegen de meest recente uitgangspuntennotitie te herijken:

- De meest recente uitgangspuntennotitie dateert van het voorjaar 2014, nog voordat de D-brief naar de TK is verstuurd. Het project is inmiddels overgegaan van de verwervingsvoorbereiding naar de verwervingsfase, hetgeen deels andere eisen aan de beheersing stelt;
- In het project is meer en meer aandacht en activiteit waarneembaar in verband met de komende transitiefase;
- De aanstaande Block Buy, waarvoor Nederland bij het JPO officieel heeft aangegeven het grootste deel van de 37 toestellen af te willen nemen, zal mogelijk een kosten- en risicoverlagend effect kunnen hebben.

In aanvulling op deze argumenten merken wij op dat de nieuwe fase in het project tezamen met de nieuwe VCD en het komende Regeerakkoord, mogelijk gedeeltelijk andere eisen stelt aan de informatiebehoefte van de Tweede Kamer.

Naar onze mening zou dit ook kunnen betekenen dat een deel van de nu verlangde informatie kan komen te vervallen. Immers door steeds nieuwe informatiebehoeften toe te voegen en geen oude informatiebehoeften te schrappen, moeten de ministeries van Defensie en Economische Zaken over een steeds uitgebreider F-16/F-35 verleden en heden rapporteren, met als gevolg dat het overzicht, het inzicht en de samenhang van de verstrekte informatie steeds complexer wordt en de informatiewaarde in de VGR feitelijk afneemt.

Een herijking van de informatievoorziening sluit goed aan bij de vermelding in de uitgangspuntennotitie dat de voortgangsinformatie op een heldere, eenduidige én compacte wijze vorm dient te worden gegeven en dat er gezocht moet worden naar een goede balans tussen de gewenste informatiedichtheid enerzijds en de omvang anderzijds. Op die manier worden ook de 'administratieve lasten' voor de Kamer en de betrokken ministeries beperkt.

1.5

Reikwijdte

Betreffende de informatie in de VGR hebben wij met de volgende beperkingen in ons onderzoek te maken:

- Voor wat betreft de (externe) informatie over (de ontwikkeling van) de F-35 en de validatie hiervan zijn de beide departementen alsmede de ADR in grote mate afhankelijk van hetgeen daaromtrent uit de VS door diverse instanties beschikbaar wordt gesteld. Binnen de beide departementen zijn relatief weinig mogelijkheden aanwezig om deze informatie op betrouwbaarheid te toetsen.
Veelal wordt deze informatie als een gegeven aangenomen en bezien op de consequenties voor het project in Nederland. De partnerlanden hebben formeel wel (uit hoofde van de MOU, Memoranda of Understanding), maar in de praktijk slechts beperkt ruimte voor een zelfstandig onderzoek naar de juistheid van de ramingen, de feitelijke projectbestedingen en de juistheid (en de volledigheid) van de Amerikaanse broninformatie. Wij kunnen daarom geen oordeel geven over de betrouwbaarheid van de informatie uit de VS.
- De financiële informatie bestaat uit zowel gerealiseerde als toekomstige (geraamde) exploitatie - en investeringsuitgaven, evenals de (geschatte) effecten van de industriële participatie.
De geraamde uitgaven (investeringen en exploitatie) en de toekomstig benodigde budgetten zijn zowel gebaseerd op ramingen van het Amerikaanse Ministerie van Defensie als voor wat betreft het nationale gedeelte op de ramingen van de projectorganisatie in Nederland.
Deze toekomstgerichte informatie heeft op onderdelen betrekking op een periode tot na 2060 en is gebaseerd op veronderstellingen en schattingen. De werkelijke uitkomsten zullen naar alle waarschijnlijkheid afwijken van de voorspelling, aangezien de veronderstelde gebeurtenissen zich veelal niet zullen voordoen zoals verwacht en de afwijking van materieel belang kan zijn.

- Uitgangspunten voor onze werkzaamheden zijn geweest de vastgestelde investerings- en exploitatiebudgetten van respectievelijk € 4,5 miljard en € 270 miljoen, prijspeil 2012 (incl. jaarlijkse overheveling van € 9,2 miljoen vanuit het investeringsbudget naar het exploitatiebudget). Deze bedragen zijn niet door de ADR gevalideerd, maar door de Algemene Rekenkamer (AR). Wij verwijzen daartoe naar de Kamerstukken 33763 1 en 2 van resp. 17 en 19 september 2013.
- Bij tal van lopende en nieuwe projecten binnen Defensie wordt rekening gehouden met het project VF-35. Deze gerelateerde projecten zijn niet in het projectbudget VF-35 opgenomen en derhalve niet in ons onderzoek betrokken.
Dit geldt niet voor de drie investeringsprojecten vanwege het langer doorvliegen met de F-16, die in de uitgangspuntennotitie worden behandeld. Deze projecten maken evenmin deel uit van het projectbudget maar hebben wij wel in ons onderzoek betrokken.
Het project Motorenonderhoud Woensdrecht maakt evenmin deel uit van het projectbudget, maar wordt op verzoek van de VCD eveneens in de VGR behandeld en is ook in ons onderzoek betrokken.
De in de VGR opgevoerde gerelateerde projecten F-35 Middellange tot Lange afstandsruketten en F-35 Zelfbeschermingsmiddelen hebben wij niet in ons onderzoek betrokken en maken evenmin deel uit van het projectbudget.

1.6

Openbaarmaking

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

2 Feitelijke bevindingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn onze feitelijke bevindingen opgenomen met betrekking tot de (toereikendheid van de) beheersing en het beheer van het project, de volledigheid en kwaliteit van de in de VGR opgenomen informatie, de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses, het realiteitsgehalte van de financiering, de budgettaire inpasbaarheid en de inschakeling Nederlandse industrie.

De Ministers van Defensie en van Economische Zaken zijn verantwoordelijk voor de beheersing en het beheer van het project en voor het opmaken en de inhoud van de VGR.

Wij hebben bij de uitvoering van de opdracht zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de aanwijzingen opgenomen in Standaard 4400 uit de Nadere Voorschriften Controle en Overige Standaarden, "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie".

Met betrekking tot de genoemde onderwerpen in dit hoofdstuk wordt, evenals de laatste 2 jaren, geen zekerheid verschaft omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. Indien aanvullende werkzaamheden zouden zijn verricht of indien er een controle- of een beoordelingsopdracht zou zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd die voor rapportering in aanmerking zouden zijn gekomen.

2.2 Verrichte werkzaamheden

a. De beheersing en het beheer van het project

Wij hebben de opzet en werking van het beheer en de beheersing van het project - waaronder de administratieve processen en interne controlemaatregelen - onderzocht door middel van interviews en de bestudering van de relevante documentatie ter zake. Voor wat betreft onze bevindingen over de beheersing en het beheer van het project nemen wij onder andere in ogenschouw:

- o of belangrijke wijzigingen zijn opgetreden in de projectorganisatie en in de wijze van beheersing en beheer van het project.
- o op welke wijze en in welke mate de projectcontroller, de controller van de DMO en de concerncontroller invulling hebben gegeven aan hun betrokkenheid bij het project.
- o of een projectreview is uitgevoerd op het gebied van projectbeheer.
- o of er één eindverantwoordelijke is voor de verwerving en voor de transitievoorbereiding van het project en of deze voldoende mandaat heeft, gezien de importantie van het project, om de gestelde taak uit te kunnen voeren.
- o of alle relevante disciplines betrokken zijn bij het project.
- o of de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bij het project betrokken functionarissen in voldoende mate duidelijk zijn en vastgelegd in procedures.
- o of er voldoende functiescheiding is binnen de projectorganisatie.
- o of er voldoende overleg is met de omgeving van het project.
- o of er een project management plan / transitieplan is m.b.t. het project en dit plan van voldoende niveau is.

- o of sprake is van een adequate (financiële) projectadministratie waarin verplichtingen, voorschotten, uitgaven en eventuele ontvangsten juist, volledig en tijdig worden vastgelegd.
- o of het duidelijk is, met het oog op een adequate sturing, welke informatie met welke frequentie aan de projectleiding wordt verstrekt. De rapportage richting projectleiding bevat minimaal de ijkpunten, tussendoelen en kritische succesfactoren zoals die door de projectleiding zijn vastgesteld. Voorts of duidelijk is wanneer en aan wie gerapporteerd moet worden bij grote afwijkingen van de planning/raming.

b. De kwaliteit en volledigheid van de in de VGR opgenomen financiële en niet-financiële informatie

Ten aanzien van *de kwaliteit* zijn wij nagegaan dat de informatie in de VGR ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand is gekomen.

Voor toekomstgerichte financiële informatie geldt dat wij de redelijkheid van de schattingen zijn nagegaan alsmede de aanvaardbaarheid van de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen en dat deze juist zijn gepresenteerd en toegelicht. Voorts zijn wij nagegaan dat de historische financiële informatie en de niet-financiële informatie in de VGR, voor zover wij dat kunnen nagaan, verenigbaar is met elkaar.

Ter zake van *de volledigheid van de in de VGR opgenomen financiële en niet-financiële informatie*, zijn wij nagegaan of de volgens artikel 12 van de RGP en de uitgangspuntennotitie van de VCD gestelde informatiebehoefte, is opgenomen in de VGR.

c. De toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses

Wij hebben bij *de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses* onder andere onderzocht of:

- o sprake is van een consistente ramingsstructuur;
- o de post risicoreservering goed is onderbouwd;
- o de ramingen adequaat zijn onderbouwd;
- o de hypothesen en schattingen redelijk zijn;
- o de ramingen opgesteld zijn aan de hand van de meest recente inzichten;
- o het prijspeil voor alle onderdelen van de raming gelijk is.

d. Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid

Wij hebben bij *het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid* onder andere onderzocht of:

- o de raming is bepaald op basis van de toegepaste calculatiemethode;
- o bij de opstelling van de raming rekening is gehouden met de uitkomsten van de risicoanalyse;
- o de wijze van financiering en de budgettaire inpassing van deze financiering in de (meerjaren-)begroting achtereenvolgens zijn opgesteld door het projectbureau en HDF&C;
- o is vastgelegd hoe met eventuele financiële overschrijdingen wordt omgegaan.

e. Inschakeling Nederlandse industrie

Wij hebben onderzocht of de opgaven van de Nederlandse luchtvaartindustrie, die F-35 contracten heeft verkregen, juist zijn opgenomen.

Bevindingen

Overeenkomstig de opdracht formuleren wij hieronder, met inachtneming van de beperkingen in de reikwijdte als vermeld in paragraaf 1.5, en voor zover relevant onze bevindingen. Aspecten die door ons zijn onderzocht en waar niets over te melden valt zijn niet opgenomen.

a) De beheersing en het beheer van het project

- FINAD voldoet als financieel administratiesysteem, maar ondersteunt de langlopende financiële verslaglegging van grote projecten in onvoldoende mate. Omdat eventuele invoering van de PS-module door Defensie op korte termijn niet plaatsvindt zal voor het verbeteren van het financieel inzicht bij het project VF-35 gebruikt worden gemaakt van MS Access. Daarnaast heeft het ministerie gerapporteerd verbeteringen door te voeren in het financiële deel van de projectadministratie van het project. De kern van de verbeterpunten is gericht op:
 - Een goede aansluiting tussen de langlopende financiële projectadministratie en de managementinformatie in FINAD;
 - Extra beheersmaatregelen rond de financiële administratie voor de verwerving F-35;
 - Extra personele capaciteit voor het vastleggen van de financiële informatie en het vastleggen van de verplichtingen in de administratie.

In de VGR is op correcte wijze verslag gedaan van de voortgang van de verbeterpunten.

Voorts hebben wij vastgesteld dat Defensie extra beheersmaatregelen heeft getroffen, door extra personele capaciteit in Nederland, maar ook in de VS bij het JPO, ter ondersteuning van de controllersfunctie.

- Naast bovenstaande opmerkingen over de financiële administratie hebben wij in eerdere accountantsrapporten vermeld dat een overkoepelende geïntegreerde projectadministratie ontbreekt, zowel digitaal als in hard copy.

In deze administratie zouden alle aan het project gerelateerde documenten (Memoranda of Understanding, Kamerstukken, vergaderverslagen, contracten, JPO-documentatie, etc., dus voornamelijk niet-financieel) opgenomen moeten worden.

Uit het oogpunt van archiefvorming, ter verantwoording van het gevoerde beheer en ten behoeve van een adequate audittrail, is het standpunt van Defensie dat alle relevante documenten aanwezig zijn, maar door de looptijd, complexiteit, hoeveelheid betrokkenen etc. niet alle documenten op één plek in één database zijn opgeslagen.

De ADR heeft begrip voor de in de loop van de jaren ontstane situatie, maar houdt moeite met de inzichtelijkheid, het totaaloverzicht en de toegankelijkheid van het uitgebreide en verspreid opgeslagen projectdossier.

Het Projectteam heeft sinds november 2015 een projectorder, waarin o.a. duidelijk is verwoord hoe projectrelevante documentatie digitaal systematisch te archiveren op een stand alone PC.

Wij hebben vastgesteld dat in de praktijk nog maar weinig documenten op deze wijze zijn gearcheveerd. Defensie heeft aangegeven in overleg met de ADR naar een werkbare oplossing te zoeken.

Goede (digitale) archivering is van belang naarmate de transitie en de exploitatiefase dichterbij komen. Een steeds groter deel van de documenten daarover wordt op andere locaties gearcheveerd dan in Den Haag.

- Voor het verkrijgen van Amerikaanse informatie gelden afspraken in de verschillende MoU's over onder andere de auditactiviteiten van partnerlanden. Dergelijke informatie vormt een belangrijk onderdeel van het stelsel van interne beheersingsmaatregelen binnen het ministerie van Defensie. Ondanks de getoonde "transparency and accountability" en de gedane toezeggingen door de voormalig Program Executive Officer, heeft het JPO aan Defensie en de ADR geen afschriften van rapportages van de auditinstanties Defense Contract Management Agency (DCMA) en Defense Contract Audit Agency (DCAA) van US DoD verstrekt. De minister van Defensie heeft in het Algemeen Overleg van 23 juni 2016 gemeld dat Nederland toegang tot die DCMA-/DCAA-rapporten krijgt wanneer er NL-toestellen op de productieband staan. Overigens heeft de NL-vertegenwoordiger bij het JPO ultimo augustus voor het eerst een periodiek "assessment report" van DCMA ontvangen.
- In 2015 is gebleken dat het ontbreken van output uit bijvoorbeeld het verwervingstool dat in gebruik is bij het JPO (=NAVAIR/PMT) of het systeem van het JPO dat de verplichtingen registreert (=CcARS) voor de landen die aan het project deelnemen, niet bijdraagt aan een goede beheersing van het financiële deel van de Nederlandse projectadministratie. In ons vorige rapport hebben wij aangegeven dat dergelijke financiële overzichten en rapportages gebruikt zouden kunnen worden ter toetsing van de verantwoorde financiële gegevens in FINAD. Het JPO heeft aangegeven dat partners toegang kunnen krijgen tot de in CcARS opgeslagen contractuele gegevens, maar dat zij daarvoor dan wel een eigen functionaris op de betreffende afdeling binnen het Amerikaanse DoD moeten plaatsen. Na een aantal partnerlanden heeft nu ook Nederland vanaf medio augustus 2017 een financiële vertegenwoordiger bij het JPO gestationeerd. Wij bestempelen dit initiatief als een extra stap in het kader van het verbeteren van de projectadministratie.
- Reeds enkele jaren stellen wij vast dat het totstandkomingsproces via de FCC (Finance and Contracting Committee) bij het JPO van een Financial Handbook erg traag verloopt.
- Jongstleden juni is voor de eerste keer een joint audit bij het JPO uitgevoerd door de nationale rekenkamers van Nederland en Noorwegen. Deze joint audit betrof een deel van de financiële processen bij het JPO. De uitkomsten zullen worden gepresenteerd op een internationale conferentie van Rekenkamers van partnerlanden in de 3e week van september 2017. De beide rekenkamers zullen deze joint audit ieder nog uitbreiden met aanvullende audits bij de eigen ministeries en elk hierover rapporteren in het derde kwartaal van 2018.
- Voor wat betreft de aspecten die bepalend zijn voor het beheer en de beheersing van het project hebben wij in paragraaf 2.2.a de meest relevante elementen opgesomd. Wij hebben vastgesteld dat met betrekking tot het project VF-35 binnen Defensie de nodige governance aanwezig is in de vorm van overlegstructuren en rapportagemomenten, maar dat dit project zich door zijn omvang (financieel en organisatorisch), looptijd en complexiteit niet altijd leent voor toepassing van de binnen Defensie aanwezige projectbeheersingstools. Het is derhalve de keuze van Defensie geweest om de Principal ToolBox (PTB) wel te gebruiken voor wekelijkse rapportage-updates, maar niet voor het vullen van diverse logboeken of de financiële projectadministratie of het risicoregister.

PTB is een informatiesysteem dat tot doel heeft de beheersing van het Defensie Materieel Proces (DMP) te ondersteunen door middel van het organiseren van geïntegreerde Interne informatievoorziening met betrekking tot een project.

Defensie heeft het afgelopen halfjaar ook aandacht besteed aan een aantal door te voeren verbeteringen. Zo is Defensie:

- gestart met het opstellen van 1 integrale projectplanning, waarbij de planning van het Transitieteam van CLSK geïntegreerd zal worden met die van het Projectteam van DMO;
- doende het overkoepelende projectmanagementplan eind 2017 herzien te krijgen en
- het risicoregister aan het omvormen van een passieve naar een actieve tool.

b) De kwaliteit en volledigheid van de opgenomen informatie

- In de VGR is terecht gemeld dat het risico bestaat dat bij een lagere definitieve bevestiging van de optionele 6 toestellen de status van *Full Operational Capability (FOC)* naar verwachting later zal worden bereikt dan nu gepland. Defensie vermeldt dat dat risico ook bestaat als het nodig blijkt te zijn de F-35 in te zetten voor een langere dan nu geplande korte inzet.
- In het kader van het vereenvoudigen van het auditproces ten behoeve van de ADR heeft Defensie gezorgd voor vulling van een PBC (Prepared by Client) in een Sharepoint-omgeving. Dit proces verbetert jaarlijks zowel qua tijdigheid als qua volledigheid van daarin opgenomen stukken.
- In het financiële hoofdstuk heeft Defensie kort vermeld dat de aan het project toegekende prijscompensatie € 34,3 miljoen minder is dan de voor het project benodigde prijscompensatie. Dit leidt, tezamen met het niet gecompenseerd krijgen van de negatieve ontwikkeling van de dollar ten opzichte van de euro, tot een verdere uitholling van het projectbudget. Overigens hebben wij vastgesteld dat Defensie in haar Defensie Investerings Plan vrije ruimte voor prijscompensatie heeft gereserveerd, zonder hier financiële middelen aan toe te kennen. Het betreft een reservering ter grootte van M€60 in de jaren 2031 / 2032.
- In de VGR is Defensie voor wat betreft de instroom van de F-35 en de uitstroom van de F-16 uitgegaan van de planning zoals die is opgenomen in de D-brief. Hierin is sprake van het volledig uitgefaseerd zijn van de F-16 eind 2023. Vanwege de onzekerheden die er nog zijn, zoals over de af te roepen 6 optietoestellen, is als mitigerende maatregel in de transitieplanning rekening gehouden met een mogelijke uitloop tot medio 2025.

c) Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses

- In de VGR is een update gegeven van het doorlopen proces om de risico's bij de investeringen en de exploitatie in kaart te brengen en te kwantificeren. Wij stellen vast dat Defensie het vorig jaar bereikte (kwaliteits)niveau van de risico-analyse sessies heeft weten vast te houden.
- Voor de totstandkoming van de cijfers in tabellen 17 en 19 in het financiële hoofdstuk van de VGR is, zoals gebruikelijk, gebruik gemaakt van een door het ministerie van Defensie met TNO ontwikkeld calculatiemodel. Dit LCC-model (Life Cycle Cost) wordt jaarlijks geactualiseerd. Wij hebben dit complexe spreadsheetmodel onderzocht qua systematiek en input.

Het model is (evenals de voorgaande versies) bruikbaar voor het berekenen van het projectbudget. Omtrent de uitkomsten van het model doen wij geen uitspraken omdat:

- de invoergegevens grotendeels van het JPO afkomstig zijn en daardoor niet door ons kunnen worden geverifieerd op betrouwbaarheid;
- bij toepassing van een complex spreadsheet in beginsel sprake is van moeilijk controleerbare gegevensverwerking;
- de basisgegevens een sterk toekomstgericht karakter hebben.

Ter zake van het LCC-model alsmede expertsessies in de vorm van het faciliteren van de risico-analyse meetings bemerken wij een grote afhankelijkheid van TNO. Dit hoeft op zich geen belemmering te zijn, mits binnen Defensie op controleerbare wijze voldoende *countervailing powers* functioneren.

d) Realiteitsgehalte financiering en budgettaire inpasbaarheid

- In deze najaars VGR wordt evenals in de vorige najaars VGR geraamd met een gemiddelde dollarkoers voor de periode na de begrotingsperiode (begrotingsjaar plus 5 jaar). Het kabinet heeft gezorgd voor enige rust in de begroting van Defensie door voor de jaren buiten de begrotingsperiode te zorgen voor een gemiddelde plankoers voor de periode vanaf 2023 tot uitfasering van de toestellen.

Defensie heeft deze aangepaste werkwijze en het effect hiervan op de ramingen op adequate wijze verwoord in de VGR.

- In de VGR wordt wel melding gemaakt van een geraamd tekort in het beschikbare budget van bijna M€850, maar wordt niet aangegeven hoeveel toestellen met het beschikbare budget kunnen worden aangeschaft en evenmin in hoeverre het ministerie van Defensie de in de Nota In het belang van Nederland genoemde ambitie, kan waarmaken. Begin september jl. bedroeg de dollarkoers bijna 1€ = \$1,21. Bij een dergelijke koers en aanwending van de risicoreservering, is er voldoende budget om de geplande 37 toestellen te financieren, zoals tabel 31 laat zien.

e) Inschakeling Nederlandse industrie

- Het ministerie van Economische Zaken heeft aan de MFO-ondertekenaars en de bekende free-riders (bedrijven die wel F-35-contracten hebben verworven, maar de MFO niet hebben ondertekend) waarvan uit diverse bronnen (de Amerikaanse opdrachtgevers, de bedrijven zelf, perspublicaties, etc.) bekend was dat zij opdrachten hebben verworven, een opgave gevraagd van de verkregen F-35-contracten ter verificatie van de gerapporteerde F-35-contracten tot en met 31-12-2016.
- In de voortgangsrapportage is naar de stand van 31-12-2016 een bedrag van \$ 1.357 miljoen aan contractwaarde opgenomen. Dit bedrag hebben wij nagenoeg geheel aan kunnen sluiten met opgaven van de industrie.
- In de voortgangsrapportage zijn de verkregen F-35-contracten (dit betreft zowel SDD als LRIP) opgenomen voor zover deze de officiële status van contract hebben. Wij benadrukken dat een deel (ca. \$ 72 miljoen) van de genoemde contracten nog niet heeft geleid tot daadwerkelijke orders en omzet. Het gaat hier om toegezegde productieomzet in Memoranda of Understanding (MoU), Memoranda of Agreement (MoA) en Long Term Agreements (LTA), die nog niet is gerealiseerd, maar per LRIP wordt afgeroepen.
- Van de \$ 1.357 miljoen is door de bij het ministerie van Economische Zaken bekende free-riders \$ 24 miljoen aan F-35-contracten.

- De uit het PwC-rapport geciteerde cijfers (€13,1 en €20 miljard aan omzet en 1610 voltijds arbeidsplaatsen) betreffen "bruto getallen". Om de totale economische waarde op het niveau van de gehele Nederlandse economie te bepalen ofwel de "netto effecten", dient volgens het PwC-rapport rekening te worden gehouden met onder andere verdringingseffecten.

f) Bevindingen met een structureel karakter

Hierna zijn bevindingen opgenomen die wij al vaker hebben gerapporteerd. De betreffende bevindingen zijn een gevolg van, dan wel houden verband met, bestaande afspraken en werkwijzen. Uitgaande van handhaving van de betreffende afspraken en werkwijzen, hebben deze bevindingen een structureel karakter.

- De informatie in de financiële overzichten en tabellen in de VGR is, hoewel correct weergegeven, zelfs voor goed in de materie ingewijde lezers moeilijk te volgen of uit te leggen. Het feit dat LCC-modellen, wapensysteemsjablonen, begrotingscijfers en verantwoordingsinformatie niet allemaal op dezelfde leest zijn opgesteld (dat wil zeggen op basis van exact dezelfde uitgangspunten), maakt dat bij veel tabellen en financiële overzichten meer tekst en uitleg moet worden gegeven dan in strikte zin nodig zou zijn.
- De totstandkoming en de controle van een aantal (financiële) overzichten en bijlagen in de VGR vergen veel van de accuratesse van de Defensiemedewerkers en van de ADR. Dit komt onder andere door:
 - de hantering van een uiterst complex LCC-model voor de kostenraming, het gebruik van wapensysteemsjablonen ten behoeve van de begroting en de toepassing van een transitie-model voor de exploitatiekosten tijdens de transitie;
 - de politieke afspraken en financiële inkadering voor wat betreft het budget en risicoreservering;
 - de 30-jarige overheveling van investeringsbudget naar exploitatiebudget;
 - de verschillende gehanteerde dollarkoersen;
 - dat in de ramingen van de exploitatie de begrippen "kosten" en "uitgaven" naast elkaar worden gebruikt;
 - de (gedeeltelijk) toegestane prijscompensatie en
 - het niet eenduidig gedefinieerde begrip "verdringing".
- De raming van de investeringsuitgaven over de verschillende kasjaren in tabel 22 sluit niet aan met de verdeling van de investeringsuitgaven volgens het LCC-model. De totale investeringsraming is wel identiek. Dit vloeit overigens voort uit de begrotingssystematiek van Defensie.
- In bijlage 8 van de VGR worden in de tabellen 35 en 36 ramingen en realisaties gerapporteerd die voornamelijk tot doel hebben de aansluiting te laten zien tussen de raming van de investerings- en exploitatie-uitgaven van de F-35 met de begroting. Deze bijlage blijft moeilijk te doorgronden. Een aantal versturende factoren daarbij is:
 - het niet inpasbaar maken (zowel in het DIP als in de begroting) van de investeringsreeksen resp. de exploitatiereeksen, doordat o.a. niet de door Defensie gewenste bestelreeks (8-8-8-8-3) wordt gebruikt;
 - in de LCC-analyse en de wapensysteemsjablonen rekent Defensie met kosten en in de begroting met uitgaven.
- De uitkomsten van het LCC-model sluiten aan met de tabellen 17 en 19 uit de VGR maar niet met het investeringsbudget van de F-35 in het Defensie Investerings Plan (DIP) in tabel 33 van de VGR.

In het DIP is het investeringsbudget voor de F-35 (financieel kader) gecorrigeerd naar prijspeil 2017 en is dus niet gebaseerd op de werkelijke raming.

- Budgetten worden bij Defensie normaal gesproken aangepast voor wijzigingen in de plandollarkoers, hetgeen bij een gunstiger plandollarkoers leidt tot een verlaging van het budget (en omgekeerd). Deze procedure wordt (conform alle afspraken) niet toegepast voor zowel het investeringsbudget als het exploitatiebudget van de F-35, want koerswijzigingen moeten binnen de afgesproken financiële kaders worden opgevangen.
 - In de transitiefase worden de verschillend samengestelde exploitatiebudgetten van de F-16 en de F-35 bij elkaar opgeteld, waarbij voor de F-35 dus een "strenger" regime telt dan voor de F-16.
- Een deel van (financiële) afspraken betreft de jaarlijkse overheveling vanuit het investeringsbudget (DIP) naar het exploitatiebudget (DEP). Deze afspraak komt voort uit het feit dat Defensie, ten tijde van de nota In Het Belang Van Nederland (IHBVN), in feite meer toestellen kon aanschaffen dan het kon exploiteren binnen de financiële kaders.
 - Wij stellen vast dat de jaarlijkse overheveling nog niet heeft plaatsgevonden en volgens mededeling van Defensie start wanneer de invoering van alle F-35's heeft plaatsgevonden, dat wil zeggen vanaf begrotingsjaar 2024.
- In de uitgangspuntennotitie van de VCD is onder andere opgenomen dat met betrekking tot de inschakeling van de Nederlandse industrie een heldere overzichtstabel moet worden opgenomen waarin de oorspronkelijke doelstelling qua orders en afdrachten wordt afgezet tegen de realisatie. In de VGR is opgenomen dat de raming van \$ 9 miljard aan potentiële Nederlandse omzet in het verleden nooit is uitgesplitst naar jaarramingen en dit in de toekomst ook niet zal kunnen gebeuren. In de VGR is aangegeven dat de reden daarvoor is dat er te veel onzekere factoren zijn.

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën


R. Daalder RE RA
Auditmanager



drs. J.J.M. Claessens RA
Auditmanager

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00