



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Zie verzendlijst

Auditdienst Rijk

Kalvermarkt 32
2511 CB Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Datum 15 september 2015
Betreft Accountantsrapport bij de voortgangsrapportage van het project Verwerving F-35 over de periode 01-12-2014 tot en met 31 mei 2015

Ons kenmerk
ADR/ 2015/1182

Uw brief (kenmerk)
BS2015016723

Bijlagen
1

Bijgaand bied ik u aan het ondertekende accountantsrapport inzake het project Verwerving F-35 over de periode 01-12-2014 tot en met 31 mei 2015. 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 veertiende voortgangsrapportage over het project Verwerving F-35 (nr. BS2015016723) van de Ministers van Defensie en Economische Zaken aan de Voorzitter van de 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 Tweede Kamer der Staten-Generaal

DIRECTEUR AUDITDIENST RIJK

A.J.M. Kerkvliet RE RA

VERZENDLIJST

Auditdienst Rijk

Ons kenmerk
ADR/ 2015/1182

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



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

**Accountantsrapport bij de voortgangsrapportage project
Verwerving F-35 over de periode 01-12-2014 tot en met
31 mei 2015**

**Uitgebracht ten behoeve van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal**

Datum 15 september 2015

Kenmerk ADR/2015/1182

Colofon

Inlichtingen

Ministerie van Financiën
Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Inhoud

1	Inleiding—7
1.1	Opdracht—7
1.2	Beschrijving van het object van onderzoek—8
1.3	Normatiek—8
1.4	Reikwijdte—8
2	Feitelijke bevindingen—10
2.1	Inleiding—10
2.2	Verrichte werkzaamheden—10
2.3	Bevindingen—12

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. 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 dit jaar 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 voortgangsrapportage 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 voortgangsrapportage voornamelijk terug te blikken en te verantwoorden en in de najaars voortgangsrapportage voornamelijk ramingen en een update van de risicoanalyses op te nemen.

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

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

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

In de voorjaars voortgangsrapportage 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 voortgangsrapportage van het project VF-35 over de periode 1 december 2014 tot en met 31 mei 2015 onderzocht. Deze voortgangsrapportage 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:

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

1.3 Normatiek

In ons accountantsrapport bij de Voortgangsrapportage VF-16 2014 van 30 maart 2015, hebben wij inzake het onderwerp "normatiek" de Tweede Kamer in overweging gegeven om, ter voorkoming van onduidelijkheden in de toekomst, tot een eenduidige normatiek te komen ten aanzien van een aantal, door ons nader genoemde aspecten voor het opstellen van de voortgangsrapportages.

Helaas heeft de VCD met brief 26488-383/2015D21356 op 5 juni jl. laten weten geen reden te zien om de uitgangspuntennotitie op grond van het accountantsrapport nader te specificeren.

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 1.4 en in het bijzonder het eerste punt van die paragraaf).

Als gevolg van vorenstaande omstandigheden zullen wij in het vervolg 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 Reikwijdte

Betreffende de informatie in de voortgangsrapportage 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 en wij 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. Wij hebben geen bevoegdheden om de juistheid (en de volledigheid) van de Amerikaanse broninformatie te onderzoeken. Veelal wordt deze informatie als een gegeven aangenomen en bezien op de consequenties voor het project in Nederland. De gesloten MoU's bieden de partnerlanden nauwelijks tot geen ruimte voor een zelfstandig onderzoek naar de juistheid van de kostenramingen en de feitelijke projectbestedingen. 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 investeringskosten, evenals de (geschatte) effecten van de industriële participatie.
De geraamde kosten 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 2050 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 geen deel uit van het projectbudget maar hebben wij wel in ons onderzoek betrokken.

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 voortgangsrapportage 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 voortgangsrapportage.

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 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:

- a. of belangrijke wijzigingen zijn opgetreden in de projectorganisatie en in de wijze van beheersing en beheer van het project.
- b. 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.
- c. of een projectreview is uitgevoerd op het gebied van projectbeheer.
- d. of er één eindverantwoordelijke is voor de verwervings- en transitievoorbereiding van het project en of deze voldoende mandaat heeft, gezien de importantie van het project, om de gestelde taak uit te kunnen voeren.
- e. of bij de voorbereiding alle relevante disciplines betrokken zijn.

- f. of de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bij de voorbereiding betrokken functionarissen in voldoende mate duidelijk zijn en vastgelegd in procedures.
- g. of er voldoende functiescheiding is binnen de voorbereidingsorganisatie.
- h. of er voldoende overleg is met de omgeving van het project.
- i. of er een project management plan / transitieplan is m.b.t. de voorbereiding van het project en dit plan van voldoende niveau is.
- j. of sprake is van een adequate (financiële) projectadministratie waarin verplichtingen, voorschotten, uitgaven en eventuele ontvangsten juist, volledig en tijdig worden vastgelegd.
- k. 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 is 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 voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie

Ten aanzien van *de kwaliteit* zijn wij nagegaan dat deze informatie in de voortgangsrapportage ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand is gekomen. Voor toekomstgerichte 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 voortgangsrapportage, voor zover wij dat kunnen nagaan, verenigbaar is met elkaar.

Ter zake van *de volledigheid van de in de voortgangsrapportage 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 voortgangsrapportage.

c. De toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses

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

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

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:

- de raming is bepaald op basis van de beoordeelde calculatiemethode;
- bij de opstelling van de raming rekening is gehouden met de uitkomsten van de risicoanalyse;

- de wijze van financiering en de budgettaire inpassing van deze financiering in de (meerjaren-)begroting achtereenvolgens zijn opgesteld door het projectbureau en HDF&C;
- 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.

2.3 Bevindingen

Overeenkomstig de opdracht formuleren wij hieronder, met inachtneming van de beperkingen als vermeld in paragraaf 1.4, en voor zover relevant onze bevindingen. Aspecten die door ons zijn onderzocht 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. In de Voortgangsrapportage heeft het Ministerie van Defensie toegelicht in overleg te zijn met de ADR over vorm en inhoud van de maatregelen ter verbetering van de beheersing op het financiële vlak. Sinds onze vorige rapportage heeft het Ministerie stappen gezet die tot verbetering moeten leiden zoals het opstellen van een plan van aanpak. Concrete verbeterproducten zijn er echter nog niet. De ADR blijft daarover met Defensie periodiek in overleg.
- Tegen de achtergrond van de Regie-agenda van het Ministerie van Defensie en alle activiteiten op het terrein van "financiële duurzaamheid" wordt de mogelijkheid van invoering van een projectenadministratie (bijvoorbeeld de PS-module binnen SAP) naast FINAD nog niet uitgesloten, maar eventuele invoering is niet voorzien op de korte termijn en evenmin voor dit project. Het Ministerie van Defensie is zich wel aan het oriënteren op eventuele implementatie van de PS-module binnen SAP.
Ons advies dat het Ministerie van Defensie daarbij mogelijk gebruik kan maken van de ervaringen die inmiddels bij het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) zijn opgedaan met deze module voor het voeren van de projectenadministratie bij grote projecten, heeft voor de zomervakantie tot een eerste kennismaking geleid en gaat na de zomervakantie een vervolg krijgen. In de Voortgangsrapportage is hier een korte alinea aan gewijd.
Overigens opteert het Ministerie van Defensie als alternatief voor het project VF-35 voor het koppelen van diverse spreadsheets aan elkaar.
- Naast bovenstaande opmerkingen over de financiële administratie stellen wij vast dat een overkoepelende geïntegreerde projectenadministratie ontbreekt. In deze administratie zou alle aan het project gerelateerde administratie (zowel financieel als niet-financieel) opgenomen moeten worden.

In de besprekingen tussen Defensie en de ADR hebben wij geadviseerd om door middel van een soort "Windows-verkenner"-achtige structuur of een Sharepoint-achtige omgeving alle voor het project relevante informatie toegankelijk en inzichtelijk te maken en "informatie-eigenaren" voor alle relevante deelonderwerpen met betrekking tot het project VF-35 aan te wijzen. Als eerste stap heeft Defensie in het kader van het vereenvoudigen van het auditproces ten behoeve van de ADR gezorgd voor vulling van een PBC (Prepared by Client) in een Sharepoint-omgeving (zie ook de een na laatste bullet onder 2.3.b.). Tevens is toegezegd een soortgelijke structuur op te zetten voor alle voor het project relevante informatie ("intern gebruik Defensie").

- In onze vorige rapportage hebben wij een achteruitgang gemeld van de kwaliteit van het financieel beheer. In deze verslagperiode hebben wij kennis genomen van de maatregel dat "naar behoefte extra capaciteit beschikbaar is voor de projectcontroller".
- 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 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 ADR is wel samen met de AR in gesprek met het JPO over het uitvoeren van een vervolgaudit waarbij het randvoorwaardelijk is, dat wij toegang krijgen tot relevante brondocumentatie met betrekking tot de kostenramingen.
Het is de ADR inmiddels bekend geworden uit verslagen van de FCC (Finance and Contracting Committee) dat het JPO bezig is met het structureren en organiseren van de auditvraagstukken die bij de verschillende auditinstanties (inclusief Algemene Rekenkamers) van de partnerlanden aanwezig zijn. Dit zou op termijn kunnen leiden tot een structuur met georganiseerde joint audits door auditinstanties uit partnerlanden.
- Zoals eerder vermeld, heeft Defensie toegezegd om extra tijd en effort te stoppen in verbetering van de (van toepassing zijnde) beheersingsmaatregelen, waaronder het opvragen bij JPO van financiële overzichten en rapportages ter toetsing van de verantwoorde financiële gegevens in FINAD. Er bestaat nog geen automatisme dat de ADR wordt geïnformeerd over of gekend wordt in de aanwezigheid van dergelijke overzichten en rapportages. Dientengevolge kunnen wij nog niet berichten over progressie op dit terrein.
- Voor wat betreft de aspecten die bepalend zijn voor het beheer en de beheersing van het project hebben wij in paragraaf 2.2.a enkele 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 het Ministerie aanwezige projectbeheersingstools.

Om het bestaan en de werking van de governancemaatregelen te verbeteren, verdient de toegankelijkheid voor de ADR verbetering.

- o Zo is de Principal ToolBox (PTB) wel in gebruik voor wekelijkse rapportage-updates, maar niet voor het vullen van diverse aanwezige 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;
- o Het project is wel onderhevig aan een projectreview, maar niet met de periodiciteit die staat voorgeschreven.
- o Door de recente overgang van de fase van verwervingsvoorbereiding naar verwerving zijn de volgende documenten aan revisie onderhevig:
 - De integrale projectplanning waaronder de transitieplanning;
 - Het overkoepelende projectmanagementplan en de set aan projectorders.

b) De kwaliteit en volledigheid van de opgenomen informatie

- Ten aanzien van de eis in punt 3.2 van de uitgangspuntennotitie dat de ambities in lijn zijn met de aantallen toestellen, is de informatieverstrekking, met name over de haalbaarheid van de ambities in de transitiefase, in de voortgangsrapportage, net als in de recente D-Brief nog steeds beperkt. Naar de mening van het Ministerie van Defensie kan het nog enkele jaren duren voordat de meest optimale transitie is bepaald en meldt zij geen vooruitgang sinds een half jaar geleden. Defensie heeft met de informatie in bijlage 8 van de voortgangsrapportage stappen gezet in het zichtbaar maken van de inpasbaarheid van de exploitatiekosten van 2 wapensystemen (F-16 en F-35) gedurende de looptijd van de F-35 tegen de geldende plandollarkoers uit de D-Brief. Tegen de huidige dollarkoers geeft bijlage 8 aan dat de betreffende exploitatierreeks niet inpasbaar is.
- Het inpasbaar maken van de exploitatiekosten betekent dat in de jaren dat de exploitatiekosten van de 2 wapensystemen lager zijn dan het budget van M€285, budget wordt "gespaard". Dit "gespaarde" saldo wordt extra uitgegeven boven de M€285 in de jaren dat de exploitatiekosten van de 2 wapensystemen hoger zijn dan het budget van M€285. Defensie moet deze budgettaire stappen nog begrotingstechnisch uitwerken.
- In de herziene informatiebehoefte van de VCD is onder andere opgenomen dat Defensie de Tweede Kamer moet informeren over de gerealiseerde investerings- en exploitatie-uitgaven. Omdat de informatie over de gerealiseerde exploitatie-uitgaven van beide wapensystemen in de vorige rapportage over het project nog niet beschikbaar was, heeft Defensie in die voortgangsrapportage opgenomen dat zij vanaf de rapportage van september 2015 daarin inzicht zal bieden. Deze informatie (betreffende realisatie exploitatie F-16) had Defensie pas laat beschikbaar en is opgenomen in bijlage 8.

Het proces van totstandkoming van bijlage 8 is moeizaam verlopen, voornamelijk door de benodigde tijd in het kader van de harmonisatie van de investeringsreeks voor de ontwerpbegroting 2016.

Door de late beschikbaarheid van deze gegevens heeft de ADR de informatie over de realisatie van de exploitatie-uitgaven van de F-16 niet kunnen verifiëren met de financiële administratie.

- In bijlage 8 van de voortgangsrapportage wordt een aantal ramingen en realisaties gerapporteerd. Wij begrijpen waarom deze bijlage is opgenomen, maar door het gebruik van een oude dollarkoers bij de investeringsreeks en exploitatiereeks, vinden wij de tekstuele toelichtingen verwarrend en het overzicht complex. Bovendien zijn de cijfers niet aan te sluiten met dezelfde reeksen die in het financiële hoofdstuk van de voortgangsrapportage zijn opgenomen waar met de huidige, door CPB voorgeschreven plandollarkoers, wordt gerekend. Wij hebben de cijfers in de verschillende reeksen kunnen aansluiten met de sjablonen van de wapensystemen F-16 en F-35, maar vastgesteld dat met een lagere dollarkoers is gerekend. Wij hebben dit niet (op detailniveau) kunnen aansluiten met de ontwerpbegroting, omdat die mate van detaillering in de ontwerpbegroting ontbreekt.
De cijferreeksen F-16 exploitatie-uitgaven in bijlage 8 sluiten in de verschillende tabellen onderling niet aan. De reden hiervan wordt vermeld in diezelfde bijlage. De achterliggende cijfers die aansluiting aantonen zijn door Defensie aan de ADR overhandigd.
- Het proces van totstandkoming van de voortgangsrapportage is adequaat verlopen (met uitzondering van bijlage 8). 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.
Veel documentatie is daar echter pas in de laatste week van augustus en de eerste week van september in opgenomen, hetgeen de mogelijkheden om tot een volledig en diepgaand onderzoek van alle onderbouwende documentatie te komen heeft bemoeilijkt en voor beperkingen heeft gezorgd.
Dit geldt temeer door de korte periode die beschikbaar is voor de opmaak van dit accountantsrapport om te voldoen aan de wens van Defensie om dit rapport tegelijk met de voortgangsrapportage aan te bieden aan de Tweede Kamer.
- Ter zake van de volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie, hebben wij vastgesteld dat de volgens artikel 12 van de RGP op te nemen informatie, alsmede de informatie volgens de uitgangspuntennotitie, op één uitzondering na is opgenomen in de voortgangsrapportage. Dit betreft het volgende: In de uitgangspuntennotitie van de VCD is onder andere opgenomen dat een heldere overzichtstabel moet worden opgenomen waarin de oorspronkelijke doelstelling qua orders en afdrachten wordt afgezet tegen de realisatie. In de voortgangsrapportage 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 voortgangsrapportage is aangegeven dat de reden daarvoor is dat er te veel onzekere factoren zijn.

c) Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses

- In de voortgangsrapportage 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 stappen vooruit heeft gezet op het gebied van de expert-meetings door het uitnodigen van een bredere groep aan experts.
Onze resterende bevinding is dat waar mogelijk deze expert-meetings eerder zouden moeten plaatsvinden, zodat ook tijdig onafhankelijke experts (van bijvoorbeeld I&M) kunnen worden geconsulteerd en ook de definitieve rapportage hieromtrent kan worden opgesteld als onderbouwing voor de risico-analyse paragraaf in de voortgangsrapportage.
- Voor de totstandkoming van de cijfers in tabellen 15 en 17 in het financiële hoofdstuk van de voortgangsrapportage is zoals gebruikelijk gebruik gemaakt van een door het Ministerie van Defensie met TNO ontwikkeld calculatiemodel. Dit model is recentelijk geactualiseerd. Wij hebben dit complexe spreadsheetmodel beoordeeld en qua systematiek gevalideerd. 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 niet 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.

Wij hebben kennis genomen van het feit dat de projectcontroller tekst en uitleg heeft gegeven aan HDFC ten behoeve van een vorm van validering van de opzet en werking van het Life Cycle Cost-model (LCC-model).

Wij hebben vastgesteld dat daar geen zichtbare vastlegging van is opgesteld en stellen vast dat bredere kennis van de opzet en werking van het model binnen het departement noodzakelijk is.

Wij hebben vastgesteld dat de uitkomsten van het LCC-model aansluiten met de hierboven genoemde tabellen maar niet met de investeringsramingen van de F-35 in het Defensie Investerings Plan (DIP). In het DIP is de F-35 investeringsreeks berekend tegen de door het kabinet bepaalde lagere plandollarkoers.

d) Realiteitsgehalte financiering en budgettaire inpasbaarheid

- In de voortgangsrapportage wordt uitgebreider dan in maart jl. ingegaan op de gevolgen van een voor Defensie ongunstige dollarkoers. Zowel in het financiële hoofdstuk als in het hoofdstuk van de risicoanalyses wordt ingegaan op het huidige kabinetsstandpunt dat acuut ingrijpen (ophogen budget of verlagen aantal toestellen) niet gewenst is. In ons vorige accountantsrapport schreven wij dat in de volatilititeit van de dollar ten opzichte van de euro een fors risico zou schuilen. Dat risico is inmiddels manifest.

Wij begrijpen de keuze van het kabinet om nu nog geen ingrijpende maatregelen te nemen ten aanzien van de aantallen toestellen of het budget. Desalniettemin kan een toekomstige Block Buy of Multi Year Buy binnen afzienbare termijn om een oplossing vragen.

Het is dus van belang dat daar snel voorbereidende stappen in genomen worden.

Wij hebben kennis genomen van het standpunt van Defensie in de voortgangsrapportage dat de huidige invoerreeks van de F-35, mede tegen die achtergrond, tegen het licht gehouden zal worden.

- In de voortgangsrapportage wordt wel melding gemaakt van een tekort in het beschikbare budget van M€550, 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 IHBVN genoemde ambitie, kan worden waargemaakt.
- 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 niet toegepast voor zowel het investeringsbudget als het exploitatiebudget van de F-35, want koerswijzigingen moeten binnen de afgesproken financiële kaders worden opgevangen. Wij merken op dat in de transitiefase de verschillend samengestelde exploitatiebudgetten van de F-16 en de F-35 bij elkaar moeten worden opgeteld.

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 december 2014.
- In de voortgangsrapportage is naar de stand van 31-12-2014 een bedrag van \$ 1.033 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 in ieder geval een deel (ca. \$ 110 miljoen van de \$ 1.033 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 \$ 1.033 miljoen is door de bij het Ministerie van Economische Zaken bekende free-riders \$ 29 miljoen aan F-35-contracten.
- De uit het PwC-rapport geciteerde cijfers (€13,1 en €20 miljard aan omzet en 1.610 voltijds arbeidsplaatsen) betreffen "bruto getallen". In de berekening van bovengenoemd potentieel van €13,1 miljard wordt gerekend tot 2050 (€20 miljard tot 2065).


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.

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën
Cluster Defensie



R. Daalder RE RA
Clustermanager

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën
Cluster Infrastructuur en Milieu



drs. J.J.M. Claessens RA
Senior Auditmanager