



> 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**

J.B.J. de Rooij RA  
Auditmanager

T 070 318 7446  
MDTN \*06 546 61627  
Fax 070 316 8437

Datum 30 maart 2015

Betreft Accountantsrapport bij de voortgangsrapportage van het project Vervanging F-16 over het jaar 2014

**Ons kenmerk**

ADR/2015/547

**Uw brief (kenmerk)**

BS2015005964

**Bijlagen**

1

Bijgaand bied ik u aan het ondertekende accountantsrapport inzake het project Vervanging F-16 over het jaar 2014. 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 Vervanging F-16 heeft betrekking op informatie zoals deze is opgenomen in de dertiende voortgangsrapportage over het project Vervanging F-16 (nr. BS2015005964) 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 conclusies en bevindingen daaromtrent. Onze opmerkingen over eerdere concepten zijn reeds in de jaarrapportage verwerkt.

Ik verzoek u ons rapport over het project Vervanging F-16 te doen doorgeleiden naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal

*DIRECTEUR AUDITDIENST RIJK CLUSTERS DEFENSIE*

A.J.M. Kerkvliet RA RE

# VERZENDLIJST

Auditdienst Rijk

Ons kenmerk  
ADR/2015/547

**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

De Hoofddirecteur Beleid  
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 VF-16 over het jaar 2014

Uitgebracht ten behoeve van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal

Datum 30 maart 2015

Kenmerk ADR/2015/547



## 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—9
  - 1.5 Relevante ontwikkelingen sinds vorige jaarrapportage—10
  
- 2 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant—11**
  - 2.1 Verantwoordelijkheid van de Ministers van Defensie en van Economische Zaken—11
  - 2.2 Verantwoordelijkheid van de accountant—11
  - 2.3 Oordeel—12
  
- 3 Bevindingen met betrekking tot de Financiële Verantwoording (bijlage 5 van de voortgangsrapportage van het project VF-16 over het jaar 2014)—13**
  
- 4 Assurancerapport inzake de kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie en de (toereikendheid van de) beheersing en het beheer van het project—14**
  - 4.1 Inleiding—14
  - 4.2 Criteria—14
  - 4.3 Verrichte werkzaamheden—15
  - 4.4 Inhoud van deze paragraaf—16
  - 4.5 Conclusies—17
  - 4.6 Bevindingen—17
  
- 5 Rapport van bevindingen inzake de toegepaste calculatie-methoden en risicoanalyses, de realiteitsgehalte van de financiering en budgettaire inpasbaarheid en de overige onderwerpen—21**
  - 5.1 Inleiding—21
  
- Bijlage bij accountantsrapport nr. ADR/2015/547—22**





# 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.

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).

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.

Vanwege het bijzondere en politieke karakter van dit grote project, hebben wij ook de volgende aspecten meegenomen in ons onderzoek:

- de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;
- realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid;
- overige onderwerpen (Nederlandse projecten en inschakeling Nederlandse industrie).

Wij hebben de opdracht conform onze vaktechnische richtlijnen driedelig verdeeld en nemen in ons accountantsrapport het volgende op:

- een controleverklaring bij de financiële verantwoording, zoals opgenomen in bijlage 5 van de voortgangsrapportage van het project VF-16 over het jaar 2014;
- een assurance-rapport inhoudende conclusies en onderliggende bevindingen over de aspecten beheersing en beheer van het project alsmede over de kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
- een rapport van bevindingen over de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses, het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid en overige onderwerpen (Nederlandse projecten en inschakeling Nederlandse industrie).

## 1.2 Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben de voortgangsrapportage inclusief de in bijlage 5 opgenomen financiële verantwoording van het project VF-16 over het jaar 2014, die als bijlage bij ons rapport is gevoegd, onderzocht. Deze voortgangsrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Ministers van Defensie en Economische Zaken.

Het is onze verantwoordelijkheid om een controleverklaring af te geven en conclusies en bevindingen te formuleren.

## 1.3 Normatiek

In ons accountantsrapport bij de Voortgangsrapportage VF-16 2013 van 17 september 2014 hebben wij over het onderwerp "normatiek" het volgende opgenomen.

*De VCD heeft op 20 maart 2014 besloten de informatieafspraken met de Minister over het Groot project VF-16 te herijken. De Minister van Defensie heeft in een tweetal reacties op de uitgangspuntennotitie (Kamerstuk 26 488, nr. 346 en 348) en een daaropvolgend Algemeen Overleg (AO) over de informatievoorziening rondom het project VF-16 op 1 juli jongstleden, aangegeven te zullen voldoen aan het verzoek, met een aanpassing in de voorgestelde periodiciteit en de verschijningsmomenten van de voortgangsrapportages. Voorts heeft zij de Kamer geïnformeerd dat beide voortgangsrapportages financiële informatie bevatten en derhalve vergezeld zullen gaan van een accountantsrapport. Dit is door de VCD geaccepteerd en daarmee vormt de uitgangspuntennotitie de normatiek voor de rapportages over het project VF-16 en voor onze accountantsrapporten daarbij.*

*Wij merken op dat met Kamerstuk 26 488, nr. 353 van 22 juli 2014, de aanpassingen worden weergegeven naar aanleiding van de reactie van de Minister van Defensie (Kamerstuk 26 488, nr. 346) en het AO van 1 juli jongstleden. Daarbij is naar onze mening ten onrechte in zowel artikel 2.2, als in Bijlage 1 niet opgenomen dat de (eerste) voortgangsrapportage pas na 15 maart 2015 zal worden uitgebracht. Bovendien is niet, de door de Minister van Defensie gedane toezegging, opgenomen dat een overzicht van de belangrijkste incidenten rondom de F-35 in de voortgangsrapportage zal worden opgenomen.*

*Gemakshalve verwijzen wij in dit rapport naar het betreffende Kamerstuk (nr. 353) voor kennisneming van de specifieke informatiebehoefte van de VCD.*

Wij geven de VCD nogmaals in overweging om, ter voorkoming van onduidelijkheden in de toekomst, tot een eenduidige normatiek te komen voor het opstellen van de voortgangsrapportages. Dit geldt bijvoorbeeld voor de door de VCD geformuleerde algemene eisen voor de vormgeving van de voortgangsrapportages, voor de aspecten gewenste informatiedichtheid versus omvang van de rapportage. Dit geldt bijvoorbeeld voor de periode waarover gerapporteerd moet worden, voor de gevraagde informatie over de Nederlandse Industrie (voor wat betreft de gevraagde "heldere overzichtstabel") en voor de mate waarin de gerealiseerde exploitatie-uitgaven binnen het budget blijven.

Door het uitblijven van nadere duiding van de normatiek voor de voortgangsrapportages hebben de ministeries van Defensie en Economische Zaken daar in de nu voorliggende voortgangsrapportage zelf invulling aan gegeven, met name op de onderwerpen "risico's" en "financiële rapportage".

#### **1.4 Reikwijdte**

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

- 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.
- De toekomstgerichte informatie heeft op onderdelen betrekking op een periode tot na 2058 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 door de Algemene Rekenkamer (AR) gevalideerd.
- 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.
- Bij tal van lopende en nieuwe projecten binnen Defensie wordt rekening gehouden met het project VF-16. Deze gerelateerde projecten zijn niet in het projectbudget VF-16 opgenomen en derhalve niet in ons onderzoek betrokken. Dit geldt niet voor het project Langer Doorvliegen, dat in de uitgangspuntennotitie wordt behandeld. Dit project maakt geen deel uit van het projectbudget maar hebben wij wel in ons onderzoek betrokken.
- In de voortgangsrapportage wordt veelvuldig verwezen naar aan de Tweede Kamer verstrekte informatie. Wij hebben de inhoud en de juistheid van deze informatieverschaffing aan de Tweede Kamer niet in ons onderzoek betrokken en onze conclusies in dit rapport betreffen dan ook niet deze informatie en brieven, tenzij uitdrukkelijk vermeld.

- Met onze eerdere opmerkingen over concept versies van de voortgangsrapportage is in de definitieve voortgangsrapportage rekening gehouden.

### **1.5 Relevante ontwikkelingen sinds vorige jaarrapportage**

Medio december 2014 heeft het ministerie van Defensie de DMP D-Brief en het DMP D-document en andere bijlagen naar de Tweede Kamer verstuurd, tezamen met het door de ADR daarbij opgestelde accountantsrapport.

## 2 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant

Controleverklaring behorende bij de in de voortgangsrapportage van het project VF-16 over het jaar 2014 in bijlage 5 opgenomen financiële verantwoording (tevens opgenomen als bijlage 1 bij dit rapport)

Den Haag, 30 maart 2015

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Wij hebben de financiële verantwoording van het project VF-16, zoals opgenomen in bijlage 5 bij de voortgangsrapportage 2014 gecontroleerd. Het overzicht is opgesteld door de Ministers van Defensie en van Economische Zaken, in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet en de Regeling Grote Projecten.

### 2.1 **Verantwoordelijkheid van de Ministers van Defensie en van Economische Zaken**

De Ministers van Defensie en van Economische Zaken zijn verantwoordelijk voor het opstellen van deze financiële verantwoording, in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet en de Regeling Grote Projecten. Deze Ministers zijn tevens verantwoordelijk voor de comptabele rechtmatigheid en voor een zodanige interne beheersing als zij noodzakelijk achten om het opstellen van de financiële verantwoording mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten.

### 2.2 **Verantwoordelijkheid van de accountant**

Onze verantwoordelijkheid is het geven van een oordeel over de financiële verantwoording op basis van onze controle. Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder de Nederlandse controlestandaarden. Dit vereist dat wij voldoen aan de voor ons geldende ethische voorschriften en dat wij onze controle zodanig plannen en uitvoeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen over de juistheid, de volledigheid en de comptabele rechtmatigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële verantwoording.

Een controle omvat het uitvoeren van werkzaamheden ter verkrijging van controle-informatie over de bedragen en de toelichtingen in de financiële verantwoording. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door de accountant toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de financiële verantwoording een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten.

Bij het maken van deze risico-inschattingen neemt de accountant de interne beheersing in aanmerking die relevant is voor het opmaken van de financiële verantwoording door de Ministers, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden.

Deze risico-inschattingen hebben echter niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing van de ministeries.

Een controle omvat tevens het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en van de redelijkheid van de door de Ministers gemaakte schattingen.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is om een onderbouwing voor ons oordeel te bieden.

### 2.3 Oordeel

Naar ons oordeel is de financiële verantwoording van het project VF-16, zoals opgenomen in bijlage 5 bij de voortgangsrapportage 2014 in alle van materieel belang zijnde aspecten opgesteld in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet en de Regeling Grote Projecten en is een redelijke mate van zekerheid verkregen over de juistheid, de volledigheid en de comptabele rechtmatigheid van deze financiële verantwoording.

*Auditdienst Rijk  
ministerie van Financiën  
Cluster Defensie*

R. Daalder RA RE

*Auditdienst Rijk  
ministerie van Financiën  
Cluster Economische Zaken /  
Algemene Zaken*

A. van den Berg RA

### 3 Bevindingen met betrekking tot de Financiële Verantwoording (bijlage 5 van de voortgangsrapportage van het project VF-16 over het jaar 2014)

- De stand voorschotten van dit project had ultimo 2014 een omvang van circa € 534 miljoen. Ultimo 2014 had een bedrag van circa € 100 miljoen al verrekend kunnen worden. Dit heeft mede door onderbezetting bij het projectteam en gewijzigde prioriteitenstelling nog niet plaatsgevonden. Ondanks herhaalde toezeggingen heeft Defensie ook gedurende 2014 dit niet uitgevoerd. De projectcontroller heeft aangegeven dat sinds november 2014 twee voorschotten ter verrekening aan FABK (het betaalkantoor van Defensie) zijn overgedragen. Een derde is begin januari aangeboden. Door werkdruk is de behandeling bij FABK van deze zeer gedetailleerde informatiepakketten pas in 2015 ter hand genomen.
- De financiële administratie in FINAD is beperkt ingericht om langlopende financiële projectadministraties, zoals die nodig zouden zijn voor een project als Vervanging F-16, te voeren. Nu in 2015 bestelling van vliegtuigen gaat plaatsvinden met als doel vanaf 2019 toestellen geleverd te krijgen, adviseren wij om een gedegen administratie te voeren en compenserende interne beheersingsmaatregelen te treffen om de risico's op onjuiste en/of onvolledige verplichtingen- en voorschottenadministraties te voorkomen. Het is van essentieel belang dat Defensie exact weet wanneer onomkeerbare juridische verplichtingen worden aangegaan en voor welk bedrag. Daarvoor is volledige, juiste en tijdige registratie van alle ondertekende contracten nodig. In de financiële administratie zijn correcties doorgevoerd ten behoeve van een getrouwe voortgangsrapportage van het groot project. Als gevolg hiervan wijken de cijfers in deze verantwoording af van de cijfers die ten grondslag liggen aan de onlangs vastgestelde jaarrekening 2014 van Defensie. Zoals in de voortgangsrapportage is vermeld is Defensie in overleg met de ADR over de nadere uitwerking van de vereiste (aanvullende) beheersingsmaatregelen.
- In de Business Case (voor de ontwikkelingsfase) is rekening gehouden met verschillende voordelen voor de Nederlandse Staat, voortvloeiend uit deelname aan de System Development and Demonstration (SDD) fase. Een van deze voordelen betreft royalty's, die uit hoofde van verkoop van de F-35 aan FMS-landen (Foreign Military Sales) ontvangen worden op het moment dat deze toestellen worden afgeleverd. Op dit moment zijn nog geen toestellen geleverd aan FMS-landen.
- De door het ministerie van Economische Zaken gerealiseerde ontvangsten in 2014 vanuit de Nederlandse industrie zijn verantwoord in de financiële verantwoording en voor de toekomstige ontvangsten heeft het ministerie van Economische Zaken een extracomptabele vordering in haar administratie opgenomen.

## 4 Assurancerapport inzake de kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie en de (toereikendheid van de) beheersing en het beheer van het project

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn onze conclusies en onderliggende bevindingen opgenomen met betrekking tot de volledigheid en kwaliteit van de in de voortgangsrapportage opgenomen informatie en de toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project.

Wij hebben ons onderzoek verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder Standaard 3000 "Assurance-opdrachten anders dan opdrachten tot controle en beoordeling van historische financiële informatie" en Standaard 3400 "Onderzoek van toekomstgerichte financiële informatie". Dienovereenkomstig hebben wij ons onderzoek zodanig gepland en uitgevoerd dat een redelijke mate van zekerheid is verkregen voor onze conclusies met betrekking tot de door ons onderzochte punten. Een assurance-opdracht omvat onder meer een onderzoek door middel van deelwaarnemingen van relevante gegevens.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen assurance-informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze conclusies.

### 4.2 Criteria

#### Criteria ten aanzien van de kwaliteit en de volledigheid van de informatie

De *kwaliteit en de volledigheid* van de in de voortgangsrapportage 2014 opgenomen financiële en niet-financiële informatie is beoordeeld aan de hand van de eisen die hieraan worden gesteld in de RGP en aan de informatiebehoefte van de Tweede Kamer, zoals vastgelegd in Kamerstuk 26 488, nr. 353 van 22 juli 2014. In dit stuk, genoemd de uitgangspuntennotitie, heeft de VCD nadere uitgangspunten geschetst voor:

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

Ons onderzoek is grotendeels uitgevoerd bij de projectorganisatie van de ministeries van Defensie en Economische Zaken. Daarbij hebben wij ons onder meer gebaseerd op de volgende bronnen:

- schriftelijke stukken betreffende de informatievoorziening en correspondentie aan en met de Tweede Kamer;
- correspondentie en (beleids-) gegevens en de onderliggende (financiële) administraties;
- verslagen van diverse nationale en internationale overlegfora;



- interviews met de medewerkers van de projectorganisatie van de ministeries van Defensie en Economische Zaken in Nederland en interviews met de betrokkenen van de Bestuursstaf van het ministerie van Defensie.

Met betrekking tot de totstandkoming van de toekomstgerichte financiële informatie en niet-financiële informatie geldt dat de desbetreffende informatie op een ordelijke, controleerbare en deugdelijke wijze tot stand dient te komen. De belangrijkste in dat kader vast te stellen aspecten zijn dat:

- de verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed in het totstandkomingproces zijn belegd;
- het totstandkomingproces achteraf reconstrueerbaar is;
- de informatie die als uitkomst van het totstandkomingproces is opgeleverd, op volledige en juiste wijze in de voortgangsrapportage is opgenomen.

Verder geldt dat de toekomstgerichte financiële informatie en de niet-financiële informatie niet strijdig mogen zijn met andere in de voortgangsrapportage opgenomen informatie. Waar nodig dient de niet-financiële informatie te zijn voorzien van een duidelijke bronvermelding.

#### Criteria ten aanzien van de (toereikendheid van de) beheersing en het beheer

Voor de *beheersing en het beheer* van het project VF-16 is geen sprake van een door Defensie met de Tweede Kamer overeengekomen beheersmodel waar wij aan kunnen toetsen.

Onder de beheersing en het beheer van het project wordt begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet en werking van de administratieve organisatie en van de opzet en werking van het systeem van interne controle.

Onze beoordeling richt zich in het bijzonder op de organisatiestructuur, de kwaliteitsborging, het financieel beheer, de planning en control, en de informatievoorziening tijdens de uitvoering van het project.

### **4.3 Verrichte werkzaamheden**

#### *De kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie*

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.

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 deze informatie niet strijdig is met de historische financiële informatie en de niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage.

*De (toereikendheid van 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 - beoordeeld door middel van interviews en de beoordeling van de relevante documentatie ter zake. Voor wat betreft ons oordeel over beheersing en beheer van het project nemen wij bijvoorbeeld 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 aan 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, 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 project-leiding zijn vastgesteld. Voorts is duidelijk wanneer en aan wie gerapporteerd moet worden bij grote afwijkingen van de planning/raming.

#### **4.4 Inhoud van deze paragraaf**

Overeenkomstig de opdracht formuleren wij hieronder, met inachtneming van de beperkingen als vermeld in hoofdstuk 1, onze conclusies en onderliggende bevindingen met betrekking tot:

- de kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie (het proces van totstandkoming);
- de beheersing en het beheer van het project.

#### 4.5 Conclusies

Met betrekking tot *de kwaliteit en volledigheid van de in de voortgangsrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie* concluderen wij dat in de voortgangsrapportage de onderwerpen zoals genoemd in de RGP en de informatiebehoefte van de Tweede Kamer, zoals vastgelegd in Kamerstuk 26 488, nr. 353 van 22 juli 2014, zijn opgenomen, uitgezonderd het mogelijke effect van de volgende onderwerpen die naar onze mening niet of te summier zijn beschreven:

- Kosten en operationele inzetbaarheid tijdens Transitiefase;
- Het risico van een voor defensie ongunstige dollarkoers;

Met betrekking tot *beheersing en beheer van het project* concluderen wij dat de opzet en werking bij beide departementen in 2014 toereikend waren uitgezonderd het mogelijke effect van de volgende bevindingen:

- De toegankelijkheid en inzichtelijkheid van de projectadministratie kent beperkingen. Naast de financiële informatie moet ook de niet financiële informatie worden betrokken bij de verdere verbetering van de projectadministratie.
- Geconstateerd is dat de werking van de bestaande interne beheersmaatregelen verbeterd moet worden. Daarnaast moet worden gezien of, en zo ja welke, aanvullende beheersingsmaatregelen nodig zijn.  
Dit is noodzakelijk gegeven de keuze van Defensie om vooralsnog de komende jaren geen geïntegreerde en geautomatiseerde financiële projectadministratie te implementeren.
- Het niet beschikbaar zijn van Amerikaanse informatie van controle-instanties over het programma, voor zover relevant voor Nederland.
- De onduidelijkheid over de beschikbaarheid van Amerikaanse financiële rapportages en overzichten ten behoeve van de vergelijking met de in FINAD opgenomen financiële informatie.

#### 4.6 Bevindingen

*De kwaliteit en volledigheid van de opgenomen financiële en niet financiële informatie (proces van totstandkoming)*

Onderstaande bevindingen dienen als onderbouwing van de hierboven geformuleerde conclusies en als separate bevindingen bij de overige onderzochte aspecten.

- ten aanzien van de eis uit de uitgangspuntennotitie in punt 3.2 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.
- In de voortgangsrapportage wordt gemeld dat rekening moet worden gehouden met hogere exploitatiekosten gedurende de transitiefase. Defensie is in overleg met Financiën over de oplossingsrichtingen om voldoende exploitatiebudget te hebben gedurende deze fase. Van het overleg met Financiën is in de voortgangsrapportage nog geen verslag gedaan.

- 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 thans nog niet beschikbaar is, heeft Defensie in deze voortgangsrapportage opgenomen dat zij vanaf de rapportage van september 2015 daarin inzicht zal bieden.
- Op 12 februari 2015 is een aantal afspraken tussen Defensie en Financiën vastgelegd omtrent het toekennen van prijscompensatie. Wij stellen vast dat deze afspraken op onderdelen nog nadere uitwerking behoeven. Zo is bijvoorbeeld niet uitgewerkt hoe Financiën jaarlijks zal toetsen of sprake is van verdringing.
- In de voortgangsrapportage wordt beperkt ingegaan op de gevolgen van een voor defensie ongunstige dollarkoers, zonder de mogelijke significante effecten op de raming van de investeringskosten expliciet te benoemen. In de Nota In het belang van Nederland is opgenomen dat wisselkoerseffecten in beginsel worden opgevangen binnen het investerings- en exploitatiebudget, zonder gebruikmaking van de risicoreservering. In de volatiliteit van de dollar ten opzichte van de euro schuilt derhalve een fors risico.
- In de herziene informatiebehoefte 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.
- Het proces van totstandkoming van de financiële informatie is opnieuw moeizaam verlopen. Dit staat adequaat beschreven in de voortgangsrapportage.
- De IRF is betrokken bij de opstelling en samenstelling van het financiële hoofdstuk in de voortgangsrapportage en het schrijven van Kamerstukken. Net zoals in de laatste jaarrapportage staat deze betrokkenheid niet meer genoemd in de voortgangsrapportage, terwijl van een afnemende betrokkenheid geenszins sprake is.

#### *De beheersing en het beheer van het project*

Onderstaande bevindingen dienen als onderbouwing van de hierboven geformuleerde conclusies en als separate bevindingen bij de overige onderzochte aspecten.

- Zoals Defensie zelf heeft vastgesteld, voldoet FINAD als financieel administratiesysteem, maar ondersteunt het 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.
- Tegen de achtergrond van de Regie-agenda 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 niet uitgesloten, maar is eventuele invoering niet voorzien op de korte termijn. Mogelijk dat het ministerie van Defensie daarbij 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 projectadministratie bij haar grote projecten.
- Naast bovenstaande opmerkingen over de financiële administratie stellen wij vast dat een overkoepelende geïntegreerde projectadministratie ontbreekt. In deze administratie zouden wij alle aan het project gerelateerde administratie verwachten (zowel financieel als niet-financieel). In de voortgangsrapportage wordt melding gemaakt van besprekingen tussen Defensie en de ADR over de verdere verbetering van de projectadministratie. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van een generiek model voor projectbeheer.
- Vorig jaar hebben wij bij onze controlewerkzaamheden een risico onderkend op achteruitgang van de kwaliteit van het financieel beheer in relatie tot het project, mede door personele, administratieve en organisatorische redenen. In de verslagperiode hebben wij daar nog geen concrete risico-mitigerende maatregelen voor waargenomen.
- Het rechtmatig verrekenen van voorschotten wordt complexer naarmate de ouderdom toeneemt. De stand van de openstaande voorschotten, die verrekend had kunnen worden, bedraagt inmiddels ca. € 100 miljoen ultimo 2014. Deze verrekening heeft mede door onderbezetting bij het projectteam en gewijzigde prioriteitenstelling nog niet plaatsgevonden. De projectcontroller heeft aangegeven dat sinds november 2014 twee voorschotten ter verrekening aan FABK zijn overgedragen. Een derde is begin januari aangeboden. Door werkdruk is de behandeling bij FABK van deze zeer gedetailleerde informatiepakketten pas in 2015 ter hand genomen. Dit is op dit moment nog geen financieel risico, maar wordt dat mogelijk wel bij de te verwachten toenemende stroom voorschotbetalingen als gevolg van de aanstaande verwervingsactiviteiten.
- Alle controllers (projectcontroller, controller DMO en concerncontroller) hebben door het geven van hun paraaf ingestemd met de financiële rapportage en de bijlage 5 zoals opgenomen in de voortgangsrapportage. Hiermee wordt invulling gegeven aan het gestelde in de Comptabiliteitswet, Besluit Taak FEZ en de hierop gebaseerde interne Defensie-regelgeving.

- 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 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.
- 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.

## 5 Rapport van bevindingen inzake de toegepaste calculatie-methoden en risicoanalyses, de realiteitsgehalte van de financiering en budgettaire inpasbaarheid en de overige onderwerpen

### 5.1 Inleiding

Over de onderwerpen in dit hoofdstuk is door de Ministeries van defensie en economische zaken de keuze gemaakt om in de voorjaars voortgangsrapportage terug te kijken en te verantwoorden en in de najaars voortgangsrapportage ramingen en een update van de risicoanalyses op te nemen.

Als gevolg hiervan rapporteren wij daarover in ons accountantsrapport bij de eerstvolgende voortgangsrapportage.

*Auditdienst Rijk  
ministerie van Financiën  
Cluster Defensie*

R. Daalder RA RE  
Clustermanager

*Auditdienst Rijk  
ministerie van Financiën  
Cluster Economische Zaken/  
Algemene Zaken*

A. van den Berg RA  
Clustermanager

## Bijlage bij accountantsrapport nr. ADR/2015/547

## Financiële verantwoording project Vervanging F-16

Tabel 11: Gerealiseerde ontvangsten (in miljoen €)

Deelfasen	ontvangen t/m 2013	ontvangen in 2014	ontvangen t/m 2014
Eenmalige bijdrage industrie	4,5	0,0	4,5
Afdrachten uit hoofde van omzet	3,4	1,0	4,4
Royalties	0,0	0,0	0,0
<b>Totaal</b>	<b>7,9</b>	<b>1,0</b>	<b>8,9</b>

Tabel 12: Gerealiseerde betalingen (in miljoen €)

Deelfasen	betaald t/m 2013	betaald in 2014	betaald t/m 2014	Correcties voorgaande jaren	Gecorrigeerde stand betaald t/m 2014
Concept Demonstration Phase (Defensie)	10,5	0,0	10,5	0,0	10,5
Concept Demonstration Phase (EZ)	82,8	0,0	82,8	0,0	82,8
System Development and Demonstration Nederlandse projecten	792,2	0,0	792,2	0,0	792,2
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	40,5	0,0	40,5	-2,2	38,3
Bijdrage doorontwikkeling PSFD-fase	417,1	37,4	454,5	0,0	454,5
	34,2	0,0	34,2	0,0	34,2
<b>Totaal</b>	<b>1377,3</b>	<b>37,4</b>	<b>1.414,7</b>	<b>-2,2</b>	<b>1.412,5</b>

Tabel 13: Openstaande verplichtingen (in miljoen €)

Deelfasen	openstaand per 311213	aangegaan in 2014	betaald in 2014	openstaand per 311214
System Development and Demonstration Nederlandse projecten	0,0	0,0	0,0	0,0
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	0,0	0,0	0,0	0,0
Bijdrage doorontwikkeling PSFD-fase	78,6	33,7	37,4	74,9
	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totaal</b>	<b>78,6</b>	<b>33,7</b>	<b>37,4</b>	<b>74,9</b>

Tabel 14: Openstaande voorschotten (in miljoen €)

Deelfasen	openstaand per 311213	nieuw in 2014	verrekend in 2014	openstaand per 311214
System Development and Demonstration Nederlandse projecten	21,3	0,0	0,0	21,3
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	32,8	0,0	0,0	32,8
Bijdrage doorontwikkeling PSFD-fase	411,4	33,3	0,0	444,7
	34,7	0,0	0,0	34,7
<b>Totaal</b>	<b>500,2</b>	<b>33,3</b>	<b>0,0</b>	<b>533,5</b>



## **Toelichting bij tabellen 11 tot en met 14:**

### *Algemeen*

Bovenstaande tabellen geven voor de verschillende fasen van het project inzicht in de gerealiseerde ontvangsten, de gerealiseerde betalingen, de aangegane en openstaande verplichtingen, de verstrekte, verrekenende en de openstaande voorschotten naar de stand van begin en ultimo 2014. Dit overzicht is opgesteld in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet en de Regeling Grote Projecten.

Alle voorschotten van voor 2008 zijn tegen de maandkoers van december 2007 gewaardeerd en de voorschotten vanaf 2008 zijn gewaardeerd tegen de op het moment van verstrekking geldende maandkoers. Deze waardering is in overeenstemming met de waardering zoals gehanteerd in de jaarrekening van Defensie over 2014.

### *Betalingen*

Betalingen in vreemde valuta geschieden tegen dagkoers dan wel termijnvaluta. De verantwoording in de administratie van Defensie geschiedt tegen de maandkoers van de betreffende maand van betaling. Bij deze boekingsgang ontstaan verschillen tussen de werkelijke koers van betaling en de verantwoorde koers. Deze verschillen kunnen significant zijn. Deze werkwijze geldt voor Defensie als geheel, en is niet specifiek voor het project Vervanging F-16. Bij een nadere analyse van de betaalde bedragen is gebleken, dat in vorige rapportage twee posten ten onrechte zijn toegeschreven aan het project Vervanging F-16. Deze twee posten ter grootte van in totaal € 2,2 miljoen zijn inmiddels gecorrigeerd op de totale uitgaven.

### *Verplichtingen*

De aangegane en openstaande verplichtingen zijn gewaardeerd tegen plankoers (\$ 1 = € 0,758) dan wel de termijnkoers indien het risico is afgedekt. Dit gebeurt in principe bij verplichtingen groter dan € 5 miljoen. Bij deze boekingsgang ontstaan verschillen tussen de koers van de aangegane verplichting en de verantwoorde betaling. Bij een nadere analyse van de verplichtingen is gebleken dat de verplichtingenstand in de financiële administratie te hoog was. De verplichtingenstand is hierop met € 7,8 miljoen verlaagd. Als gevolg hiervan wijken cijfers ten aanzien van de verplichtingenstand in deze verantwoording af van de cijfers die ten grondslag liggen aan de onlangs vastgestelde jaarrekening 2014 Defensie.

### *Voorschotten*

De meeste betalingen met betrekking tot het project Vervanging F-16 worden als voorschot verstrekt en als zodanig geadministreerd. In tabel 14 is dit gedeelte van de verrichte betalingen weergegeven. Na voltooiing van de desbetreffende werkzaamheden en/of levering van de desbetreffende goederen of diensten worden deze voorschotten administratief verrekend. Hierbij ontstaan geen koersverschillen. Het leeuwendeel van de openstaande voorschotten wordt bepaald door de beide testtoestellen (inclusief bijkomende middelen). Zoals blijkt uit tabel 14 had de stand voorschotten ultimo 2014 een omvang van € 533,5 miljoen. In het afgelopen najaar zijn voor de langst openstaande voorschotten de brondocumenten verzameld, op basis waarvan de administratieve verrekening op korte termijn kan plaatsvinden. Verder worden op dit moment brondocumenten verzameld van een volgende serie voorschotten, zowel met betrekking tot het SDD als het PSFD MoU.