



**Ministerie van Defensie
Ministerie van Economische Zaken**

**Assurance-rapport betreffende
Jaarrapportage 2007 "Vervanging F-16"**

Datum: 28 maart 2008

Uitgebracht ten behoeve van de Tweede Kamer

Auditdiensten
Ministerie van Defensie
Ministerie van Economische Zaken

Inhoudsopgave

1	Opdracht en Onderzoek	3
1.1	<i>Opdracht</i>	3
1.2	<i>Beschrijving object van onderzoek</i>	3
1.3	<i>Criteria</i>	4
1.4	<i>Verrichte werkzaamheden</i>	5
1.4.1	<i>De beheersing en het beheer van het project</i>	5
1.4.2	<i>De kwaliteit en volledigheid van de in de jaarrapportage opgenomen informatie</i>	6
1.4.3	<i>Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses</i>	6
1.4.4	<i>Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid</i>	6
2	Managementsamenvatting	7
3	Bevindingen	9
3.1	<i>De beheersing en het beheer van het project</i>	9
3.2	<i>De kwaliteit en volledigheid van de informatie in de jaarrapportage</i>	9
3.2.1	<i>Indeling en inhoud van de jaarrapportage</i>	9
3.2.2	<i>Besluitvorming</i>	10
3.2.3	<i>Dimensie Product</i>	10
3.2.4	<i>Dimensie Tijd</i>	11
3.2.5	<i>Dimensie Geld</i>	11
3.2.6	<i>Financiële informatie</i>	11
3.2.7	<i>Niet financiële informatie</i>	13
3.3	<i>Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyse</i>	14
3.3.1	<i>Business Case</i>	14
3.3.2	<i>Risicoanalyse Defensie</i>	14
3.4	<i>Realiteitsgehalte financiering en budgettaire inpasbaarheid</i>	15

1 Opdracht en Onderzoek

1.1 *Opdracht*

Het project "Vervanging F-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 geeft in een brief van 23 september 1999 aan op welke wijze de commissie de Regeling Grote projecten voor dit project wil hanteren. In deze brief worden de volgende eisen gesteld aan de informatie in de jaarrapportage aan de Tweede Kamer:

- Informatie over de voortgang in het algemeen, afgezet tegen de basisbeschrijving als ijkpunt en vergeleken met de laatste jaarrapportage.
- Informatie over de financiële aspecten: uitgaven, verplichtingen, financiële en andere uitvoeringsrisico's, in relatie tot de meest recente begroting van Defensie.

De VCD stelt in de voornoemde brief ten aanzien van de betrokkenheid van de auditdiensten dat deze een oordeel ('assurance') geven over de kwaliteit en volledigheid van de voortgangsinformatie en over de toereikendheid van de projectorganisatie, inclusief administratieve organisatie en interne controle.

Om dit doel te realiseren is een onderzoek uitgevoerd naar de specifiek in de Regeling Grote Projecten genoemde aspecten:

- De beheersing en het beheer van het project.
- De kwaliteit en volledigheid van de in de jaarrapportage opgenomen financiële en niet financiële informatie.

Aangezien het besluitvormingstraject nog niet is afgesloten en vanwege het politiek gevoelige karakter alsmede de defensiebrede budgettaire restricties hebben wij ook de volgende aspecten meegenomen in ons onderzoek:

- De toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses.
- Realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid.

1.2 *Beschrijving object van onderzoek*

Het project "Vervanging F-16" omvat de participatie in de System Development and Demonstration (SDD)-fase en de (technische) voorbereidingen tot de aanschaf van vervangende vliegtuigen voor de huidige F-16. Daarnaast is het stimuleren van de participatie van het Nederlandse bedrijfsleven bij de ontwikkeling en de productie van de Joint Strike Fighter (JSF) een belangrijk aspect van het project.

Onderdeel van het project vormt een op 5 juni 2002 tussen de Minister van Economische Zaken en de Nederlandse Luchtvaartindustrie gesloten Medefinancieringsovereenkomst (MFO) inzake de Nederlandse deelname aan de SDD-fase van het JSF-project. Op grond van deze overeenkomst betaalt de Nederlandse Luchtvaartindustrie een deel van de ontwikkelingskosten. Dit geschiedt door middel van een afdrachtspercentage over de in de productiefase van de JSF door de Nederlandse Luchtvaartindustrie gegenereerde omzet, waaronder de door Defensie aan de Luchtvaartindustrie verstrekte orders.

Gezien de reikwijdte van dit project betekent dit een betrokkenheid van de Auditdiensten van Defensie en Economische Zaken. In lijn met de Regeling Grote Projecten wordt op verzoek van de minister van Defensie en met instemming van de minister van Economische Zaken de samenwerking tussen beide Auditdiensten voor het gehele project voortgezet in de vorm van een joint audit.

Wij hebben de jaarrapportage "Vervanging F-16" over het jaar 2007 onderzocht. Deze jaarrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Defensie en de Minister van Economische Zaken.

Het is de verantwoordelijkheid van de Auditdiensten van Defensie en Economische Zaken om een conclusie te formuleren over de in de opdracht genoemde aspecten.

1.3 Criteria

Wij hebben het onderzoek uitgevoerd binnen de algemene kaders van de Regeling Grote Projecten en het Handboek Auditing Rijksoverheid 2007. Daarnaast hebben wij de Defensie Materieel Proces (DMP) procedure en het Handboek Projectmanagement van de Defensie Materieel Organisatie (DMO) als uitgangspunt gebruikt.

Ons onderzoek is grotendeels uitgevoerd bij het projectmanagement van de Ministeries van Defensie en Economische Zaken. Voor wat betreft de beoordeling van het projectbeheer hebben wij ook de omgeving betrokken in ons onderzoek.

Wij hebben onder andere gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Het Government Accountability Office (GAO) rapport "Recent Decisions by DoD Add to Program Risks", nummer GAO-08-388 van 11 maart 2008.
- Het GAO-rapport "Impact of Recent Decisions on Program Risks", nummer GAO-08-569T van 11 maart 2008.
- Concept amendement op het Initial Operational Test & Evaluation (IOT&E) MoU.
- Schriftelijke stukken betreffende de informatievoorziening en correspondentie aan en met de Tweede Kamer.
- Beschikbare correspondentie en (beleids-) gegevens en de onderliggende (financiële) administraties.
- Verslagen van diverse nationale en internationale overlegfora.
- Interviews met de projectorganisatie in Nederland.

Betreffende de informatie in de jaarrapportage hebben wij met de volgende beperkingen in ons onderzoek te maken.

- Voor wat betreft de (externe) informatie over de ontwikkeling van de JSF en de validatie hiervan zijn de projectorganisatie en wij in grote mate afhankelijk van de Verenigde Staten. In de projectorganisatie zelf zijn relatief weinig mogelijkheden aanwezig om deze informatie op betrouwbaarheid te toetsen. Veelal wordt deze informatie als gegeven aangenomen en bezien op de consequenties voor het project in Nederland. Wij kunnen geen oordeel geven over de betrouwbaarheid van de informatie uit de Verenigde Staten.

- De kosten en benodigde budgetten zijn zowel gebaseerd op ramingen van het JSF Program Office waar Nederland in is vertegenwoordigd als voor wat betreft het nationale gedeelte op de ramingen van de projectorganisatie in Nederland. De MoU's bieden de partnerlanden geen ruimte voor een onderzoek naar de juistheid van de kosten. Over het realiteitsgehalte van deze ramingen kunnen wij derhalve geen oordeel geven.
- Bij tal van lopende en nieuwe projecten wordt rekening gehouden met de Vervanging F-16. Deze gerelateerde projecten, waaronder de aanpassing van de bedrijfsvoeringssystemen van het Ministerie van Defensie aan het Autonomic Logistics Information System (ALIS), beschikken alle over een eigen budget en zijn dus niet in het projectbudget Vervanging F-16 opgenomen. Omdat deze gerelateerde projecten niet onder de projectdefinitie vallen, hebben wij deze projecten niet in ons onderzoek betrokken.
- Het JSF Program Office maakt geen deel uit van ons onderzoek.

1.4 Verrichte werkzaamheden

Ons onderzoek is verricht in overeenstemming met de in Nederland algemeen aanvaarde richtlijnen met betrekking tot 'assurance'-opdrachten. Op grond van deze richtlijnen hebben wij onze werkzaamheden zodanig gepland en uitgevoerd met inachtneming van de paragraaf 1.3 weergegeven criteria en beperkingen dat een deugdelijke grondslag is verkregen voor ons oordeel over de door ons onderzochte aspecten.

Wij zijn nagegaan of de met betrekking tot het project beschikbare, relevante informatie volledig en toereikend is opgenomen, onderbouwt en toegelicht. Hiertoe hebben wij onder meer aan de Directeur Defensie Materieel Organisatie van Defensie evenals aan de Commissaris Militaire Productie van EZ verzocht schriftelijk te bevestigen dat alle relevante informatie inzake het project Vervanging F-16 aan ons is overgelegd.

Voorts zijn wij nagegaan of de jaarrapportage een zodanig inzicht geeft in de stand van zaken en risico's van het project, dat de gebruikers van deze rapportage zich op grond daarvan een juist oordeel kunnen vormen over alle relevante aspecten.

1.4.1 De beheersing en het beheer van het project

Wij zijn nagegaan in hoeverre het projectbeheer toereikend is, tegen de achtergrond van de projectbeheersingssystematiek en vereisten, zodat de doelstellingen van het project op een efficiënte en effectieve manier in termen van tijd, geld en kwaliteit kunnen worden bereikt en de informatievoorziening is geborgd. Wij hebben de organisatie beoordeeld door middel van interviews met betrokken functionarissen en door beoordeling van relevante documentatie.

Bij de beoordeling van de projectorganisaties hebben wij vooral aandacht besteed aan de beheersingsmaatregelen met betrekking tot de planning, de voortgangsbewaking, de budgetbewaking, de interne informatievoorziening en het risicomanagement. Tevens hebben wij de projectaanpak in het algemeen beoordeeld, alsmede de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de informatievoorziening.

1.4.2 De kwaliteit en volledigheid van de in de jaarrapportage opgenomen informatie

Ter zake van de in de jaarrapportage opgenomen niet-financiële informatie zijn wij nagegaan of deze informatie is ontleend aan interne en externe informatie en rapportages die door het management worden gebruikt voor de beheersing van het project en of deze informatie consistent is met de financiële verantwoording van het project en overigens in overeenstemming is met onze kennis van de projectorganisatie.

Ter zake van de in de tekst opgenomen financiële informatie zijn wij nagegaan of de projectgerelateerde gerealiseerde verplichtingen en uitgaven met de daarbij behorende begrotingsbedragen juist en volledig zijn weergegeven en in overeenstemming zijn met de jaarverslagen van de betrokken departementen over het jaar 2007 waarbij wij een goedkeurende accountantsverklaring hebben afgegeven. Voorts hebben wij beoordeeld of deze informatie consistent is met de voortgang van het project.

Ter zake van de in de jaarrapportage opgenomen toekomstgerichte informatie hebben wij inlichtingen ingewonnen bij functionarissen van de organisatie, cijferanalyses uitgevoerd met betrekking tot de financiële gegevens, beschikbare documenten beoordeeld en zijn wij nagegaan of de beschikbare informatie op juiste wijze is verwerkt.

1.4.3 Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses

Ter zake van de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses zijn wij nagegaan of deze op toereikende wijze zijn opgezet en uitgevoerd. Voor de methode van risicoanalyse zijn wij tevens nagegaan of deze conform de departementspecifieke regelgeving is uitgevoerd.

1.4.4 Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid

Ter zake van de in de jaarrapportage opgenomen toekomstgerichte informatie hebben wij inlichtingen ingewonnen bij functionarissen van de organisatie, cijferanalyses uitgevoerd met betrekking tot de financiële gegevens, beschikbare documenten doorgenomen teneinde de aanvaardbaarheid van veronderstellingen, de prijscomponent en de volumecomponent te beoordelen en zijn wij nagegaan of de beschikbare informatie op juiste wijze is verwerkt.

2 Managementsamenvatting

Hieronder geven wij een samenvatting van onze bevindingen en de conclusies van ons onderzoek weer met inachtneming van de in paragraaf 1.3. genoemde beperkingen.

- In het algemeen worden de voorgeschreven aspecten volgens de Regeling Grote Projecten toereikend in de jaarrapportage behandeld. Wij benadrukken dat de jaarrapportage betreffende de financiële informatie de stand per 31 december 2007 weergeeft.
- Evenals in onze voorgaande rapporten adviseren wij de Tweede Kamer om de informatiebehoeften te herijken. De opgave van de informatiebehoefte van de Tweede Kamer dateert uit 1999 en heeft betrekking op de deelname aan de SDD- fase. Intussen neemt Nederland deel aan de PSFD -fase en heeft het voornemen om binnenkort ook aan de IOT&E -fase deel te nemen. Naar onze mening brengen deze fasen ook andere informatiebehoeften met zich mee.
- De opzet en werkwijze van het projectbeheer in de projectorganisaties binnen de Ministeries van Defensie en Economische Zaken zijn toereikend. Daarbij plaatsen wij een drietal opmerkingen met betrekking tot sturing, de rol van de (concern)controller en de personele sterkte van de projectorganisatie. Inmiddels heeft de concerncontroller de rollen en taken voor dit project ingericht.
- De opzet van het hoofdstuk financiële aspecten is verbeterd ten opzichte van de vorige jaarrapportage. Tabellen zijn opgenomen waarin de opbouw en het verloop over de jaren heen van de verschillende projectfasen zichtbaar zijn geworden. Het inzicht in de financiële aspecten is hiermee vergroot.

Wij merken op dat de financiële projectadministratie tot op heden alleen gevoerd is in de begrotingsadministratie van het Ministerie van Defensie en dat deze administratie niet gericht is op het geven van gestructureerde (financiële) historische en toekomstgerichte informatie. Wij hebben de projectorganisatie geadviseerd om in overeenstemming met de daarvoor opgestelde aanwijzingen een jaaroverschrijdende financiële projectadministratie in te richten. Dit wordt des te meer van belang met het oog op de defensiebrede overgang van de begrotingsadministratie op SAP.

In de jaarrapportage worden twee prijspeilen gehanteerd: 2005 voor het grootste gedeelte van het projectbudget en 2007 voor een beperkt deel van het projectbudget. Dit is in het hoofdstuk financiële planning in de jaarrapportage uitgebreid toegelicht. Dit heeft weliswaar een nadelige invloed op de onderlinge vergelijkbaarheid van de verschillende bedragen in de jaarrapportage maar is gegeven de omstandigheden onvermijdelijk.

- Het projectbudget voor de voortgezette verwervingsvoorbereiding (PSFD MoU, aanschaf van vliegtuigen, overige investeringen en IOT&E MoU) is in 2007 verhoogd met € 206 miljoen tot € 5.667 miljoen. In de jaarrapportage is vermeld dat deze budgetverhoging onder meer een gevolg is van de verschuiving in de Amerikaanse productiereeks en de daarmee samenhangende prijsstijgingen voor Nederland waardoor Nederland zijn productiereeks ook heeft aangepast. Naast de budgetverhoging van € 206 miljoen is de projectreserve van € 90 miljoen aangewend om de kostenstijgingen te compenseren. Daardoor is de projectreserve nihil.
Rekening houdend met onzekerheden zoals de Amerikaanse inflatieontwikkeling, de ontwikkeling van de dollarkoers, de exportorders en de verwachtingen omtrent de acceptatie van het Level Line Pricing (LLP) Principe bij de partnerlanden is het projectbudget gehandhaafd op prijspeil 2005.

- In het projectbudget is uitgegaan van een verwerving van 85 toestellen inclusief de twee testtoestellen, de deelname aan de PSFD en IOT&E en de overige investeringen. Het projectbudget is een raming. Gelet op de complexiteit en de fase waarin het project zich bevindt en de onzekerheden over de kosten, de effecten van stijgende prijzen en de dalende dollarkoers kunnen wij geen uitspraak doen over de toereikendheid van het huidige projectbudget van € 5.667 miljoen
- In de jaarrapportage wordt gemeld dat een actualisatie van de gemiddelde stuksprijs binnenkort wordt verwacht. De laatst bekende gemiddelde stuksprijs van de JSF (CTOL-variant) zoals gemeld in de vorige jaarrapportage is volgens schattingen van het JSF Program Office \$ 48 miljoen (prijsspeil 2002).
- Het GAO schetst in haar rapporten van 11 maart 2008 primair de situatie voor de Amerikaanse overheid. De financiële gegevens in de GAO-rapporten zijn gebaseerd op de stand van zaken per ultimo 2006 daar het DoD de gegevens over 2007 naar verwachting pas in april 2008 openbaar maakt. De geschetste situatie en de genoemde aantallen en bedragen zijn zodoende niet direct te vertalen naar de Nederlandse situatie. Voor wat betreft de (externe) informatie over de ontwikkeling van de JSF en de validatie hiervan zijn de projectorganisatie en wij in grote mate afhankelijk van de Verenigde Staten.
- De risicoanalyse is uitgevoerd conform de geldende regelgeving van Defensie. In de jaarrapportage wordt ingegaan op twee hoofdrisico's (het risico voor de prijsontwikkeling van het JSF programma als gevolg van verschuivingen van de invoerreeks in met name de eerste productie jaren en het risico van de politieke dimensie van de verwerving van de JSF in de partnerlanden) en enkele externe risico's die door het GAO worden onderkend.

In de kamerbrief van 29 februari 2008 wordt gerapporteerd over de voorstellen van Nederland om door middel van het LLP- principe meer stabiliteit in het programma te krijgen. Wij wijzen erop dat in geval het LLP-principe geen doorgang vindt het Nederlandse budget kwetsbaar is voor verschuivingen in het afleverschema door partnerlanden en andere afnemers. Dit is een hoofdrisico's die in de jaarrapportage is opgenomen.

Daarnaast attenderen wij op de mogelijke vertragingen in de ontwikkeling en de productie van de JSF zoals dat door het GAO wordt onderkend. Het ministerie van Defensie stelt dat er op voorhand geen nadelige consequenties zijn voor het Nederlandse programma.

- Aan de koppeling tussen ALIS en ERP wordt door de projectorganisatie in deze fase van het project een laag risico toegekend. De deelneming aan de IOT&E-fase biedt uitgebreide mogelijkheden om het in de vorige jaarrapportage gemelde risico de komende jaren te reduceren.
- De voorbereidingen voor de herijking van de business case zijn in gang gezet. Aangezien de data van publicatie van de jaarrapportage (1 april 2008) en de herijking van de business case (1 juli 2008) niet ver uit elkaar liggen, wordt geen afdrachtrapportage genoemd naar de stand per 1 januari 2008.

3 Bevindingen

3.1 *De beheersing en het beheer van het project*

Wij hebben een audit uitgevoerd naar de toereikendheid van de opzet en werkwijze van het projectbeheer bij het ministerie van Defensie en het ministerie van Economische Zaken naar de situatie per 1 januari 2008. Onze conclusie is dat de opzet en werkwijze van het projectbeheer in de projectorganisatie toereikend zijn. Daarbij plaatsen wij de volgende specifieke opmerkingen.

Zowel bij Defensie als bij Economische Zaken zijn de projectleiders primair verantwoordelijk voor de realisatie en de dagelijkse aansturing van het project. Voor dit project is binnen beide ministeries geen expliciete stuurgroep ingericht. Bij Defensie vindt de feitelijke sturing deels plaats vanuit de staande organisatie via gremia als het Defensie Materieel Proces (DMP)-beraad en de Defensie Materieel Organisatie (DMO)-raad en deels projectspecifiek via het afstemmingsoverleg. In genoemde gremia zijn de rollen die normaliter in een stuurgroep belegd zijn voldoende duidelijk zichtbaar en hebben participanten een volwaardige inbreng. De uiteindelijke besluitvorming inzake de projectsturing is belegd bij de directeur van de DMO. Wel levert deze enigszins diffuse organisatie het risico dat spanning optreedt tussen de verschillende gremia, waarbij niet duidelijk is op welke wijze de prioriteiten in de besluitvorming worden gesteld.

De rol en inbreng van de (concern)controller in het gehele project zijn door een aantal actoren in het afgelopen jaar als onvoldoende ervaren. Daarnaast wordt in de controllerhiërarchie, met betrekking tot dit project, de afbakening van de positie van de concerncontroller van Defensie en de DMO-controller ten opzichte van elkaar nog als onvoldoende helder ervaren. Vanaf september 2007 zijn gesprekken gevoerd om deze aspecten helder te krijgen en meer te expliciteren. Daarbij heeft de concerncontroller vastgelegd hoe zij hun rol en taken op het project zullen inrichten.

De combinatie van schaarste aan technische specialisten en onderbezetting zorgt voor een hoge werkdruk binnen de projectorganisatie van Defensie. De gevraagde uitbreiding van de projectorganisatie is tot op heden niet toegezegd. Inmiddels zijn andere initiatieven genomen om de sterkte van de projectorganisatie op het gewenste niveau te brengen.

3.2 *De kwaliteit en volledigheid van de informatie in de jaarrapportage*

3.2.1 *Indeling en inhoud van de jaarrapportage*

In de jaarrapportage wordt ingegaan op de voortgang van de SDD- fase en de Production, Sustainment and Follow-on Development (PSFD)- fase en de consequenties voor de dimensies product, tijd en geld van het project. Daarnaast wordt onder meer ingegaan op de voorbereidingen van de deelname aan de IOT&E met twee testtoestellen, de internationale samenwerking en de inschakeling van de Nederlandse industrie. De jaarrapportage bevat alle aspecten die de Regeling Grote Projecten en de brief van 23 september 1999 van de VCD benoemen.

De opzet van het hoofdstuk financiële aspecten is verbeterd ten opzichte van de vorige jaarrapportage. Tabellen zijn opgenomen waarin de opbouw en het verloop over de jaren heen van de verschillende projectfasen zichtbaar zijn geworden. Het inzicht in de financiële aspecten is hiermee vergroot.

De opgave van de informatiebehoefte van de Tweede Kamer dateert uit 1999 en heeft betrekking op de deelname aan de SDD-fase. Intussen neemt Nederland deel aan de PSFD-fase en heeft het voornemen om binnenkort ook aan de IOT&E- fase deel te nemen. Naar onze mening brengen deze fasen ook andere informatiebehoefte met zich mee. Evenals in onze voorgaande rapporten adviseren wij de Tweede Kamer om de informatiebehoefte te herijken.

In dit hoofdstuk worden de dimensies product, tijd en geld nader beschouwd. Daarnaast worden ook de aspecten besluitvorming, financiële en niet-financiële evenals toekomstgerichte informatie in beschouwing genomen.

Wij hebben de GAO-rapporten van 11 maart 2008 daarbij als belangrijke informatiebron gebruikt. Het GAO is een onafhankelijk onderzoeksorgaan ten behoeve van het Amerikaanse Congres. Jaarlijks, sinds 2005, reviewt zij het JSF Programma. Het GAO heeft zich in haar vierde review gefocust op de voortgang in het JSF programma in het behalen van de kostenbudgetten, planning en prestatiedoelstellingen en het plannen van en de risico's in de ontwikkeling- en testactiviteiten. Daarnaast is gefocust op de methoden van kostenschattingen en de toekomstige uitdagingen waar het programma voor staat. Wij plaatsen de kanttekening dat het GAO primair de situatie voor de Amerikaanse overheid schetst. Bovendien zijn de financiële gegevens gebaseerd op 2006 daar het Department of Defense (DoD) de gegevens over 2007 pas in april 2008 kenbaar maakt. De geschetste situatie en de genoemde aantallen en bedragen zijn zodoende niet direct te vertalen naar de Nederlandse situatie.

3.2.2 *Besluitvorming*

In de brief van 29 februari 2008 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de deelname aan de IOT&E- fase van de JSF en de aanschaf van twee testtoestellen. In de jaarrapportage wordt daarop eveneens ingegaan.

In overeenstemming met het coalitieakkoord zal het kabinet in 2009 een besluit nemen over de feitelijke aanschaf van de twee testtoestellen. Daarnaast zal de keuze voor de opvolging van de F-16 volgens het coalitieakkoord in 2010 aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

Wij hebben geen separaat onderzoek uitgevoerd naar deze brief maar hebben de beoordeling daarvan meegenomen in het onderzoek naar de jaarrapportage 2007. Wij merken hierover het volgende op. De kosten verbonden aan de deelname aan de IOT&E bedragen maximaal € 18,8 miljoen (cost ceiling). Het IOT&E MoU verplicht ook tot bijdrage aan de non financial costs welke vooralsnog niet zijn gekwantificeerd. Bij contractafsluiting zal kwantificering plaatsvinden. Deze kosten maken onderdeel uit van het projectbudget waarin voor de aanschaf van de twee testtoestellen € 255,8 miljoen is opgenomen. De kosten van de testtoestellen zijn gebaseerd op ramingen van het JSF Program Office.

3.2.3 *Dimensie Product*

Wij hebben geen opmerkingen met betrekking tot de dimensie product.

3.2.4 *Dimensie Tijd*

Het GAO constateert op het gebied van de JSF-productie een aantal duidelijke vorderingen, maar uit ook haar zorgen over bepaalde inefficiënte zaken en onbekendheden in het productieproces. Drie onafhankelijke instanties binnen het DoD zijn van mening dat de planning zal uitlopen met 12 tot 27 maanden. Hierdoor bestaat het risico van verdere vertragingen en neemt de bezorgdheid over het tijdig beschikbaar komen van de JSF testtoestellen toe.

3.2.5 *Dimensie Geld*

Het GAO verwacht dat de ontwikkelings- en verwervingskosten verder zullen stijgen. Dit wordt gebaseerd op het feit dat tweederde van het ontwikkelingsbudget is besteed terwijl slechts de helft van het werk gereed is. In de jaarrapportage wordt op de mogelijke effecten op de Nederlandse stuksprijs niet ingegaan.

Op grond van voortschrijdend inzicht gaat het GAO er van uit dat de prijs per vliegtuig van de JSF voor het Amerikaanse programma hoger zal uitkomen dan de prijs per vliegtuig van de F-16. Of deze stijging consequenties heeft voor de Nederlandse vliegtuigprijs en totale levensduurkosten van de JSF is niet bekend. De Nederlandse opbouw van de kostenstructuur van de prijs per vliegtuig wijkt echter sterk af van die van de Amerikanen. Ongeveer 70% van de vliegtuigprijs van de JSF wordt bepaald door afwijkende Nederlandse omstandigheden, bijvoorbeeld met betrekking tot de personele component, het onderhoudsconcept, infrastructuur, brandstofprijs, opleidingen in Nederland en transportkosten.

Het GAO is van mening dat de kostenberekening voor het gehele Amerikaanse programma niet inzichtelijk en accuraat is. Het GAO acht het waarschijnlijk dat de kosten veel hoger zullen zijn dan het DoD nu meldt.

Aangezien de kostenberekening een zowel door het GAO als het DoD erkend risico vormt, pleit het GAO voor een onafhankelijk kostenonderzoek. Het DoD heeft dit advies overgenomen en is reeds afgelopen januari 2008 met dat onderzoek begonnen. Door het ministerie van Defensie wordt dit initiatief in de jaarrapportage ondersteund.

3.2.6 *Financiële informatie*

Algemeen

De financiële projectadministratie is tot op heden alleen gevoerd in de begrotingsadministratie van het Ministerie van Defensie, deze administratie is niet (in)gericht op het geven van gestructureerde (financiële) historische en toekomstgerichte informatie. Wij hebben de projectorganisatie geadviseerd om in overeenstemming met de daarvoor opgestelde interne aanwijzingen een jaaroverschrijdende financiële projectadministratie in te richten. Dit wordt des te meer van belang met het oog op de defensiebrede overgang van de begrotingsadministratie op SAP waarbij alleen standen worden geconverteerd en historische informatie in het oude begrotingsstelsel achterblijft.

In de jaarrapportage worden twee prijspeilen gehanteerd. 2005 voor het grootste gedeelte van het projectbudget en 2007 voor een beperkt deel van het projectbudget. Dit is in het hoofdstuk financiële planning in de jaarrapportage uitgebreid toegelicht. Dit heeft weliswaar een nadelige invloed op de onderlinge vergelijkbaarheid van de verschillende bedragen in de jaarrapportage maar is gegeven de omstandigheden onvermijdelijk.

Budget

Het projectbudget voor de voortgezette verwervingsvoorbereiding (PSFD MoU, aanschaf van vliegtuigen, overige investeringen en IOT&E MoU) is in 2007 verhoogd met € 206 miljoen tot € 5.667 miljoen. In de jaarrapportage is vermeld dat deze budgetverhoging onder meer een gevolg is van de verschuiving in de Amerikaanse productiereeks en de daarmee samenhangende prijsstijgingen voor Nederland waardoor Nederland zijn productiereeks ook heeft aangepast. De gewijzigde omstandigheden noopten het ministerie van Defensie de in 2005 berekende invoerreeks aan te passen. Deze aanpassing heeft geleid tot een nieuw berekend optimum gebaseerd op een integrale benadering van financiën, operationele overwegingen en budgettaire inpasbaarheid naar de situatie van 2007. Door deze aanpassing in de invoerreeks van Nederland is de prijsstijging deels teniet gedaan. Naast de budgetverhoging van € 206 miljoen is de projectreserve van € 90 miljoen aangewend om de kostenstijgingen te compenseren. Daardoor is de projectreserve nihil.

Rekening houdend met de Amerikaanse inflatieontwikkeling, de ontwikkeling van de dollarkoers, de exportorders en de verwachtingen omtrent de acceptatie van het Level Line Principe bij de partnerlanden is het projectbudget gehandhaafd op prijspeil 2005.

In het projectbudget voor de voortgezette verwervingsvoorbereiding is uitgegaan van een verwerving van 85 toestellen inclusief 2 testtoestellen, de deelname aan de PSFD en de IOT&E en de overige investeringen. Het projectbudget is een raming en wordt niet eerder dan 2010 vastgesteld als de definitieve keuze voor het jachtvliegtuig is gemaakt.

Stuksprijs

In de jaarrapportage wordt gemeld dat een actualisatie van de gemiddelde stuksprijs van de JSF binnenkort wordt verwacht. De laatst bekende gemiddelde stuksprijs van de JSF (CTOL-variant) zoals gemeld in de vorige jaarrapportage is volgens schattingen van het JSF Program Office \$ 48 miljoen (prijspeil 2002).

Nederlandse projecten

En deel van de Nederlandse bijdrage aan de SDD-fase (\$ 50 miljoen) mag besteed worden aan betalingen voor Nederlandse projecten. Uit de jaarrapportage blijkt dat ultimo 2007 geen vooruitgang is geboekt ten opzichte van 2006 en dat een maatregel is getroffen om dit probleem op te lossen. Voorsnog heeft deze maatregel nog geen positief resultaat opgeleverd. Indien Nederland op 30 september 2009 minder dan \$ 25 miljoen heeft gerealiseerd aan Nederlandse projecten, dient zij het verschil contant af te dragen aan de Amerikaanse overheid. Per september 2010 respectievelijk 2011 dient \$ 40 miljoen respectievelijk \$ 50 miljoen gerealiseerd te zijn.

Inschakeling Nederlandse industrie

Ten aanzien van de inschakeling van de Nederlandse industrie, vooral de waarde van de JSF-contracten, hebben wij het volgende vastgesteld:

- EZ heeft op 3 januari 2008 aan de MFO-ondertekenaars en de bij EZ bekende free-riders een opgave gevraagd van de verkregen contracten gedurende de SDD-fase ter verificatie van de verkregen JSF-contracten tot en met 31 december 2007.
Ten eerste hebben wij van de totale waarde aan JSF-contracten \$ 4,5 miljoen niet middels een schriftelijke bevestiging van de organisatie kunnen verifiëren.
Ten tweede blijkt uit de ontvangen opgaven niet of de contracten verkregen in 2007 SDD- of Low Rate Initial Production (LRIP)-contracten betreffen. Uit aanvullende correspondentie met de industrie is gebleken dat de in de jaarrapportage genoemde LRIP-contracten werkelijk betrekking hebben op de LRIP, maar wij hebben niet kunnen vaststellen of de SDD-contracten uit 2007 betrekking hebben op de SDD. Overigens is het onderscheid tussen SDD- en LRIP-contracten in eerste instantie van belang in het kader van de afdrachten, daar alleen over de omzet behaalt uit LRIP-contracten afgedragen moet worden. Ten behoeve van de afdrachten over de omzet 2007 moeten de MFO ondertekenaars een aparte opgave indienen vóór 1 mei 2008.
- In de jaarrapportage zijn de verkregen JSF-contracten opgenomen voor zover deze de officiële status hebben. We benadrukken dat in ieder geval het grootste deel (\$ 364 miljoen ten opzichte van \$ 366 miljoen) van de genoemde LRIP-contracten nog niet heeft geleid tot daadwerkelijke orders en omzet. Het gaat hier om toegezegde productieomzet in Memoranda of Understanding, Memoranda of Agreement en Long Term Agreements, die nog niet is gerealiseerd.
- De vijf bedrijven die JSF-contracten hebben verworven, maar de MFO niet hebben ondertekend, de zogenaamde free-riders, hebben JSF-contracten met een waarde van in totaal \$ 7 miljoen binnengehaald.
- Voor het beoordelen van de juistheid en volledigheid van de door de Nederlandse Luchtvaartindustrie behaalde JSF-gerelateerde omzet zal EZ de jaarlijks aangepaste Industrial Participation (IP)-plannen van Lockheed Martin, Pratt & Whitney en General Electric betrekken.
Wij hebben deze IP-plannen niet bij deze controle kunnen betrekken, omdat EZ momenteel bezig is met de laatste afstemming van deze IP-plannen met de leveranciers.

3.2.7 *Niet financiële informatie*

Internationale samenwerking

In 2007 heeft Noorwegen zich aangesloten bij Italië en Nederland om samen te werken bij de productie en instandhouding van de JSF. In juni 2007 is het nieuwe Production & Sustainment (P&S) MoU getekend door deze landen. Uit het P&S MoU vloeien geen financiële consequenties voort. Deze worden per afzonderlijk af te sluiten implementing arrangement bepaald.

Onderzoeken naar samenwerkingsmogelijkheden zijn nog in volle gang. Aangezien de implementing arrangements ook mogelijke consequenties kunnen hebben voor de afdrachten vanuit de Nederlandse industrie in het kader van de MFO is het gewenst de mogelijke consequenties te onderzoeken en deze te relateren aan de totale consequenties van de European Foot Print.

ALIS-ERP

In de jaarrapportage is vermeld dat de koppeling tussen ALIS en Enterprise Resource Planning (ERP)-systemen in deze fase van het project een laag risico is en de deelneming aan de IOT&E uitgebreide mogelijkheden biedt om het eerder gemelde risico de komende jaren te reduceren.

Het inzicht in de kosten en besparingen in deze fase van het project is beperkt. Momenteel wordt gewerkt aan een Project Initiatie Document voor de inbedding van ALIS binnen de Defensie ICT-omgeving. Dit document zal meer inzicht bieden in de benodigde activiteiten en middelen om ALIS te implementeren en de (mogelijke) consequenties op de bedrijfsvoering van het Ministerie van Defensie

3.3 Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyse

3.3.1 Business Case

In 2002 is voor de Nederlandse deelname aan de SDD- fase een business case uitgewerkt, waarin voor de SDD deelname en kopen van de plank alle uitgaven en inkomsten door discontering in de tijd vergelijkbaar zijn gemaakt. Het afdrachtpercentage is toen tot 1 juli 2008 vastgelegd op 3,5%.

De voorbereidingen voor de herijking van de business case zijn in gang gezet. Aangezien de data van publicatie van de jaarrapportage (1 april 2008) en de herijking van de business case (1 juli 2008) niet ver uit elkaar liggen, wordt geen afdrachtrapportage genoemd naar de stand per 1 januari 2008.

3.3.2 Risicoanalyse Defensie

De risicoanalyse is uitgevoerd conform de geldende regelgeving van Defensie. In de jaarrapportage wordt ingegaan op het risico voor de prijsontwikkeling van het JSF programma als geheel in de eerste productie jaren en het risico van de politieke dimensie van de verwerving van de JSF in de partnerlanden. Daarnaast wordt verwezen naar de risico's die zijn opgenomen in de brief van 29 februari 2008, het risico over ALIS en de door het GAO vermelde risico's. Gemelde risico's zijn externe risico's die niet te beïnvloeden zijn door het Ministerie van Defensie.

De betekenis van het risico van de politieke dimensie en de mogelijke consequenties voor Nederland zijn niet nader uitgewerkt in de jaarrapportage.

In kamerbrief van 29 februari 2008 wordt gerapporteerd over de voorstellen van Nederland om door middel van het LLP principe meer stabiliteit in het programma te krijgen. Wij wijzen erop dat in geval het LLP-principe geen doorgang vindt het Nederlandse budget kwetsbaar is voor verschuivingen in het afleverschema door partnerlanden en andere afnemers.

Daarnaast attenderen wij op de mogelijke vertragingen in de ontwikkeling en de productie van de JSF. Dit laatste wordt onderkend door het GAO. Het ministerie van Defensie stelt dat er op voorhand geen nadelige consequenties zijn voor het Nederlandse programma.

3.4 Realiteitsgehalte financiering en budgettaire inpasbaarheid

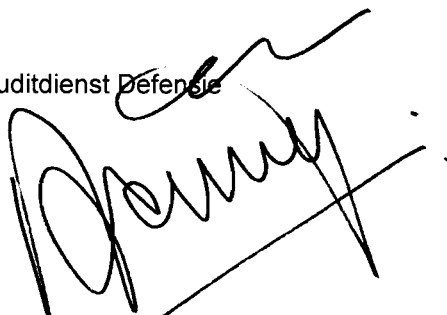
In de begroting 2008 en het Defensie Investeringsplan 2009-2018 is het projectbudget in drie delen opgenomen: SDD (€ 788,7 miljoen), Nederlandse projecten (€ 48,1 miljoen) en de voortgezette verwervingsvoorbereidingsfase (€ 5.667 miljoen). De voortgezette verwervingsvoorbereidingsfase omvat het PSFD MoU, de aanschaf van vliegtuigen, de overige investeringen en het IOT&E MoU. Het projectbudget is getoetst en geaccordeerd door de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Defensie.

Voor de deelname aan de SDD-fase en de Nederlandse projecten bevindt het project zich in de realisatiefase. Dit deel van het projectbudget is in 2002 definitief vastgesteld.

Voor de productiefase bevindt het project zich in de verwervingsvoorbereidingsfase. Het projectbudget is vastgesteld op een bedrag van € 5.667 miljoen. Het projectbudget is een raming. Het projectbudget is in 2007 verhoogd met € 206 miljoen tot € 5.667 miljoen. Zoals aan de Tweede Kamer is meegedeeld is dit bedrag bedoeld voor de aanschaf van 85 toestellen en bijbehorende simulatoren, initiële reservedelen, infrastructuur, speciale gereedschappen, meet-en testapparatuur, documentatie, initiële opleidingen en transport evenals de betaling van BTW en mogelijke invoerrechten. Het definitieve taakstellende projectbudget zal niet eerder dan 2010 worden vastgesteld als het principebesluit wordt genomen over de keuze van het te verwerven jachtvliegtuig. Voor overige opmerkingen over het projectbudget wordt verwezen naar het hoofdstuk financiële informatie.

Gelet op de onzekerheden over de kosten, de effecten van stijgende prijzen en de dalende dollarkoers kunnen wij geen uitspraak doen over de toereikendheid van het huidige projectbudget van € 5.667 miljoen.

Auditdienst Defensie



Auditmanager Auditdienst Defensie
A. van den Berg RA

Auditdienst Economische Zaken



Directeur Auditdienst Economische Zaken
W. Schellekens RA