

N/2009005264

Defensie

A17 190 59 714

**Ministerie van Defensie  
Ministerie van Economische Zaken**

**Assurance-rapport betreffende  
Jaarrapportage 2008 "Vervanging F-16"**

Datum: 27 maart 2009

Uitgebracht ten behoeve van de Tweede Kamer

Auditdiensten  
Ministerie van Defensie  
Ministerie van Economische Zaken



## INHOUDSOPGAVE

1	Opdracht en Onderzoek .....	4
1.1	Opdracht.....	4
1.2	Object van onderzoek .....	4
1.3	Criteria.....	5
1.4	Reikwijdte .....	5
1.5	Verrichte werkzaamheden .....	6
1.5.1	De beheersing en het beheer van het project.....	6
1.5.2	De kwaliteit en volledigheid van de in de jaarrapportage opgenomen informatie .....	6
1.5.3	Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses .....	7
1.5.4	Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid.....	7
2	Managementsamenvatting .....	8
3	Bevindingen.....	10
3.1	De beheersing en het beheer van het project.....	10
3.1.1	Ministerie van Defensie.....	10
3.1.2	Ministerie van Economische Zaken .....	10
3.2	De kwaliteit en volledigheid van de informatie in de jaarrapportage.....	10
3.2.1	Inhoud en indeling van de jaarrapportage .....	10
3.2.2	Informatiebehoefte Tweede Kamer .....	11
3.3	Kandidatenevaluatie.....	11
3.4	Product, tijd en geld.....	12
3.4.1	Dimensie Product.....	12
3.4.2	Dimensie Tijd .....	12
3.4.3	Dimensie Geld.....	12
3.5	Financiële informatie .....	13
3.5.1	Algemeen .....	13
3.5.2	Prijspeil.....	13
3.5.3	Budget.....	13
3.5.4	Stuksprijs.....	13
3.5.5	Nederlandse projecten .....	13
3.6	Niet financiële informatie .....	14
3.6.1	Geluid.....	14
3.6.2	ALIS-ERP .....	14
3.7	Inschakeling Nederlandse industrie .....	14
3.8	Toegepaste calculaties en risicoanalyse.....	15
3.8.1	Business case .....	15
3.8.2	Risicoanalyse Defensie.....	15
3.9	Realiteitsgehalte financiering en budgettaire inpasbaarheid .....	16

# 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 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 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.

Dit laatste aspect is nader uitgewerkt in een op 5 juni 2002 tussen de Minister van Economische Zaken en de Nederlandse Luchtvaartindustrie gesloten Medefinancieringsovereenkomst (MFO), betreffende 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 afdrachtpercentage over de in de productie 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.

Het object van onderzoek vormt de jaarrapportage "Vervanging F-16" over het jaar 2008 van de beide bewindslieden aan de Tweede Kamer. 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**

Ons onderzoek is verricht in overeenstemming met de in Nederland algemeen aanvaarde richtlijnen met betrekking tot 'Assurance'-opdrachten, 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.

Wij hebben onder andere gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Het Government Accountability Office (GAO) rapport "Accelerating Procurement before Completing Development Increases the Government's Financial Risk", nummer GAO-09-303 van 12 maart 2009.
- 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.
- Interviews met een aantal relevante betrokkenen van de Bestuursstaf van Defensie.
- Opgaven van de MFO partijen en de bij EZ bekende andere partijen die JSF contracten hebben gekregen.

Wij hebben het GAO-rapport van 12 maart 2009 als informatiebron gebruikt. Sinds 2005 reviewt zij jaarlijks het JSF Programma. Het huidige rapport is het laatste rapport dat het GAO wettelijk over dit programma moet uitbrengen.

Het GAO is een onafhankelijk onderzoeksorgaan ten behoeve van het Amerikaanse Congres, de Amerikaanse tegenhanger van onze Algemene Rekenkamer. Wij merken op dat het GAO primair de situatie voor Amerikaanse overheid schetst. Verder zijn de financiële gegevens gebaseerd op 2007 daar het Department of Defense (DoD) de gegevens over 2008 pas in april 2009 kenbaar maakt. De geschetste situatie en de genoemde aantallen en bedragen zijn zodoende niet direct te vertalen naar de Nederlandse situatie.

### **1.4 Reikwijdte**

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

- Tot op heden bestaat het project nog voornamelijk uit een voorbereiding van de besluitvorming over de opvolger van de F-16. Door de keuze voor de deelname aan de SDD focust de informatie zich op de ontwikkeling van de JSF door Lockheed Martin (LM). De financiële informatie bestaat tot op heden grotendeels uit toekomstige geraamde exploitatie - en investeringskosten alsmede de (geschatte) effecten van de industriële participatie. Deze hebben betrekking op een periode tot 2052. De niet-financiële informatie betreft tot op heden de voortgang en de inhoud van de ontwikkeling van het nieuwe vliegtuig door LM.  
De toekomstgerichte informatie is gebaseerd op veronderstellingen en schattingen. De werkelijk uitkomsten zullen naar alle waarschijnlijkheid afwijken van de voorspelling, aangezien de veronderstelde gebeurtenissen zich veelal niet zullen voordoen zoals verwacht en afwijkingen van materiële omvang zich voor kunnen doen.
- 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 informatievoorziening uit 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.

- 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. De gerelateerde projecten welke niet onder de projectdefinitie vallen, hebben wij niet in ons onderzoek betrokken.
- Het JSF Program Office maakt geen deel uit van ons onderzoek, zij vormt geen onderdeel van de Nederlandse projectorganisatie.
- In deze jaarrapportage wordt verwezen naar diverse onderzoeksrapporten van onderzoeksinstituten zoals PricewaterhouseCoopers (PWC), het Centraal Plan Bureau (CPB) en het Nederlands Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR). Wij beperken ons onderzoek tot de volledige en juiste weergave hiervan in deze jaarrapportage.

### **1.5 Verrichte werkzaamheden**

Op grond van algemeen aanvaarde richtlijnen met betrekking tot 'Assurance'-opdrachten hebben wij onze werkzaamheden zodanig gepland en uitgevoerd, met inachtneming van de in paragraaf 1.3 en 1.4 weergegeven criteria en reikwijdte, 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, onderbouwd 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 betreffende 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.

#### **1.5.1 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, evenals de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de informatievoorziening.

#### **1.5.2 De kwaliteit en volledigheid van de informatie in de jaarrapportage.**

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 in overeenstemming is met onze kennis van de projectorganisatie.

Ter zake van de in de tekst opgenomen financiële informatie zijn wij nagegaan of de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten met de daarbij behorende begrotingsbedragen juist en volledig

zijn weergegeven. Wij hebben deze verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in onze accountantscontrole over het begrotingsjaar 2008 betrokken. 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.

#### *1.5.3 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.

#### *1.5.4 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, 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 1.4 genoemde reikwijdte..

- De jaarrapportage 2008 bevat alle aspecten die de Regeling Grote projecten en de brief van 23 september 1999 van de VCD benoemen. De jaarrapportage 2008 is op een aantal punten (waaronder het projectbeheer is toegevoegd, de business case is opgenomen onder de inschakeling Nederlandse industrie en een "tijdsschema JSF" ) gewijzigd ten opzichte van de indeling van de jaarrapportage van 2007. Deze wijzigingen vergroten het inzicht en de samenhang van de informatie in de jaarrapportage. In deze jaarrapportage wordt voor wat betreft de aspecten product, tijd en geld ingegaan op de JSF. Na afronding van de kandidatenevaluatie wordt alleen de JSF nog gevolgd. In de brief van 23 september 1999 van de VCD staat de informatiebehoefte van de Tweede Kamer met betrekking tot de deelname aan de SDD-fase van het JSF Programma. Wij beoordelen de jaarrapportage op de aspecten uit deze regeling zoals eerder uiteengezet in paragraaf 1.1. De jaarrapportage 2008 bevat alle aspecten die de Regeling Grote projecten en de brief van 23 september 1999 van de VCD benoemen.
- Nederland neemt inmiddels deel aan de PSFD-fase en besluitvorming over deelname aan de IOT&E van het JSF Programma is afgerond. De besluitvorming door de Tweede Kamer over de aanschaf van een tweetal testvliegtuigen ligt in het verschiet. De verwervingsvoorbereiding voor de JSF is bijna afgerond en de transitievoorbereiding naar de JSF is in gang gezet. Het project bevindt zich momenteel op het grensvlak van de voorbereiding van de besluitvorming naar het besluit tot aanschaf en de uitvoering daarvan. Dit stadium van het project brengt naar onze mening andere informatiebehoeften met zich mee. Dit komt ondermeer tot uitdrukking in de vele Kamervragen. Daarom adviseren wij de Tweede Kamer om zijn informatiebehoefte zoals neergelegd in haar brief van 23 september 1999 te herijken.
- De uitkomsten van ons onderzoek naar het projectbeheer hebben wij gecommuniceerd met de Ministeries van Defensie en Economische Zaken in maart 2008. De belangrijkste conclusies hebben wij opgenomen in ons Assurance-rapport 2007. Onderstaand geven wij onze conclusies over 2008:
  - Het beheer en de beheersing van het project binnen de Ministeries van Defensie en Economische Zaken zijn toereikend.
  - De jaarrapportage 2008 geeft informatie over verbeteringen in de controllersorganisatie.
  - In 2008 zijn met succes initiatieven genomen die de personele sterkte van de projectorganisatie hebben verbeterd. Voor specifieke expertise wordt gebruik gemaakt van het Nederlands Instituut voor Vliegtuigontwikkeling en Ruimtevaart (NIVR), de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) en het NLR.
- In de eindconclusies en de tekst in de jaarrapportage 2008 wordt verwezen naar de uitkomsten van ons Assurance-rapport met betrekking tot de kandidatenevaluatie tussen de JSF, de Gripen NG en de Advanced F-16. De Met betrekking tot deze verwijzingen in de jaarrapportage 2008 benadrukken wij onze volledige eindconclusies van het betreffende Assurance-rapport (zie 3.3).
- De jaarrapportage 2008 vermeldt de kale stuksprijs van USD 49,5 mln.. Dit is de laatst bekende stuksprijs van het JPO medio 2008 uitgedrukt in prijspeil 2002. Hoewel de leverancier aangeeft nog geen vaste prijs te kunnen verstrekken wijzen wij erop dat in de kandidatenevaluatie een door de leverancier verstrekte prijs op prijspeil 2008 is gebruikt. Wij verwijzen naar het u vertrouwelijk ter beschikking gestelde TNO/NLR rapport deel 4 ..

In de jaarrapportage 2008 wordt opgemerkt dat het DoD voornemens is een deel van hun PSFD-gelden (circa USD 1,2 mld.) over te hevelen naar de SDD waar een tekort isesignaleerd. Het JPO verzoekt een verdere partnerbijdrage van in totaal USD 0,4 mld. te verdelen naar rato van de verdeelsleutel in het PSFD. Nederland zal instemmen met dit verzoek van het JPO. Het Nederlandse



aandeel ad USD 36 mln. zal door Defensie ten laste van het exploitatiebudget worden gebracht van het PFSD MoU. Dit exploitatiebudget is tot op heden niet in de Defensiebegroting tot uitdrukking gebracht. De extra bijdrage maakt geen deel uit van de verplichtingen van dit MoU waardoor in de toekomst een mogelijk financieel risico ontstaat.

- Het GAO-rapport signaleert een financieel risico voor het DoD als gevolg van de te hanteren contractvorm voor aankoop van de JSF waarbij de risico's bij de koper komen te liggen. Daarbij is de koper gehouden de meerkosten te betalen indien de kosten hoger uitvallen dan bij de ondertekening van de contracten was gebudgetteerd. De JSF-officials verwachten tenminste de eerste vier Low Rate Initial Production (LRIP) series onder deze contract vorm te kopen en dat gedurende de periode 2011 tot 2013 geleidelijk wordt overgegaan naar vaste prijs contracten. Aangezien de geplande invoerreeks voor Nederland uitgaat van levering in 2014 betekent dat de eventuele ondertekening van de contracten voor de testvliegtuigen en 2 toestellen uit de productiereeks plaatsvindt in de periode 2011-2013.
- Het projectbegroting voor de voortgezette verwervingsvoorbereiding is verhoogd met € 487 mln. tot € 6.154 mln.. De verhoging betreft een prijspeilaanpassing van 2005 naar 2008. Dit moet nog in de Defensie begroting worden verwerkt. In de kandidatenevaluatie is door het projectteam als onderdeel van de prijs/levensduurkosten een calculatie gemaakt van de verwachte investeringskosten. Deze calculatie ging uit van het prijspeil april 2008 en een USD-koers van 0,68. Indien wij deze calculatie van de investeringskosten relateren aan deze bijgestelde projectbegroting, kunnen wij concluderen dat de investeringskosten van de JSF uit deze begroting prijspeil 2008, kunnen worden bekostigd. Gebaseerd op deze uitgangspunten is het projectbudget voor de investeringen toereikend. Gelet op de onzekerheden over de toekomstige kostenontwikkeling, de effecten van stijgende prijzen en fluctuerende (dollar)koers kunnen wij geen uitspraak doen over de toereikendheid van het huidige projectbudget in komende jaren.
- De begrotingsadministratie is in overeenstemming met de Comptabiliteitswet ingericht volgens het kas/verplichtingenstelsel. Deze administratie is niet (in)gericht op het voeren van een meerjarige projectadministratie en het verstrekken van de daarvoor benodigde meerjarige financiële historische en toekomstgerichte informatie ten behoeve van het projectbeheer. Wij herhalen het advies van voorgaand jaar om, voor dit project, in overeenstemming met de daarvoor opgestelde interne aanwijzingen een jaaroverschrijdende financiële projectadministratie in te richten.
- In overeenstemming met de medefinancieringsovereenkomst (MFO) van 5 juni 2002 is het afdrachtpercentage herrekend naar de stand van 1 juli 2008. Dit wordt aangeduid als de herijking van de business case. De MFO-partijen zijn niet akkoord gegaan met het herrekende afdrachtpercentage en hebben op 15 december 2008 arbitrage aangespannen. In 2009 wordt een uitspraak verwacht.
- Nederland heeft, onder een aantal voorwaarden, volgens de bepalingen in het SDD MoU voor Nederlandse projecten USD50 mln beschikbaar. In de jaarrapportage 2007 bleek enige achterstand in de realisatie van projecten. Uit de jaarrapportage 2008 blijkt dat inmiddels voorstellen met een waarde van circa USD 34 mln. in 2008 zijn goedgekeurd waarmee Nederland ruimschoots voldoet aan de contractuele voorwaarden.

## **3 Bevindingen**

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

#### **3.1.1 Ministerie van Defensie**

In ons Assurance-rapport over 2007 hebben wij gerapporteerd over 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 overall conclusie luidde dat de opzet en werkwijze van het projectbeheer in de projectorganisatie toereikend waren. Met betrekking tot de betrokkenheid van de concerncontroller en de bezetting van de defensie projectorganisatie VF-16 in de jaarrapportage 2008 hebben wij de volgende bevindingen:

- De jaarrapportage 2008 geeft informatie over verbeteringen in de controllerorganisatie. De projectvisie van de concerncontroller uit 2008 is niet formeel vastgesteld, maar is wel gecommuniceerd binnen de bestuursstaf Defensie. Aan het einde van 2008 zijn ook stappen ondernomen om de controllerhiërarchie met betrekking tot dit project, de afbakening van de positie van de concerncontroller en de DMO-controller ten opzichte van elkaar, te verhelderen en de communicatie te intensiveren. In februari 2009 heeft dit geresulteerd in een structureel controlleroverleg tussen DMO en de concerncontroller. In 2009 neemt de concerncontroller ook deel aan het wekelijks overleg met de Staatssecretaris van Defensie.
- In 2008 zijn met succes initiatieven genomen die de personele sterkte van de projectorganisatie hebben verbeterd. Voor alle sleutelfiguren zijn plaatsvervangers benoemd. De beoogde projectorganisatie in Nederland en bij het JPO bestaat ultimo 2008 uit 33fte waarvan er 4 vacant zijn. Daarnaast wordt de projectorganisatie ondersteund door enkele (deel)tijd medewerkers van DMO, Bestuursstaf en het CLSK. Voor specifieke expertise wordt gebruik gemaakt van NIVR, TNO en NLR.

De begrotingsadministratie is in overeenstemming met de Comptabiliteitswet ingericht volgens het kas/verplichtingenstelsel. Deze administratie is niet (in)gericht op het voeren van een meerjarige projectadministratie en het verstrekken van de daarvoor benodigde meerjarige financiële historische en toekomstgerichte informatie ten behoeve van het projectbeheer. Wij herhalen het advies van voorgaand jaar om, voor dit project, in overeenstemming met de daarvoor opgestelde interne aanwijzingen een jaaroverschrijdende financiële projectadministratie in te richten.

#### **3.1.2 Ministerie van Economische Zaken**

Ten aanzien van de beheersing en het beheer van het project bij het Ministerie van Economische Zaken hebben wij vastgesteld dat de projectorganisatie in 2008 toereikend heeft gefunctioneerd. Wij merken op dat de verantwoordelijkheid voor dit dossier in 2008 is ondergebracht bij de DG O&I. Voor het overige heeft de projectorganisatie geen wijzigingen ondergaan. Met betrekking tot het arbitrageproces van de Business Case is de Landsadvocaat ingeschakeld.

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

#### **3.2.1 Inhoud en indeling van de jaarrapportage**

In de jaarrapportage wordt ingegaan op de deelneming aan de IOT&E met twee testtoestellen, de herijking van de business case en de actualisering van de kandidatenevaluatie. Daarnaast wordt ingegaan op de voortgang van de SDD- en PSFD-fasen en de financiële planning, de risico's, de Europese samenwerking en de inschakeling van de Nederlandse industrie. Informatie over de stand van zaken van de projectorganisatie, - regie, - beheer en informatievoorziening is tevens opgenomen. In deze jaarrapportage is voor het eerst in de financiële planning een raming van de exploitatiekosten opgenomen. De indeling van de jaarrapportage 2008 is op een aantal punten gewijzigd ten opzichte van de indeling van de jaarrapportage 2007.

- Het onderwerp projectbeheer is gevoegd bij projectorganisatie, - regie en informatievoorziening. In 2007 was het onderdeel van risicobeheersing.
- Het onderwerp business case is geplaatst in het hoofdstuk inschakeling Nederlandse industrie. Het was in 2007 opgenomen in het hoofdstuk financiële planning.
- .In 2008 is een "tijdschema JSF" evenals een lijst van afkortingen en definities als bijlage opgenomen. Deze wijzigingen vergroten het inzicht en de samenhang van de informatie in de jaarrapportage.

De jaarrapportage 2008 bevat alle aspecten die de Regeling Grote projecten en de brief van 23 september 1999 van de VCD benoemen.

### **3.2.2 Informatiebehoefte Tweede Kamer**

In de brief van 23 september 1999 van de VCD staat de informatiebehoefte van de Tweede Kamer met betrekking tot de deelname aan de SDD-fase van het JSF Programma. Nederland neemt inmiddels deel aan de PSFD-fase en deelname aan de IOT&E van het JSF Programma ligt in het verschiet. De verwervingsvoorbereiding van de vervanging F-16 is bijna afgerond en de transitievoorbereiding is in gang gezet. De fasen van het JSF Programma waaraan Nederland deelneemt naast de SDD en de voorbereiding van de vervanging van de F-16 in Nederland brengen naar onze mening andere informatiebehoeften met zich mee. Net als in onze voorgaande rapporten adviseren wij de Tweede Kamer om haar informatiebehoefte te herijken.

### **3.3 Kandidatenevaluatie**

In de tweede helft van 2008 is een actualisering van de kandidatenevaluatie tussen de JSF, de Gripen NG en de Advanced F-16 uitgevoerd om de Tweede Kamer (voorafgaand aan het besluit over de aanschaf van twee JSF testtoestellen voor deelneming aan de IOT&E) de gelegenheid te bieden voor een zorgvuldige afweging. Zoals met de Tweede Kamer is gedeeld was hierin de End life update van de F-16 niet betrokken. Daarvoor is een project opgezet bestaande uit medewerkers van TNO NLR en medewerkers van defensie. In de brief van 18 december 2008 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van de actualisering van de kandidatenevaluatie. Tevens is de Tweede Kamer vertrouwelijk is kennis gesteld van de zes door TNO/NLR opgesteld deelrapporten.

Wij hebben in 2008 een separaat onderzoek uitgevoerd naar het proces van de actualisering van de kandidatenevaluatie tussen JSF, de Gripen NG en de Advanced F-16. In dit proces is op verzoek van de Tweede Kamer tevens RAND Europe ingeschakeld om toe te zien op de waarborgen gedurende het gehele proces. In ons onderzoek hebben wij ook de werkwijze van RAND Europe beoordeeld. In de jaarrapportage wordt veelvuldig naar de uitkomsten van de kandidatenevaluatie verwezen. Wij hebben de uitkomsten van ons onderzoek vastgelegd in een Assurance-rapport<sup>1</sup> dat door de politieke leiding van Defensie aan de Tweede Kamer is aangeboden.

In de eindconclusies en de tekst in de jaarrapportage 2008 wordt verwezen naar de uitkomsten van ons Assurance-rapport met betrekking tot de kandidatenevaluatie tussen de JSF, de Gripen NG en de Advanced F-16. Eenvoudigheidshalve herhalen wij onderstaande eindconclusie uit ons Assurance-rapport over de kandidaten evaluatie.

"De huidige outputgerichte benadering is weliswaar een andere dan de (initieel) inputgerichte welke is gehanteerd in 2001-2002, maar geeft mede uit het oogpunt van een vergelijking van de gewenste operationele kwaliteiten, een verbetering en verbreding ten opzichte van de in 2001-2002 gehanteerde benadering.

Met inachtneming van de beperkingen en onzekerheden in hoofdstuk 2, is het proces voor wat betreft de aspecten kwaliteit, prijs/levensduurkosten en levertijd zodanig uitgevoerd dat op grond daarvan besluitvorming op verantwoorde wijze tot stand kan komen.

<sup>1</sup> Assurance rapport AD/8197667 en N/ 20008033274 van 15 december 2008

De vergelijking voor het aspect prijs/levensduur is gericht op toekomstige uitgaven en uitgevoerd conform de FELSALDO-methodiek. De uitkomsten van het proces van de LCC<sup>2</sup> zijn onvoldoende onderscheidend om tot een rangorde te komen als gevolg van inherente onzekerheden in de gehanteerde data en dienen derhalve als indicatief te worden beschouwd.”

### **3.4 Product, tijd en geld.**

#### **3.4.1 Dimensie Product**

Het product geeft ons geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

#### **3.4.2 Dimensie Tijd**

In de jaarrapportage wordt gesteld dat de SDD -fase die in 2001 is begonnen , met een jaar is verlengd tot 2014. Aangezien volgens het GAO rapport de LRIP niet eveneens opschuift, neemt de periode waarin ontwikkeling en productie elkaar overlappen toe. Het risico bestaat dat als gevolg van de ontwikkel- en testresultaten gedurende een langere periode aanpassingen aan productiefaciliteiten en reeds geproduceerde toestellen moet plaatsvinden.

Uit het GAO-rapport blijkt een verschil van inzicht tussen JPO en een joint estimating team<sup>3</sup> onder leiding van het CAIG over de toekomstige kosten en tijdsduur van de ontwikkeling. Het joint estimation team schat dat de ontwikkeling nog twee jaar langer zal vergen tot 2016.

Wij merken op dat de verwachte Nederlandse invoerreeds (behoudens de testvliegtuigen in 2011 en 2012) van de vervanging van de F-16 in de eerste leveringen in 2014 voorziet.

#### **3.4.3 Dimensie Geld**

Uit het GAO-rapport blijkt een verschil van inzicht tussen JPO en het joint estimating team over de toekomstige kosten en tijdsduur van de ontwikkeling. Volgens het GAO-rapport verwacht het JPO een verhoging van de ontwikkelingskosten met USD 2,4 mld. en het joint estimating team verwacht een toename van USD 7,4 mld. De stijging van USD 2,4 mld heeft voor USD 1,2 mld. betrekking op de vliegtuigontwikkeling en voor USD 0,8 mld. resp. USD 0,3 mld. op motorontwikkeling resp. de uitbreiding van testvluchten.

In de jaarrapportage 2008 wordt opgemerkt dat het DoD voornemens is een deel van hun PSFD-gelden (circa USD 1,2 mld.) over te hevelen naar de SDD waar een tekort is signaleerd. Per brief verzoekt het JPO aan Nederland om een verdere partnerbijdrage van USD 0,4 mld. over de partners te verdelen naar rato van de verdeelsleutel in het PSFD. Nederland zal instemmen met het verzoek van het JPO. Nederland is door de ondertekening van het PSFD MoU financiële verplichtingen aangegaan tot het PSFD MoU kostenplafond van € 359 mln. (prijspeil 2006), waarvan € 153 mln. is bestemd voor de inrichting van de productie en instandhouding en € 206 mln. voor de technische voorbereiding van de doorontwikkeling. Het gehele exploitatiedeel van de PSFD MOU is tot op heden niet in de Defensiebegroting tot uitdrukking gebracht noch in het Defensieplan. De € 206 mln. maakt onderdeel uit van de exploitatiekosten van de JSF en niet van de investeringskosten. Het Nederlandse aandeel ad USD 36 mln. zal door Defensie ten laste van het exploitatiedeel worden gebracht van het PSFD MoU. De extra bijdrage maakt geen deel uit van de verplichtingen van dit MoU waardoor in de toekomst een mogelijk financieel risico ontstaat.

Het GAO-rapport signaleert een financieel risico voor het DoD als gevolg van de gehanteerde contracten met LM voor aankoop van de JSF waarbij de risico's bij de koper komen te liggen. De voorgenomen verwerving door Nederland zal naar verwachting onder dezelfde condities als voor het DoD plaatsvinden. De eerste aanschaffingen zullen plaatsvinden onder deze zg. reimbursement contracten. Daarbij is de koper gehouden de meerkosten te betalen indien de kosten hoger uitvallen dan bij de ondertekening van de contracten was gebudgetteerd. Dergelijke contracten zijn aldus het GAO, slechts gepast in het geval

<sup>2</sup> Betreft het totaal van de investerings- en exploitatiekosten

<sup>3</sup> De Cost Analysis Improvement Group (CAIG) is in april 2008 gevraagd een joint estimating team te leiden bestaande uit vertegenwoordigers de Air Force en de Navy als experts.

onzekerheden het niet mogelijk maken de kosten met voldoende nauwkeurigheid in te schatten. Het GAO adviseert dan ook zo snel mogelijk contracten met een vaste prijs te gebruiken. De JSF-officials verwachten tenminste de eerste vier LRIP series onder deze risicovolle contracten te kopen en gedurende de periode 2011 tot 2013 geleidelijk over te gaan naar vaste prijs contracten.

Aangezien de geplande invoerreeds voor Nederland uitgaat van levering in 2014 betekent dat de ondertekening van de contracten voor de testvliegtuigen en 2 toestellen uit de productiereeds plaatsvindt in deze periode.

### **3.5 Financiële informatie**

#### **3.5.1 Algemeen**

In paragraaf 1.4 is ingegaan op de beperkingen waarmee wij in ons onderzoek te maken hebben. Een daarvan is dat de kosten en benodigde budgetten zowel gebaseerd zijn 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. Voor het onderzoek van de informatie van het JPO gelden als randvoorwaarden de afspraken in de verschillende MoU's over de auditactiviteiten van partnerlanden

#### **3.5.2 Prijspeil**

In de jaarrapportage 2008 is de gepresenteerde financiële informatie naar het prijspeil 2008 weergegeven.

#### **3.5.3 Budget**

Het projectbudget van de verwervingsvoorbereiding is een raming. Het is bedoeld zoals aan de Tweede Kamer is meegedeeld voor de aanschaf van 85 toestellen en bijbehorende simulatoren, initiële reservedelen, infrastructuur, speciale gereedschappen, meet- en testapparatuur, documentatie, initiële opleidingen, transport en de betaling van BTW en mogelijke invoerrechten.

Het projectbudget (investeringsdeel PSFD MoU, vliegtuigen, overige investeringen en IOT&E) is verhoogd met € 487 mln. tot € 6.154 mln.. Deze verhoging betreft een prijspeilaanpassing van 2005 naar 2008. Een aanpassing op basis van nieuwe informatie uit de recente actualisering van de kandidatenevaluatie heeft niet plaatsgevonden. De toename van het projectbudget is getoetst en geaccordeerd door de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën. Deze verhoging van het budget dient nog te worden ingepast in de begroting van Defensie.

#### **3.5.4 Stuksprijs**

De jaarrapportage 2008 vermeldt de kale stuksprijs van USD 49,5 mln.. Dit is de laatst bekende stuksprijs van het JPO medio 2008 uitgedrukt in prijspeil 2002. Onder de stuksprijs wordt volgens bijlage 1 van de jaarrapportage verstaan de kosten voor een vlieggereed vliegtuig, inclusief alle bij die configuratie behorende, ingebouwde deelsystemen, maar exclusief de ontwikkelingskosten en bijkomende kosten voor reservedelen, simulatoren, opleidingen, enzovoorts. De leverancier geeft aan nog geen vaste prijs te kunnen verstrekken. In dit kader wijzen wij erop dat in de TNO/NLR rapporten (deel 4) over de kandidatenevaluatie, waarover de VCD vertrouwelijk is geïnformeerd, door de leverancier een commercieel vertrouwelijke prijs op prijspeil 2008 is genoemd.

#### **3.5.5 Nederlandse projecten**

Nederland heeft, onder een aantal voorwaarden, volgens de bepalingen in het SDD MoU voor Nederlandse projecten USD 50 mln beschikbaar. Uit de jaarrapportage blijkt dat de inspanningen van het samenwerkingsverband van de ministeries van Defensie en Economische Zaken en de Nederlandse industrie tot een positief resultaat hebben geleid. In 2008 zijn drie voorstellen met een waarde van circa USD 34 mln. goedgekeurd. Daarmee heeft Nederland op 30 september 2009 meer dan USD 25 mln. gerealiseerd en hoeft volgens de SDD voorwaarden geen betaling in contanten aan de Amerikaanse overheid plaats te vinden. De inspanningen van het samenwerkingsverband worden voortgezet om tijdig Nederlandse projecten te selecteren en voor te dragen. Indien Nederland op 30 september 2010 minder

dan USD 40 mln. heeft gerealiseerd aan Nederlandse projecten, dient zij het verschil contant af te dragen aan de Amerikaanse overheid. Per september 2011 dient USD 50 mln. gerealiseerd te zijn.

### **3.6 Niet financiële informatie**

#### **3.6.1 Geluid**

In de jaarrapportage wordt ingegaan op de resultaten van de beoordeling van de geluidsgegevens van de kandidaat-toestellen Gripen Next Generation, Advanced F-16 en JSF welke door NLR is uitgevoerd. NLR heeft op basis van de beschikbare gegevens de maximale geluidniveaus voor een standaard scenario met elkaar vergeleken.

NLR schrijft in haar conclusie:

“Uit de resultaten van de analyse voor het standaard scenario volgt dat, rekening houdend met de spreiding ten gevolge van de condities waaronder de metingen zijn uitgevoerd, de verschillen tussen de kandidaten klein zijn. Het is op basis van deze resultaten daarom niet te concluderen dat één kandidaat significant meer geluid produceert dan de andere”.

In de jaarrapportage wordt ingegaan op de resultaten van de beoordeling van de geluidsgegevens van de kandidaat-toestellen Gripen Next Generation, Advanced F-16 en F-35 welke door NLR is uitgevoerd.

#### **3.6.2 ALIS-ERP**

In voorgaande jaarrapportages is de koppeling van het Autonomic Logistics Information System (ALIS) aan de Nederlandse defensiesystemen als risico vermeld. Inmiddels is duidelijk dat ALIS de mogelijkheid biedt relatief autonoom te opereren waardoor de noodzaak van uitgebreide en complexe koppelingen aan de Nederlandse defensiesystemen minder groot is dan eerst werd aangenomen.

De risico inschatting inzake de koppeling tussen ALIS en ERP systemen in deze fase van het project is ongewijzigd ten opzichte van de inschatting in de voorgaande jaarrapportages.

Een adequate koppeling is echter wel van belang voor bedrijfsvoering van het departement van Defensie. In mei 2008 is daarom het Project Initiatie Document (PID) voor de inbedding van ALIS binnen de Defensie ICT-omgeving afgerond en aangeboden aan HDIO en DMO Beleid. Het wordt als basis gebruikt voor de verdere uitwerking van de plannen en kosten.

Aan de hand van het PID en van de bevindingen van de site survey op Leeuwarden die samen met JPO en Lockheed Martin is uitgevoerd, is een aantal aspecten geïdentificeerd die als eerste uitgewerkt moeten worden.

Tevens zijn in overleg met Lockheed Martin en andere partnerlanden de eerste stappen gezet voor het in een vroeg stadium testen van de standaard ALIS interfaces en de interoperabiliteit met de Defensie systemen.

### **3.7 Inschakeling Nederlandse industrie**

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

- Het Ministerie van EZ heeft begin 2009 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 2008. Hierbij merken wij op dat wij van de totale waarde aan JSF-contracten USD 5,1 mln. niet aan de hand van een schriftelijke bevestiging van de organisatie kunnen verifiëren.
- In de jaarrapportage zijn de verkregen JSF-contracten (dit betreft zowel SDD als LRIP contracten) opgenomen voor zover deze de officiële status hebben. We benadrukken dat in ieder geval een belangrijk deel (USD 401 mln. ten opzichte van USD 763 mln.) 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 USD 8,2 mln. binnengehaald.
- Van het in 2008 toegetreden bedrijf hebben wij nog geen formele toetredingsovereenkomst aangetroffen.
- Zodra de MFO-partijen productieomzet genereren dienen deze partijen de Staat een opgave, voorzien van een accountantsverklaring, te verstrekken over de omvang van deze omzet. Voor het beoordelen van de juistheid en volledigheid van de door de Nederlandse Luchtvaartindustrie behaalde JSF-gerelateerde omzet zal EZ de (half)jaarlijks aangepaste Industrial Participation (IP)-plannen van Lockheed Martin, Pratt & Whitney en General Electric betrekken. Wij hebben deze plannen niet gebruikt bij onze verificatie, maar zullen deze gebruiken bij onze risicoanalyse ten behoeve van de keuze van de te onderzoeken accountantsverklaringen bij deze opgaven.

In de jaarrapportage wordt ingegaan op het PriceWaterhouseCoopers (PWC) onderzoek naar Spin-off en Spill-over effecten evenals de werkgelegenheidseffecten van deelname aan het JSF-Programma. Het Centraal Plan Bureau (CPB) heeft haar appreciatie gegeven bij dit rapport en benadrukt daarin het verdringingseffect. Wij hebben vastgesteld dat de conclusies uit het rapport van PWC en de CPB appreciatie juist en volledig zijn vermeld in de jaarrapportage.

### **3.8 Toegepaste calculaties en risicoanalyse**

#### **3.8.1 Business case**

Zoals in artikel 3.3 van de medefinancieringsovereenkomst (MFO) van 5 juni 2002 is afgesproken is het afdrachtpercentage voor de periode 1 juli 2008 tot 31 december 2052 bepaald naar de stand van 1 juli 2008. Dit wordt aangeduid als de herijking van de business case welke tot 1 juli 2008 was vastgelegd op 3,5%. De business case is naar de stand van 30 juni 2008 herberekend op 10,3% en later bijgesteld naar 10,1%.

De Nederlandse industrie is niet akkoord gegaan met het berekende percentage en heeft op 15 december 2008 arbitrage aangespannen. Waarschijnlijk wordt in 2009 een uitspraak verwacht.

Wij hebben een onderzoek uitgevoerd naar deze herberekening van de business case en hebben vastgesteld dat de berekeningen naar de stand van 30 juni 2008 correct en in overeenstemming met de MFO zijn uitgevoerd en dat de berekeningen, waar dit in de MFO is voorgeschreven, zijn gebaseerd op de opgaven van derden. In dit onderzoek hebben wij de uitkomsten van de werkzaamheden van het NIVR met betrekking tot de omzet als gegeven moeten beschouwen. Voor de overige bevindingen wordt verwezen naar ons rapport<sup>4</sup> aan de bewindslieden van Economische Zaken en Defensie.

In vervolg op het hiervoor genoemde onderzoek hebben wij een validatie uitgevoerd naar de werkwijze en feitelijke uitwerking van het NIVR. Voor onze bevindingen wordt verwezen naar ons rapport<sup>5</sup> aan de bewindslieden van Economische Zaken en Defensie.

#### **3.8.2 Risicoanalyse Defensie**

De risicoanalyse is uitgevoerd conform de geldende regelgeving van Defensie. Er worden interne en externe risico's onderkend

---

<sup>4</sup> AD/8079405 van 30 juni 2008

<sup>5</sup> AD/814552 van 29 september 2008

### 3.9 Realiteitsgehalte financiering en budgettaire inpasbaarheid

De projectbegroting van de verwervingsvoorbereiding € 5667 is recent verhoogd met € 487 mln. tot € 6.154 mln.

Voor overige opmerkingen over het projectbudget wordt verwezen naar paragraaf 3.5.3, Financiële informatie.

In de kandidatenevaluatie is door het projectteam als onderdeel van de prijs/levensduurkosten een calculatie gemaakt van de verwachte investeringskosten. Deze calculatie was gebaseerd op de opgaven van de fabrikanten en de evaluatie daarvan door het projectteam. Deze calculatie ging uit van het prijspeil april 2008 en er is een USD-koers gehanteerd van 0,68. Indien wij deze calculatie van de investeringskosten relateren aan deze bijgestelde projectbegroting, kunnen wij concluderen dat de investeringskosten van de JSF uit de begroting prijspeil 2008, kunnen worden bekostigd. Gelet op de toekomstige onzekerheden over de kostenontwikkeling, de effecten van stijgende prijzen en fluctuerende (dollar)koers kunnen wij geen uitspraak doen over de toereikendheid van het huidige projectbudget in toekomstige jaren.

Auditdienst Defensie

Auditmanager Auditdienst Defensie  
A. van der Berg RA

Auditdienst Economische Zaken

Directeur Auditdienst Economische Zaken  
W.Schellekens RA