



Zie verzendlijst

nota

Assurance Rapport inzake de Jaarrapportage van het
Project Vervanging F-16 over het jaar 2010

Bijgaand bied ik u aan het assurance rapport van de Auditdienst Defensie (ADD) en de Auditdienst Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ADEL&I) inzake het project Vervanging F-16 over het jaar 2010. 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 negende Jaarrapportage over het project Vervanging F-16 (nr. BS2011007397) van de Minister van Defensie en de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

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

DE DIRECTEUR AUDIT DIENST DEFENSIE

Mr. F.H. Herman de Groot

Audit Dienst Defensie

Spui 32
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Contactpersoon
J.B.J. de Rooij RA
Teamleider

T 070 316 1627
MDTN *06 546 61627
Fax 070 316 8437

Datum
17 maart 2011

Onze referentie
BS/2011007562 en
AD/11035260

Bijlage

1
Bij beantwoording datum, onze referentie en betreft vermelden.



Audit Dienst Defensie

Datum

17 maart 2011

Onze referentie

BS/2011007562
AD/11035260

Contactpersoon

J.B.J. de Rooij RA
Teamleider

T 070 316 1627
MDTN *06 546 61627
Fax 070 316 8437

verzendinglijst

Aan

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

Afschrift aan

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

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

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

Door tussenkomst

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



**Assurancerapport bij de
Jaarrapportage project VF16 over het jaar 2010**

Uitgebracht ten behoeve van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

Peildatum 31 december 2010

Datum	17 maart 2011
Status	Definitief

Colofon

Audit Dienst Defensie
Audit Dienst Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Van der Burchlaan 31
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Nummer

BS/2011007562
AD/11035260

Inhoud

Colofon	3
1 Inleiding	6
2 De in de Jaarrapportage van het project Vervanging F-16 over het jaar 2010 in bijlage 4 opgenomen financiële verantwoording	9
2.1 Bevindingen met betrekking tot de Financiële Verantwoording (bijlage 4 van de Jaarrapportage van het project Vervanging F-16 over het jaar 2010)	11
3 Assurance-rapport inzake de Jaarrapportage van het project Vervanging F-16 over het jaar 2010	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Criteria	12
3.3 Samenvatting van de verrichte werkzaamheden	13
3.4 Managementsamenvatting	15
3.4.1 De beheersing en het beheer van het project	18
3.4.2 Audit informatie	19
3.4.3 De kwaliteit en volledigheid van de informatie in de jaarrapportage	20
3.4.4 Verwervingsvoorbereiding, stuksprijs en exploitatiekosten-budget	22
3.4.5 Realiteitsgehalte financiering en budgettaire inpasbaarheid	23
3.4.6 Nederlandse projecten	23
3.4.7 Inschakeling Nederlandse industrie	23

Bijlage: Financiële Verantwoording uit Jaarrapport VF16

1 Including

1 Inleiding

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 heeft in een brief van 23 september 1999 aangegeven op welke wijze de commissie de RGP voor dit project wil hanteren. In deze brief worden eisen gesteld aan de in de jaarrapportage op te nemen informatie, de scope van de werkzaamheden en het daaruit voortvloeiend oordeel van de auditdiensten. In oktober 2009 heeft de VCD haar informatiebehoefte herijkt. De voorzitter van de VCD heeft in haar brief van 27 oktober 2009 het ministerie van Defensie hieromtrent geïnformeerd.

Om het doel te realiseren voeren wij 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 jaarrapportage opgenomen financiële en niet financiële informatie.

Vanwege het bijzondere- en politiek 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.

Wij hebben de opdracht tweeledig verdeeld en rapporteren als volgt:

- Een controleverklaring bij de financiële verantwoording, zoals opgenomen in Bijlage 4 van de Jaarrapportage van het Project Vervanging F16 over het jaar 2010 (JVF16);
- Een assurance-rapport met conclusies en onderliggende bevindingen.

Voor dit project werken op verzoek van de Minister van Defensie en met instemming van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de beide Auditdiensten samen in de vorm van een joint audit.

Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben de Jaarrapportage inclusief de in bijlage 4 opgenomen financiële verantwoording van het Project Vervanging F16 over het jaar 2010, die als bijlage bij ons rapport is gevoegd, onderzocht. Deze jaarrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie en de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

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

Reikwijdte

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

- In de samenvatting van de Jaarrapportage Vervanging F16 (JVf16) is de volgende zinsnede opgenomen: "Het project Vervanging F-16 wordt momenteel herijkt in het kader van de beleidsbrief van Defensie. De besluitvorming over de beleidsbrief is echter nog niet voltooid. Het is daarom niet mogelijk de jaarrapportage over 2010 tijdig te verzenden en daarin tevens de besluitvorming over de beleidsbrief te verwerken". Wij zijn niet bekend met de inhoud van deze beleidsbrief en hebben deze derhalve niet in ons onderzoek betrokken.
- 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 betrekking op een periode tot 2052 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.
- Voor wat betreft de (externe) informatie over (de ontwikkeling van) de JSF en de validatie hiervan zijn de beide departementen en wij in grote mate afhankelijk van hetgeen daaromtrent uit de Verenigde Staten van diverse instanties beschikbaar wordt gesteld. Een belangrijke bron van informatie, die normaliter wordt meegenomen in de JVf16, is het GAO-rapport. Door de datum waarop de JVf16 2010 wordt uitgebracht en de vermoedelijke verschijningsdatum van het GAO-rapport begin april 2011, is dit GAO-rapport niet meegenomen in de JVf16 en hebben wij dit rapport ook niet als informatiebron kunnen gebruiken.
- Binnen de beide departementen zijn relatief weinig mogelijkheden aanwezig om deze informatie op betrouwbaarheid te toetsen. Veelal wordt deze informatie als een gegeven aangenomen en bezien op de consequenties voor het project in Nederland. De gesloten MoU's bieden de partnerlanden 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 Verenigde Staten.
- Bij tal van lopende en nieuwe projecten binnen Defensie wordt rekening gehouden met het Project Vervanging F-16. Deze gerelateerde projecten zijn niet in het projectbudget Vervanging F-16 opgenomen. Omdat deze gerelateerde projecten niet onder de projectdefinitie vallen, hebben wij deze gerelateerde projecten niet in ons onderzoek betrokken.

- Het JPO maakt geen deel uit van ons onderzoek en zij maakt evenmin onderdeel uit van de Nederlandse projectorganisatie.
- In de jaarrapportage is een hoofdstuk opgenomen met relevante (inter)nationale rapporten en studies, waarbij per rapport een korte inhoudsbeschrijving is gegeven en een beoordeling. Dit hebben wij marginaal beoordeeld voor zover onze accountantsdeskundigheid reikt.
- In de jaarrapportage 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.

- 2 De in de Jaarrapportage van het project Vervanging F-16 over het jaar 2010 in bijlage 4 opgenomen financiële verantwoording

2 De in de Jaarrapportage van het project Vervanging F-16 over het jaar 2010 in bijlage 4 opgenomen financiële verantwoording

CONTROLEVERKLARING VAN DE ONAFHANKELIJKE ACCOUNTANT

Den Haag, 17 maart 2011

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Wij hebben de financiële verantwoording van het Project Vervanging F16 (PVF16), zoals opgenomen in Bijlage 4 bij de Jaarrapportage 2010 gecontroleerd. Het overzicht is opgesteld door de Ministers van Defensie en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet en de Regeling Grote Projecten.

Verantwoordelijkheid van de Ministers van Defensie en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

De Ministers van Defensie en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie 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.

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 Jaarrapportage 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.

Oordeel

Naar ons oordeel is de financiële verantwoording van het Project Vervanging F16, zoals opgenomen in Bijlage 4 bij de Jaarrapportage 2010 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 van het
Ministerie van Defensie*



A. van den Berg RA

*Auditdienst van het
Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie*



W. Schellekens RA

2.1 **Bevindingen met betrekking tot de Financiële Verantwoording (bijlage 4 van de Jaarrapportage van het project Vervanging F-16 over het jaar 2010)**

In de toelichting bij de Financiële Verantwoording is vermeld: "*De aangegane verplichtingen met betrekking tot de voortgezette verwervingsvoorbereiding in tabel 4.3 zijn met ingang van deze jaarrapportage weergegeven in het in euro's omgerekende equivalent van then year dollars.*" Deze gewijzigde systematiek van vastleggen leidde tot een verhoging in 2010 van zowel de aangegane als de stand Openstaande verplichtingen per 31-12-2010 met ca. € 30 mln.

In de Business case is rekening gehouden met voordelen voor de Nederlandse Staat, voortvloeiend uit deelname aan de SDD-fase. Dit betreft ontvangsten van de Nederlandse industrie. Daarnaast kunnen royalty's uit hoofde van verkoop van de F35 aan niet partnerlanden ontvangen worden.

De gerealiseerde ontvangsten vanuit de Nederlandse industrie zijn verantwoord in bijlage 4 en voor de toekomstige ontvangsten heeft EL&I een extracomptabele vordering opgenomen.

Naar aanleiding van de tussen Israël en de VS gesloten Letter of Offer and Acceptance (LOA) zal in 2011 bekeken worden op welke wijze de registratie van de te ontvangen royalty's in de defensieadministratie wordt ingericht.

3 Assurance-rapport inzake de Jaarrapportage van
het project Vervanging F-16 over het jaar 2010

3 Assurance-rapport inzake de Jaarrapportage van het project Vervanging F-16 over het jaar 2010

3.1 **Inleiding**

In dit hoofdstuk zijn onze conclusies met de onderliggende bevindingen opgenomen met betrekking tot de volledigheid en kwaliteit van de in de jaarrapportage 2010 opgenomen informatie, de toereikendheid van de beheersing en het beheer van het project, de toegepaste calculatiemethoden en risico-analyses, het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid en de overige onderwerpen.

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 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.

3.2 **Criteria**

De kwaliteit en de volledigheid van de in de jaarrapportage 2010 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 de brieven van de VCD van 23 september 1999 en 27 oktober 2009.

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 EL&I in Nederland.

- Interviews met de betrokkenen van de Bestuursstaf van Defensie.
- Bezoeken van het joint audit team aan de Verenigde Staten bij verschillende relevante instanties.
- Opgaven van de partijen van de MedeFinancieringsOvereenkomst (MFO) en de bij EL&I bekende andere partijen die JSF contracten hebben gekregen.
- Verantwoordingen van de partijen van de MFO met betrekking tot de gehaalde en betaalde productie-omzet over 2008 en 2009 ten behoeve van de afdracht aan EL&I.

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 jaarrapportage is opgenomen.

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

De aandachtspunten voor beide departementen zijn de beheersmaatregelen met betrekking tot de toereikendheid van de projectorganisatie, de relevante interne regelgeving, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie, de werking van het systeem van interne controle en het risicomanagement.

3.3 **Samenvatting van de verrichte werkzaamheden**

De volledigheid van de in de jaarrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie

Ter zake van de volledigheid van de in de jaarrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie, zijn wij nagegaan of de volgens artikel 12 van de RGP en de in de brieven van de VCD gestelde (aanvullende) informatiebehoefte, is opgenomen in de jaarrapportage.

Het proces van totstandkoming van de in de jaarrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële informatie en de niet-financiële financiële informatie.

Wij zijn nagegaan dat deze informatie in de jaarrapportage ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand is gekomen.

Voorts zijn wij nagegaan dat deze informatie niet strijdig is met de historische financiële informatie en de niet-financiële informatie in de jaarrapportage.

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. Wij hebben onder meer aandacht besteed aan de beheersmaatregelen met betrekking tot de planning, de voortgangsbewaking, de budgetbewaking, de interne informatievoorziening en het risicomanagement.

3.4 **Managementsamenvatting**

Het Ministerie van Defensie heeft de JVF16 vóór de beleidsbrief uitgebracht. Deze beleidsbrief zal naar verwachting majeure wijzigingen voor het project met zich meebrengen voor de aspecten tijd en geld. Over deze aspecten merken wij op:

- **Tijd**
 - In de JVF16 is opgenomen dat de productievliegtuigen planmatig vanaf 2016 zullen worden geleverd. Als gevolg van de bestelsystematiek, zou dan de keuze voor de Long Lead Items in 2012 en voor de aanschaf voor de F35 in 2014, moeten plaatsvinden. Met de afspraken in het huidige regeerakkoord is deze planning niet haalbaar.
 - De SDD-fase zal niet in 2016 worden afgerond. Beslissingen tot aanpassing van de planning voor de afronding van de SDD moeten officieel nog genomen worden.
 - De beleidsbrief zal naar het zich laat aanzien gevolgen hebben voor de omvang en de bestelreeks van de opvolger voor de F16.

- **Geld**
 - De beleidsbrief zal naar het zich laat aanzien gevolgen hebben voor de omvang en de bestelreeks van de opvolger voor de F16 en daarmee voor het toekomstige project- en exploitatiebudget.
 - De in december 2010 aan de Tweede Kamer gemelde stijging, gebaseerd op de geactualiseerde raming van de investeringskosten met € 1,4 mld., gebaseerd op 85 vliegtuigen, is niet voorzien in de Defensie meerjarenraming en het projectbudget.
 - De kosten voor het langer doorvliegen met de F16 zijn niet gekwantificeerd.

Gezien bovenstaande opmerkingen en met inachtneming van de beperkingen als vermeld in hoofdstuk 1, zijn wij van mening dat de informatie met betrekking tot het project VF-16, juist in de jaarrapportage is weergegeven. Echter aan de relevantie van het gehanteerde planningsaantal (85 toestellen), het bijbehorende project- en exploitatiebudget alsmede de geactualiseerde raming van de investeringskosten kan weinig waarde worden toegekend.

Op 15 maart jl. heeft de Director Acquisition and Sourcing Management van de GAO tijdens een hoorzitting voor het Huis van Afgevaardigden een testimony "Restructuring Should Improve Outcomes but Progress Is Still Lagging Overall" gegeven. Het Ministerie van Defensie heeft deze testimony niet in de JVF16 verwerkt en wacht op het GAO rapport dat begin april wordt verwacht. Wij hebben deze testimony evenmin in ons rapport verwerkt.

Bij de interpretatie van de JVF16 dient de informatie uit deze testimony mede in ogenschouw te worden genomen.

Evenals in 2009 kunnen wij vanwege de vele onzekerheden rondom dit project ons geen oordeel vormen over de toereikendheid van het huidige projectbudget ter grootte van € 6,2 mld., prijspeil 2010 en plandollarkoers van \$ 1,00 = € 0,83.

Evenmin hebben wij ons een oordeel gevormd over de gemelde stijging van de investeringskosten met € 1,4 mld. tot € 7,6 mld.

Wij hebben wel het hieraan ten grondslag liggende berekeningsmodel beoordeeld en qua systematiek gevalideerd, maar gezien de komende beleidsbrief en de daarmee naar verwachting samenhangende wijzigingen, ons over de gemelde stijging geen oordeel gevormd.

Daarnaast hebben wij de hierna volgende opmerkingen:

- Er is als gevolg van de politieke besluitvorming (o.a. het niet mogen nemen van onomkeerbare beslissingen) een spanningsveld ontstaan tussen een terughoudend beleid voor de invoering van de F35 enerzijds en de noodzaak om, als wordt besloten tot invoering van de F35, te beschikken over een daarop toegesneden (infra)structuur anderzijds. Daarom wordt Defensie geadviseerd om in overleg te treden met de Tweede Kamer over het (minimaal) te volgen traject voor de opvolger van de F16.
- In de JVF16 worden in 2010 geen nieuwe risico's onderkend (zoals de aanstaande beleidsbrief, langer doorvliegen F16). Voor de benoemde risico's worden weinig beheersingmaatregelen benoemd. Momenteel is in de geactualiseerde raming van de investeringskosten geen reserve opgenomen. Bij projecten van deze omvang en complexiteit is een reserve gebruikelijk.
- De politiek onzekere situatie in 2010 in NL had tot gevolg dat in het JSF dossier geen onomkeerbare beslissingen meer mochten worden genomen. Na mondeling overleg met NL is door JPO aan deze onzekerheid op adequate wijze invulling gegeven door in het LRIP 4 contract een optie op te nemen voor het 2e NL testtoestel, die afloopt op 31 maart 2011.
- De kosten van het verlengen van de optie, in het geval de optie niet wordt geëffectueerd, worden niet specifiek benoemd in het LRIP 4 contract. Naar analogie met LRIP 3 zouden deze kosten voor een verlenging van ca. 2 maanden mogelijk ongeveer \$ 8-11 mln. bedragen.

- De LRIP 4 prijs van het 2^e testtoestel bedraagt ca. \$ 126 mln. (then year \$) omgerekend tegen de plankoers € 105 mln. (incl. motor). Als deze prijs wordt omgerekend naar prijspeil 2010, ontstaat het bedrag van € 99,2 mln., zoals recent aan de Tweede Kamer is gemeld.
- De door NL gewenste operational requirements betreffen de Block 3 configuratie. Testvliegtuigen worden tegen een lagere configuratie afgeleverd. De upgrade is niet in bovengenoemde prijs begrepen; voor beide testvliegtuigen is daarvoor €4 mln. gereserveerd in het projectbudget.
- Naar aanleiding van ons verzoek om controle-informatie hebben wij de bevestiging gekregen dat het JPO maandelijks auditrapporten ontvangt van DCMA, maar dat de NL vertegenwoordiger in de VS deze rapporten tot op heden niet krijgt.
- De kas/verplichtingen begrotingsadministratie (FINAD) is nog niet (in)gericht op het voeren van een langlopende projectadministratie. De projectcontroller heeft medio 2010 een Plan van Aanpak opgesteld om te komen tot een verbetering van de projectadministratie. Verder zijn geen stappen ondernomen.
- Door uitstel van de invoering van de F35 wordt de noodzaak om langer door te vliegen met de F16 steeds groter. In de JVF16 wordt geconcludeerd dat de operationele inzetbaarheid afneemt. Langer doorvliegen leidt tot extra kosten, die niet gekwantificeerd worden. Onder "Gerelateerde projecten" worden zeer aanzienlijke bedragen genoemd voor diverse verbeteringen aan de F16. Noch voor het langer doorvliegen noch voor de gerelateerde projecten wordt in de JVF16 aangegeven voor welk aantal F16's dit geldt. Dit is echter wel gemeld in de diverse Kamerbrieven waarbij de gerelateerde projecten aan de Kamer zijn voorgelegd.
- In 2010 luidt onze overall conclusie dat de opzet en werking van het beheer en de beheersing van het project bij beide departementen toereikend waren.

Bevindingen

3.4.1 *De beheersing en het beheer van het project*

Ministerie van Defensie

- Beide controllers (concerncontroller en controller DMO) hebben door het geven van hun paraaf ingestemd met de financiële paragrafen zoals opgenomen in de Jaarrapportage PVF16. Hiermee wordt invulling gegeven aan het gestelde in de Comptabiliteitswet, Besluit Taak FEZ en de hierop gebaseerde interne Defensie-regelgeving.
- De archivering van de documentatie vanaf de start van het project, is binnen de projectorganisatie opgepakt en de digitalisering is gedurende 2010 op adequate wijze afgerond.

De kwaliteit van de opzet en werking van de administratieve organisatie

- Bij onze controlewerkzaamheden op de in 2010 gerealiseerde betalingen en aangegane verplichtingen hebben wij vastgesteld dat de administratieve vastlegging ten opzichte van 2009 is verbeterd.
- Ultimo 2010 hadden voorschotten tot een bedrag van ca. \$ 28 mln. verrekend kunnen worden, maar feitelijk heeft dit plaatsgevonden in januari 2011.
- In het verleden waren de verplichtingen vastgelegd in het prijspeil van het huidige begrotingsjaar. In opdracht van HDFC worden de verplichtingen vanaf 2010 vastgelegd voor het uiteindelijk te betalen bedrag (lopend prijspeil). Deze gewijzigde systematiek leidde tot een (administratieve) verhoging in 2010 van zowel de aangegane als de stand openstaande verplichtingen per 31-12-2010 met ca. € 30 mln. Deze gewijzigde systematiek is in de financiële verantwoording overzicht (bijlage 4) verwerkt. In bijlage 4 van de JVF16 zijn de verplichtingen correct opgenomen tegen de daadwerkelijk te betalen bedragen. De gehele Jaarrapportage daarentegen vermeldt de verplichtingen in prijspeil 2010, ook als de daadwerkelijke betalingen in latere jaren verschuldigd zijn. Bij de interpretatie van het cijfermateriaal dient met dit aspect rekening te worden gehouden.

Risicomanagement

- Sinds november 2009 moet binnen de projecten van Defensie gewerkt worden volgens een gangbare beheersingssystematiek (zgn. Prince II), waaronder risicomanagement en het gebruik van risicoregisters. De nadere invulling die in 2010 hieraan gegeven zou worden, is uitgesteld.

- In de JVF16 worden in 2010 geen nieuwe risico's onderkend (zoals de aanstaande beleidsbrief, langer doorvliegen F16). Voor de benoemde risico's worden weinig beheersingmaatregelen benoemd. Momenteel is in de geactualiseerde raming van de investeringskosten geen reserve opgenomen. Bij projecten van deze omvang en complexiteit is een reserve gebruikelijk.
- De begrotingsadministratie is in overeenstemming met de Comptabiliteitswet ingericht volgens het kas/verplichtingenstelsel. Deze administratie (FINAD) is evenals in 2009, in 2010 nog niet (in)gericht op het voeren van een langlopende projectadministratie en het verstrekken van de daarvoor benodigde meerjarige financiële historische en toekomstgerichte informatie ten behoeve van het projectbeheer. De project-controller heeft medio 2010 een Plan van Aanpak opgesteld om te komen tot een verbetering van de projectadministratie. Verder zijn geen stappen ondernemen

3.4.2 *Audit informatie*

- Voor het verkrijgen van Amerikaanse informatie gelden de afspraken in de verschillende MoU's over onder andere de auditactiviteiten van partnerlanden. Voor NL zijn met name de auditinstanties DCMA en DCAA van belang.
 - De DCMA rapporteert over de kwaliteit, kosten en tijdigheid van aan US Government geleverde goederen en diensten.
 - De DCAA is verantwoordelijk voor het uitvoeren van contract audits voor het DoD. Hiertoe beoordeelt zij het aankoopproces ten behoeve van alle partners en reviewt zij de facturen met betrekking tot de aanschaf van de JSF.
 - De DCAA stelt aan het einde van elke LRIP-serie een auditrapport op bij de (LRIP) case-closure. Daarin is een overzicht opgenomen van de uiteindelijke gerealiseerde kosten. Hiermee kan NL in de toekomst zekerheid verkrijgen over de definitieve prijs van het eerste (en tweede) testtoestel.
- Inmiddels hebben wij de bevestiging gekregen dat het JPO de rapporten ontvangt maar dat de NL vertegenwoordiger bij het JPO deze tot op heden niet krijgt. Deze zal wederom trachten om de (maandelijkse) rapporten te krijgen. Op basis van deze rapporten (DCMA en DCAA) kan additioneel inzicht worden verkregen in de voortgang van de productie en de ontwikkeling van de kosten.

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

Dimensie Product

- In de JVF16 wordt onderkend dat als gevolg van uitstel van de invoer van de F35, de noodzaak om langer door te vliegen met de F16, steeds groter wordt maar dat de operationele inzetbaarheid vanuit veiligheidsoverwegingen afneemt. Dit leidt tot extra kosten, die niet gekwantificeerd worden. In het hoofdstuk "Gerelateerde projecten" worden aanzienlijke bedragen genoemd voor o.m. software (€ 22 mln.), lucht-grondbewapening (€ 170-320 mln) en lucht-luchtbewapening (€ 25-50 mln.) en diverse verbeteringen aan de F16 (€ 93 mln.). Noch voor het langer doorvliegen noch voor de gerelateerde projecten wordt in de JVF16 aangegeven voor welk aantal F16's dit geldt. Dit is echter wel gemeld in de diverse Kamerbrieven waarbij de gerelateerde projecten aan de Kamer zijn voorgelegd.
- In de VS loopt een onderzoek voor een Service Life Extension Program (SLEP) van de nieuwere types F16 (Block 40 en 50), gereed in 2015. De Nederlandse types F16 (Block 15) zijn niet meer in gebruik in de VS en worden derhalve niet onderzocht. Indien NL een dergelijk onderzoek overweegt, dan dient dit separaat aan de fabrikant (LM) opgedragen te worden. Andere landen hebben niet kenbaar gemaakt een dergelijk onderzoek uit te willen voeren.

Geluid

- In overeenstemming met de motie Hamer wordt in de Jaarrapportage op toereikende wijze ingegaan op de geluidaspecten.

ALIS

- De in de JVF16 opgenomen teksten met betrekking tot ALIS geven ons geen aanleiding om hier nader op in te gaan.

Dimensie Tijd

- In de JVF16 is opgenomen dat de productievliegtuigen planmatig vanaf 2016 zullen worden geleverd. De bestelsystematiek via het JPO kent een doorlooptijd van 2 jaar. Als gevolg van de bestelsystematiek, zou dan de keuze voor de Long Lead Items in 2012 en voor de aanschaf voor de F35 in 2014, moeten plaatsvinden. Met de afspraken in het huidige regeerakkoord is deze planning niet haalbaar.
- De JVF16 signaleert dat de SDD-fase niet begin 2016 kan worden voltooid. Uit ontvangen informatie tijdens ons bezoek dit voorjaar aan het JPO is ons duidelijk geworden dat de afronding van de SDD-fase zeker later dan 2016 zal zijn. Beslissingen tot aanpassing van de planning voor de afronding van de SDD moeten officieel nog genomen worden.

Dimensie Geld

- De beleidsbrief zal naar het zich laat aanzien gevolgen hebben voor de omvang en de bestelreeks van de opvolger voor de F16 en daarmee voor het toekomstige projectbudget en exploitatiebudget. De in december aan de Tweede Kamer gemelde ophoging van de investeringskosten met € 1,4 mld. gebaseerd op 85 vliegtuigen is niet voorzien in de Defensie meerjarenraming en het projectbudget.
We hebben wel het berekeningsmodel beoordeeld en qua systematiek gevalideerd, maar gezien de komende beleidsbrief en de daarmee naar verwachting samenhangende wijzigingen, hebben wij ons geen oordeel gevormd omtrent de gemelde stijging van de investeringskosten met € 1,4 mld. tot € 7,6 mld. De Kamerbrief waarin deze verhoging is gemeld is geaccordeerd door de IRF.
- Nederland gaat er, evenals de andere SDD-partners, vanuit dat op grond van het SDD MoU de stijgingen in de SDD-fase niet zullen leiden tot een additionele bijdrage van de partners. Er dient te worden bewaakt dat in de aankooprijzen van toestellen geen ontwikkelingskosten worden verdisconteerd. Hierbij kan een concreet verzoek daartoe door de partnerlanden aan de Amerikaanse auditinstanties een hulpmiddel zijn.
- Voor het eerste testvliegtuig heeft Nederland verplichtingen aangegaan volgens een *cost plus incentive fee* contract. De uiteindelijke kosten van het eerste NL testtoestel zijn als gevolg van deze contractvorm onduidelijk. In de JV16 is opgenomen dat op grond van de prognoses met een stijging van 10 tot 15 % rekening moet worden gehouden. Hierdoor komt de uiteindelijk te betalen prijs naar schatting uit op een bedrag tussen de ca. € 114 en € 119 mln.
- Voorafgaand aan de onderhandeling voor LRIP 4 is een Consolidated Procurement Request (CPR) door NL ondertekend. De politiek onzekere situatie in 2010 in NL had tot gevolg dat in het JSF dossier geen onomkeerbare beslissingen meer mochten worden genomen. Na mondeling overleg met NL is door JPO aan deze onzekerheid op adequate wijze invulling gegeven door in het LRIP 4 contract een optie op te nemen voor het 2e NL testtoestel, die afloopt op 31 maart 2011.
- Het nog aan te schaffen 2e NL testtoestel zal onderdeel uitmaken van LRIP 4 met een contractvorm, waarin een richt- en plafondprijs zijn opgenomen. Dit is positief uit het oogpunt van risicobeheersing.

De LRIP 4 prijs incl. motor bedraagt ca. \$ 126 mln. (then year \$), hetgeen omgerekend tegen de plankoers een waarde vertegenwoordigd van € 105 mln. (excl. bijkomende middelen) Als deze prijs wordt omgerekend naar prijspeil 2010, ontstaat het bedrag van € 99,2 mln., zoals recent aan de Tweede Kamer is gemeld.

- Beide testvliegtuigen worden conform afspraak afgeleverd met een lagere Block-versie dan de volgens de Operational Requirements vereiste Block III versie. Voor de zowel hardwarematig als softwarematig benodigde upgrades is in totaal ca. € 4 mln. benodigd

Uitstap- en uitstelkosten

- De kosten van het verlengen van de optie, in het geval de optie niet vóór 31 maart 2011 wordt geëffectueerd, worden niet specifiek benoemd in het LRIP 4 contract. Naar analogie met LRIP 3 zouden deze kosten voor een verlenging van ca. 2 maanden mogelijk ongeveer \$ 8-11 mln. bedragen.

(Inter)nationale rapporten

- Door ons heeft een beoordeling plaatsgevonden van het proces van verkrijging van de rapporten evenals een marginale toets, voor zover onze accountantsdeskundigheid reikt, van de opgenomen beoordeling. Dit heeft niet geleid tot opmerkingen.

3.4.4 Verwervingsvoorbereiding, stuksprijs en exploitatiekosten-budget

- Het projectbudget van de verwervingsvoorbereiding is een raming 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.
- De jaarrapportage 2010 vermeldt wederom de gemiddelde stuksprijs voor alle CTOL's over de gehele productieperiode van \$ 56,4 mln. (pp. 2002, mrt. 2010). Dit is niet relevante informatie voor de NL situatie. In de JVF16 wordt ook een stuksprijs gerapporteerd van € 59,7 mln. (pp. 2010, eind 2010). Deze prijs is door NL berekend op basis van JPO-informatie. In de JVF16 wordt terecht vermeld dat de bovenstaande stuksprijzen onvergelijkbaar zijn. Het komt de duidelijkheid ten goede eenduidige informatie te verstrekken gebaseerd op de NL situatie en dat in de toekomst consistent toe te passen.

3.4.5 *Realiteitsgehalte financiering en budgettaire inpasbaarheid*

- De beleidsbrief zal naar het zich laat aanzien gevolgen hebben voor de omvang en de bestelreeks van de opvolger voor de F16 en daarmee voor het toekomstige projectbudget en exploitatiebudget. De in december aan de Tweede Kamer gemelde verhoging van de investeringskosten met € 1,4 mld. gebaseerd op 85 vliegtuigen, is niet voorzien in de Defensie meerjarenraming en in het projectbudget.
- De kosten voor het langer doorvliegen met de F16 zijn niet gekwantificeerd.
- Gezien het bovenstaande hebben wij ons geen oordeel gevormd over de verhoging van de investeringskosten € 1,4 mld. Evenals in 2009 kunnen wij vanwege de vele onzekerheden rondom dit project ons geen oordeel vormen over de toereikendheid van het huidige projectbudget ter grootte van € 6,2 mld. (pp 2010 en plandollarkoers van \$ 1,00 = € 0,83 voor 85 toestellen).

3.4.6 *Nederlandse projecten*

- Nederland heeft, onder een aantal voorwaarden, volgens de bepalingen in het SDD MoU voor Nederlandse projecten \$ 50 mln. beschikbaar. Uit de Jaarrapportage blijkt dat de inspanningen van het samenwerkingsverband van de ministeries van Defensie en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de Nederlandse industrie tot een positief resultaat hebben geleid. Per september 2011 dient de volledige \$ 50 mln. verplicht te zijn.
- Op dit moment hebben wij geen aanleiding te veronderstellen dat de JVF16 een onjuist beeld schetst.

3.4.7 *Inschakeling Nederlandse industrie*

- Ten aanzien van het hoofdstuk "inschakeling van de Nederlandse industrie" hebben wij het volgende vastgesteld:
- Het Ministerie van EL&I heeft begin 2011 aan de MFO-ondertekenaars en de bij EL&I bekende free-riders (bedrijven die wel JSF-contracten hebben verworven, maar de MFO niet hebben ondertekend), een opgave gevraagd van de verkregen contracten gedurende de SDD-fase ter verificatie van de verkregen JSF-contracten tot en met 31 december 2010. Mede vanwege het vervroegen van de jaarrapportage hebben wij onze verificatie beperkt tot de in 2010 gewijzigde en nieuwe orders.
- In de jaarrapportage zijn de verkregen JSF-contracten (dit betreft zowel SDD als LRIP) opgenomen voor zover deze de officiële status van contract hebben. Wij benadrukken dat in ieder geval een belangrijk deel (\$ 428 mln. ten opzichte van \$ 578 mln.) van de genoemde 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, maar per LRIP wordt afgeroepen.

- De bij EL&I bekende free-riders hebben JSF-contracten met een waarde van in totaal \$ 11 mln. binnengehaald.
- Van het in 2008 tot de MFO toegetreden bedrijf hebben wij nog geen formele toetredingsovereenkomst aangetroffen.
- Zodra de MFO-partijen betaalde productieomzet behalen, dienen deze partijen de Staat een opgave, voorzien van een controleverklaring, te verstrekken over de omvang van deze omzet.
 - Over 2010 is een bedrag ontvangen van € 0,5 mln.
 - Voor de bedrijven waarvan de ontvangsten waren vergezeld van een controleverklaring, hebben wij nagenoeg het gehele bedrag beoordeeld door een review bij de accountant van de MFO-partij. De formele afronding van deze review wordt in mei 2011 verwacht.
 - Eén MFO-partij heeft in 2010, conform de overeenkomst, 2% van haar gehaalde en betaalde JSF-omzet afgedragen, maar de bijbehorende opgave (nog) niet laten voorzien van controleverklaring.
- In 2003 heeft het Ministerie van Economische Zaken na ondertekening van de MFO een extracomptabele vordering opgenomen in de financiële administratie van € 372,1 miljoen, zijnde de destijds geprognosticeerde afdrachten tegen lopende prijzen. De uitgangspunten van deze berekening zijn anders dan de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de finale overeenkomst.

De directie FEZ heeft deze extracomptabele vordering aangepast op basis van de herziene omzetprognose van het NIVR en het overeengekomen gemoduleerde afdrachtpercentage naar € 279 miljoen prijspeil 2010. Het bedrag van deze vordering zal jaarlijks moeten worden bijgesteld naar het geldende prijspeil.

Auditdienst van het
Ministerie van Defensie

A. van den Berg RA

Auditdienst van het
Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

W. Schellekens RA



Audit Dienst Defensie

Datum

17 maart 2011

Onze referentie

BS/2011007562
AD/11035260

Contactpersoon

J.B.J. de Rooij RA
Teamleider

bijlage

Financiële verantwoording

Tabel 4-1 Gerealiseerde ontvangsten (in miljoen €)			
Deelfasen	ontvangen t/m 2009	ontvangen in 2010	ontvangen t/m 2010
Concept Demonstration Phase	0,0	0,0	0,0
SDD mbt Defensie	0,0	0,0	0,0
SDD mbt Economische Zaken	4,5	0,5	5,0
Nederlandse projecten	0,0	0,0	0,0
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	0,0	0,0	0,0
Totaal	4,5	0,5	5,0

Tabel 4-2 Gerealiseerde betalingen (in miljoen €)			
Deelfasen	betaald t/m 2009	betaald in 2010	betaald t/m 2010
Concept Demonstration Phase mbt Defensie	10,5	0,0	10,5
CDP mbt Economische Zaken	82,8	0,0	82,8
System Development and Demonstration	761,5	23,8	785,3
Nederlandse projecten	18,2	10,5	28,7
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	45,0	92,3	137,3
Totaal	918,0	126,6	1.044,6

Tabel 4-3 Openstaande verplichtingen (in miljoen €)				
Deelfasen	openstaand per 311209	aangegaan in 2010	betaald in 2010	openstaand per 311210
System Development and Demonstration	30,6	0,1	23,8	6,9
Nederlandse projecten	12,8	5,8	10,5	8,1
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	280,9	34,1	92,3	222,7
Totaal	324,3	40,0	126,6	237,7

Tabel 4-4 Openstaande voorschotten (in miljoen €)				
Deelfasen	openstaand per 311209	nieuw in 2010	verrekend in 2010	openstaand per 311210
System Development and Demonstration	20,8	16,7	0,0	37,5
Nederlandse projecten	9,8	11,1	0,0	20,9
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	39,2	102,0	9,4	131,8
Totaal	69,8	129,8	9,4	190,2

Toelichting tabellen

Bovenstaande tabellen geven voor de verschillende fasen van het project inzicht in de gerealiseerde ontvangsten, de gerealiseerde betalingen, de openstaande verplichtingen en de openstaande voorschotten naar de stand van begin en ultimo 2010. Dit overzicht is in de jaarrapportage Vervanging F-16 over 2009 voor de eerste maal gepresenteerd op grond van de gewijzigde richtlijnen voor accountancy binnen de Rijksoverheid. De aangegane verplichtingen met betrekking tot de voortgezette verwervingsvoorbereiding in tabel 4.3 zijn met ingang van deze jaarrapportage weergegeven in het in euro's omgerekende equivalent van *then year* dollars. Voorts is in deze jaarrapportage de financiële verantwoording uitgebreid met tabel 4.4 inzake de openstaande voorschotten.

De meeste betalingen met betrekking tot het project Vervanging F-16 worden als voorschot geadministreerd. Na voltooiing van de betreffende werkzaamheden en/of levering van de desbetreffende goederen of diensten worden deze voorschotten administratief verrekend.

Audit Dienst Defensie

Datum

17 maart 2011

Onze referentie

BS/2011007562

AD/11035260

Vorderingen

Nederland ontvangt als partner bij de ontwikkeling van de F-35 *royalty's* voor exporttoestellen. Zoals gemeld in het hoofdstuk 'F-35 programma' heeft Israël een FMS-overeenkomst met de Verenigde Staten getekend voor de aanschaf van 20 CTOL-toestellen. De met deze aankoop samenhangende *royalty's* zullen als vordering in de financiële administratie worden vastgelegd.

In 2003 heeft het toenmalige ministerie van Economische Zaken na ondertekening van de MFO een extracomptabele vordering opgenomen van € 372,1 miljoen (prijspeil 2001) zijnde de destijds geprognoseerde industrieafdrachten tegen lopende prijzen. De uitgangspunten van deze berekening zijn anders dan de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de finale overeenkomst tussen de Staat en de Nederlandse luchtvaartindustrie. Daarom heeft het ministerie van EL&I deze geconditioneerde vordering aangepast naar € 279,4 miljoen (prijspeil 2010) op grond van de tijdens het arbitrageproces herziene omzetprognose en het overeengekomen gemoduleerde afdrachtpercentage. Hierbij is gebruikt gemaakt van de ten tijde van de herberekening van de *business case* gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van omzet en aantallen toestellen, aansluitend op de bijdrage van de industrie van €105 miljoen (prijspeil 2001, netto contante waarde) aan het Tekort in de *business case*. Het bedrag van de vordering zal jaarlijks worden bijgesteld naar het geldende prijspeil.