



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Zie verzendlijst

**Auditdienst Rijk**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

**Inlichtingen**

J.B.J. de Rooij RA  
T 06 2297 6778  
j.b.j.rooij@minfin.nl

**Ons kenmerk**

2016-0000154560

Datum 20 september 2016

Betreft Accountantsrapport bij de voortgangsrapportage van het project  
Verwerving F-35 over de periode 01-12-2015 tot en met 31 mei 2016

Bijgaand bied ik u aan het ondertekende accountantsrapport inzake het project Verwerving F-35 over de periode 01-12-2015 tot en met 31 mei 2016. Dit project is door de Tweede Kamer aangemerkt als groot project. Derhalve wordt dit rapport uitgebracht op grond van de door de Tweede Kamer vastgestelde Regeling Grote Projecten.

Het onderzoek naar het project Verwerving F-35 heeft betrekking op informatie zoals deze is opgenomen in de zestiende voortgangsrapportage over het project Verwerving F-35 (nr. BS2016014462) van de Ministers van Defensie en Economische Zaken aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

Ik verzoek u ons rapport over het project Verwerving F-35 te doen doorgeleiden naar de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal

*DIRECTEUR AUDITDIENST RIJK CLUSTERS DEFENSIE*

  
A.J.M. Kerkvliet RE RA



# VERZENDLIJST

Auditdienst Rijk

Ons kenmerk  
2016-0000154560

## Ministerie van Defensie

### 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



**Ministerie van Economische Zaken**

**Auditdienst Rijk**

**Aan**

De Minister van Economische Zaken  
Dhr. H.G.J. Kamp  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Ons kenmerk**  
2016-0000154560

**Afschrift aan**

De Directeur Topsectoren en Industriebeleid  
Dhr. drs. D. Pappie  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

De Commissaris Militaire productie  
Dhr. drs. P. Taal  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

Directie Financieel-Economische Zaken  
Dhr. drs. M.W.N. Roelofsma  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Door tussenkomst**

De Secretaris-Generaal  
Dhr. drs. M.R.P.M. Camps  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag





Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

# Accountantsrapport bij de zestiende — voortgangsrapportage project Verwerving F-35

## Colofon

Titel	Accountantsrapport bij de zestiende voortgangsrapportage project Verwerving F-35
Uitgebracht aan	Voorzitters Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	20 september 2016
Kenmerk	2016-0000154561

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Opdracht	4
1.2	Beschrijving van het object van onderzoek	5
1.3	Normatiek	5
1.4	Uitgangspuntennotitie	5
1.5	Reikwijdte	6
1.6	Openbaarmaking	7
<b>2</b>	<b>Feitelijke bevindingen</b>	<b>8</b>
2.1	Inleiding	8
2.2	Verrichte werkzaamheden	8
2.3	Bevindingen	10

# 1 Inleiding

## 1.1 Opdracht

Het project Vervanging F-16 (project VF-16) is door de Tweede Kamer op 17 juni 1999 als groot project aangewezen. De Vaste Commissie voor Defensie (VCD) van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft in een brief van 23 september 1999 aangegeven op welke wijze de VCD de Regeling Grote Projecten (RGP) voor dit project wil hanteren. In 2009 en 2011 heeft de VCD vervolgens aanpassingen in de gewenste informatievoorziening verlangd.

In 2014 heeft de VCD in een zogenaamde uitgangspuntennotitie nogmaals een besluit tot herijking van de informatievoorziening kenbaar gemaakt en daarbij aangegeven dat deze notitie in de plaats komt van eerdere afspraken over de gewenste informatievoorziening.

In de uitgangspuntennotitie worden uitgangspunten geschetst voor:

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

Daarbij heeft de Tweede Kamer ook gevraagd om tweemaal per jaar te worden geïnformeerd middels een Voortgangsrapportage (VGR). Op 15 maart over de periode 1 juni tot en met 30 november en met Prinsjesdag over de periode 1 december tot en met 31 mei. In de voorjaarsrapportage wordt tevens de financiële verantwoording over het afgelopen boekjaar opgenomen. Voorts is gesteld dat deze uitgangspunten aanvullend zijn op de aanwijzingen in de RGP en de afspraken over de informatievoorziening zoals vastgelegd in het Defensie Materieel Proces (DMP).

Na de behandeling van de D-brief in de VCD begin 2015 is het project hernoemd tot Project Verwerving F-35 (VF-35).

Wij voeren onderzoek uit naar de specifiek in de RGP genoemde aspecten:

- de beheersing en het beheer van het project;
- de kwaliteit en volledigheid van de in de VGR opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
- de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;
- het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid.

Verder hebben wij het aspect 'Inschakeling Nederlandse Industrie' onderzocht.

In reactie op de uitgangspuntennotitie van de VCD is door de ministers van Defensie en Economische zaken de keuze gemaakt om in de voorjaars VGR voornamelijk terug te blikken en te verantwoorden en in de najaars VGR voornamelijk ramingen en een update van de risicoanalyses op te nemen.

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

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

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

In de voorjaars VGR zal de financiële verantwoording worden opgenomen, waarbij wij een controleverklaring zullen afgeven en een rapport van bevindingen over een aantal andere aspecten.

## **1.2 Beschrijving van het object van onderzoek**

Wij hebben de zestiende VGR van het project VF-35 over de periode 1 december 2015 tot en met 31 mei 2016 onderzocht. Deze VGR is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Ministers van Defensie en van Economische Zaken. Het is onze verantwoordelijkheid om in dit rapport feitelijke bevindingen te formuleren over:

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

## **1.3 Normatiek**

Voor het verstrekken van een assurance-rapport is het van belang dat wij beschikken over duidelijke en eenduidige criteria waaraan wij kunnen toetsen en voldoende en toereikende assurance-informatie.

Binnen het project VF-35 hebben wij o.a. te maken met aanzienlijke beperkingen in de reikwijdte van onze werkzaamheden (zie paragraaf 1.5 en in het bijzonder het eerste punt van die paragraaf).

Als gevolg van vorenstaande omstandigheden hebben wij in september 2015 besloten in het vervolg te volstaan met rapporten van feitelijke bevindingen over de beheersing en beheer van het project, de niet-financiële informatie, de toegepaste calculatiemethoden en de risicoanalyses.

## **1.4 Uitgangspuntennotitie**

In paragraaf 1.1. zijn wij ingegaan op de meest recente uitgangspuntennotitie (voorjaar 2014), die tezamen met de aanwijzingen in de RGP en de afspraken over de informatievoorziening uit het DMP, leidend is voor de te onderzoeken aspecten, waarover Defensie dient te rapporten in de halfjaarlijkse VGR.

Door de volgende omstandigheden achten wij het nuttig het advies te geven aan de VCD om te overwegen de laatste uitgangspuntennotitie te herijken.

- De meest recente uitgangspuntennotitie dateert van het voorjaar 2014, nog voordat de D-brief naar de TK is verstuurd. Het project is inmiddels overgegaan van de verwervingsvoorbereiding naar de verwervingsfase;
- In het project is een groeiende aandacht waarneembaar voor de transitiefase;
- Met een mogelijke aanstaande Block Buy zal Nederland bij het JPO officieel kenbaar maken het grootste deel van de 37 toestellen af te willen nemen. Dit zou mogelijk een kosten- en risico verlagend effect kunnen hebben.

Wij denken dat daarmee het begin van een nieuwe fase in het project aanvangt, die mogelijk gedeeltelijk andere eisen stelt aan de informatiebehoefte van de Tweede Kamer.

Naar onze mening zou dit ook kunnen betekenen dat een deel van de nu verlangde informatie kan komen te vervallen.

## 1.5

### Reikwijdte

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

- Voor wat betreft de (externe) informatie over (de ontwikkeling van) de F-35 en de validatie hiervan zijn de beide departementen en wij in grote mate afhankelijk van hetgeen daaromtrent uit de VS door diverse instanties beschikbaar wordt gesteld. Binnen de beide departementen zijn relatief weinig mogelijkheden aanwezig om deze informatie op betrouwbaarheid te toetsen.  
Veelal wordt deze informatie als een gegeven aangenomen en bezien op de consequenties voor het project in Nederland. De gedurende de looptijd van het project gesloten Memoranda of Understanding (MoU) tussen de VS en de partnerlanden, bieden de partnerlanden nauwelijks tot geen ruimte voor een zelfstandig onderzoek naar de juistheid van de ramingen, de feitelijke projectbestedingen en de juistheid (en de volledigheid) van de Amerikaanse broninformatie. Wij kunnen daarom geen oordeel geven over de betrouwbaarheid van de informatie uit de VS.
- De financiële informatie bestaat uit zowel gerealiseerde als toekomstige (geraamde) exploitatie - en investeringsuitgaven, evenals de (geschatte) effecten van de industriële participatie.  
De geraamde uitgaven (investeringen en exploitatie) en de toekomstig benodigde budgetten zijn zowel gebaseerd op ramingen van het Amerikaanse Ministerie van Defensie als voor wat betreft het nationale gedeelte op de ramingen van de projectorganisatie in Nederland.  
Deze toekomstgerichte informatie heeft op onderdelen betrekking op een periode tot na 2060 en is gebaseerd op veronderstellingen en schattingen. De werkelijke uitkomsten zullen naar alle waarschijnlijkheid afwijken van de voorspelling, aangezien de veronderstelde gebeurtenissen zich veelal niet zullen voordoen zoals verwacht en de afwijking van materieel belang kan zijn.
- Uitgangspunten voor onze werkzaamheden zijn geweest de vastgestelde investerings- en exploitatiebudgetten van respectievelijk € 4,5 miljard en € 270 miljoen, prijspeil 2012 (incl. jaarlijkse overheveling van € 9,2 miljoen vanuit het investeringsbudget naar het exploitatiebudget). Deze bedragen zijn niet door de ADR gevalideerd, maar door de Algemene Rekenkamer (AR). Wij verwijzen daartoe naar de Kamerstukken 33763 1 en 2 van resp. 17 en 19 september 2013.
- Bij tal van lopende en nieuwe projecten binnen Defensie wordt rekening gehouden met het project VF-35. Deze gerelateerde projecten zijn niet in het projectbudget VF-35 opgenomen en derhalve niet in ons onderzoek betrokken. Dit geldt niet voor de drie investeringsprojecten vanwege het langer doorvliegen met de F-16, die in de uitgangspuntennotitie worden behandeld. Deze projecten maken evenmin deel uit van het projectbudget maar hebben wij wel in ons onderzoek betrokken.

Het project Motorenonderhoud Woensdrecht maakt evenmin deel uit van het projectbudget, maar wordt op verzoek van de VCD eveneens in de VGR behandeld en is ook in ons onderzoek betrokken.

## **1.6 Openbaarmaking**

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

## 2 Feitelijke bevindingen

### 2.1

#### Inleiding

In dit hoofdstuk zijn onze feitelijke bevindingen opgenomen met betrekking tot de (toereikendheid van de) beheersing en het beheer van het project, de volledigheid en kwaliteit van de in de VGR opgenomen informatie, de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses, het realiteitsgehalte van de financiering, de budgettaire inpasbaarheid en de inschakeling Nederlandse industrie.

De Ministers van Defensie en van Economische Zaken zijn verantwoordelijk voor de beheersing en het beheer van het project en voor het opmaken en de inhoud van de VGR.

Wij hebben bij de uitvoering van de opdracht zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de aanwijzingen opgenomen in Standaard 4400 uit de Nadere Voorschriften Controle en Overige Standaarden, "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie".

Met betrekking tot de genoemde onderwerpen in dit hoofdstuk wordt geen zekerheid verschaft omdat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. Indien aanvullende werkzaamheden zouden zijn verricht of indien er een controle- of een beoordelingsopdracht zou zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd die voor rapportering in aanmerking zouden zijn gekomen.

### 2.2

#### Verrichte werkzaamheden

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

Wij hebben de opzet en werking van het beheer en de beheersing van het project - waaronder de administratieve processen en interne controlemaatregelen - onderzocht door middel van interviews en de bestudering van de relevante documentatie ter zake. Voor wat betreft onze bevindingen over de beheersing en het beheer van het project nemen wij onder andere in ogenschouw:

- of belangrijke wijzigingen zijn opgetreden in de projectorganisatie en in de wijze van beheersing en beheer van het project.
- op welke wijze en in welke mate de projectcontroller, de controller van de DMO en de concerncontroller invulling hebben gegeven aan hun betrokkenheid bij het project.
- of een projectreview is uitgevoerd op het gebied van projectbeheer.
- of er één eindverantwoordelijke is voor de verwerving en voor de transitievoorbereiding van het project en of deze voldoende mandaat heeft, gezien de importantie van het project, om de gestelde taak uit te kunnen voeren.
- of alle relevante disciplines betrokken zijn bij het project.
- of de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bij het project betrokken functionarissen in voldoende mate duidelijk zijn en vastgelegd in procedures.
- of er voldoende functiescheiding is binnen de projectorganisatie.
- of er voldoende overleg is met de omgeving van het project.
- of er een project management plan / transitieplan is m.b.t. het project en dit plan van voldoende niveau is.

- o of sprake is van een adequate (financiële) projectadministratie waarin verplichtingen, voorschotten, uitgaven en eventuele ontvangsten juist, volledig en tijdig worden vastgelegd.
- o of het duidelijk is, met het oog op een adequate sturing, welke informatie met welke frequentie aan de projectleiding wordt verstrekt. De rapportage richting projectleiding bevat minimaal de ijkpunten, tussendoelen en kritische succesfactoren zoals die door de projectleiding zijn vastgesteld. Voorts of duidelijk is wanneer en aan wie gerapporteerd moet worden bij grote afwijkingen van de planning/raming.

*b. De kwaliteit en volledigheid van de in de VGR opgenomen financiële en niet-financiële informatie*

Ten aanzien van *de kwaliteit* zijn wij nagegaan dat de informatie in de VGR ordelijk, controleerbaar en deugdelijk tot stand is gekomen.

Voor toekomstgerichte informatie geldt dat wij de redelijkheid van de schattingen zijn nagegaan alsmede de aanvaardbaarheid van de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen en dat deze juist zijn gepresenteerd en toegelicht. Voorts zijn wij nagegaan dat de historische financiële informatie en de niet-financiële informatie in de VGR, voor zover wij dat kunnen nagaan, verenigbaar is met elkaar.

Ter zake van *de volledigheid van de in de VGR opgenomen financiële en niet-financiële informatie*, zijn wij nagegaan of de volgens artikel 12 van de RGP en de uitgangspuntennotitie van de VCD gestelde informatiebehoefte, is opgenomen in de VGR.

*c. De toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses*

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

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

*d. Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid*

Wij hebben bij het *realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid* onder andere onderzocht of:

- o de raming is bepaald op basis van de toegepaste calculatiemethode;
- o bij de opstelling van de raming rekening is gehouden met de uitkomsten van de risicoanalyse;
- o de wijze van financiering en de budgettaire inpassing van deze financiering in de (meerjaren-)begroting achtereenvolgens zijn opgesteld door het projectbureau en HDF&C;
- o is vastgelegd hoe met eventuele financiële overschrijdingen wordt omgegaan.

*e. Inschakeling Nederlandse industrie*

Wij hebben onderzocht of de opgaven van de Nederlandse luchtvaartindustrie, die F-35 contracten heeft verkregen, juist zijn opgenomen.

## 2.3

### Bevindingen

Overeenkomstig de opdracht formuleren wij hieronder, met inachtneming van de beperkingen in de reikwijdte als vermeld in paragraaf 1.5, en voor zover relevant onze bevindingen. Aspecten die door ons zijn onderzocht en waar niets over te melden valt zijn niet opgenomen.

#### a) De beheersing en het beheer van het project

- FINAD voldoet als financieel administratiesysteem, maar ondersteunt de langlopende financiële verslaglegging van grote projecten in onvoldoende mate. Zoals door de ADR in eerdere accountantsrapporten voorgesteld, maar ook tegen de achtergrond van de Regie-agenda van het Ministerie van Defensie en alle activiteiten op het terrein van "financiële duurzaamheid", heeft Defensie in het voorjaar van 2016 door middel van een quick scan, de mogelijkheid van invoering van een projectenadministratie (bijvoorbeeld de PS-module binnen SAP) naast FINAD onderzocht. De conclusie begin juli 2016 luidde dat de PS-module een goede aanvulling kan zijn op FINAD met het oog op het verbeteren van het financiële inzicht in projecten. Het onderzoek wees ook uit dat de invoering complex is en de nodige capaciteit zal vergen. Daarom is besloten eerst een gedegen business case op te stellen, die, volgens het advies uit het rapport naar aanleiding van de quick scan, in de zomer van 2017 zal moeten zijn afgerond.
- Omdat eventuele invoering van de PS-module door Defensie op korte termijn niet wordt aangemerkt als oplossing voor de geconstateerde problemen op het gebied van de financiële projectadministratie bij het project VF-35, heeft het ministerie van Defensie bij dat project als alternatief geopteerd voor het koppelen van diverse spreadsheets aan elkaar. Dit is inmiddels vervangen door MS Access. Daarnaast heeft het ministerie gerapporteerd verbeteringen door te voeren in het financiële deel van de projectadministratie van het project. De kern van de verbeterpunten is gericht op:
  - Een goede aansluiting tussen de langlopende financiële projectadministratie en de managementinformatie in FINAD;
  - Extra beheersmaatregelen rond de financiële administratie voor de verwerving F-35;
  - Extra personele capaciteit voor het vastleggen van de financiële informatie en het vastleggen van de verplichtingen in de administratie.
- Over de voortgang van deze acties staat in de VGR opgenomen dat "het inrichten van de extracomptabele projectadministratie nog in volle gang is." De ADR heeft vastgesteld dat Defensie inderdaad in eerste instantie als alternatief heeft geopteerd voor het koppelen van diverse spreadsheets aan elkaar. Dit alternatief is vlot daarna vervangen door een variant waarbij een extracomptabele financiële administratie op basis van een MS-Access database is opgezet. Defensie is inderdaad druk bezig met de opzet en inrichting van de nieuw te ontwikkelen projectadministratie. De opzet ziet er gedegen uit, maar er moeten nog de nodige stappen worden gezet. Diverse aansluitingen tussen verschillende bestanden moeten nog worden gelegd, inclusief de daarop binnen het project uit te voeren controles en de verslaglegging daarover. De volledige implementatie, inclusief de oplevering van de documentatie die het gehele proces beschrijft, staat nu voor eind december / begin januari gepland.



Dientengevolge zal de werking zich in de praktijk daarna moeten uitwijzen en pas definitief kunnen blijken bij de financiële verantwoording die over het project zal worden opgenomen in de voorjaars VGR van maart 2017. Wij hebben vastgesteld dat Defensie extra personele capaciteit heeft ingezet op de in de vorige alinea genoemde verbeterpunten.

- Naast bovenstaande opmerkingen over de financiële administratie hebben wij in eerdere accountantsrapporten vermeld dat een overkoepelende geïntegreerde projectadministratie ontbreekt. In deze administratie zouden alle aan het project gerelateerde documenten (Memoranda of Understanding, Kamerstukken, vergaderverslagen, contracten, JPO-documentatie, etc., dus voornamelijk niet-financieel) opgenomen moeten worden. Uit het oogpunt van archiefvorming, ter verantwoording van het gevoerde beheer en ten behoeve van een adequate audittrail, is het standpunt van Defensie dat alle relevante documenten aanwezig zijn, maar door de looptijd, complexiteit, hoeveelheid betrokkenen etc. niet alle documenten op één plek in één database zijn opgeslagen. De ADR heeft begrip voor de in de loop van de jaren ontstane situatie, maar heeft moeite met de inzichtelijkheid, het totaaloverzicht en de toegankelijkheid van het uitgebreide en verspreid opgeslagen projectdossier. De afgelopen verslagperiode hebben gesprekken tussen het Projectteam en de ADR plaatsgevonden over het vergroten van de inzichtelijkheid en toegankelijkheid. Defensie en de ADR zijn in de afrondende gespreksfase over een voor beide partijen acceptabele en werkbare oplossing.
- Voor het verkrijgen van Amerikaanse informatie gelden afspraken in de verschillende MoU's over onder andere de auditactiviteiten van partnerlanden. Dergelijke informatie vormt een belangrijk onderdeel van het stelsel van interne beheersingsmaatregelen binnen het ministerie van Defensie. Ondanks de getoonde "transparency and accountability" en de gedane toezeggingen door de Program Executive Officer, heeft het JPO aan Defensie en de ADR geen afschriften van rapportages van de auditinstanties Defense Contract Management Agency (DCMA) en Defense Contract Audit Agency (DCAA) van US DoD verstrekt. De minister van Defensie heeft in het meest recente Algemeen Overleg van 23 juni jl. wel gemeld dat Nederland weer toegang tot die DCMA-rapporten krijgt wanneer er NL-toestellen op de productieband staan. Wij stellen vast dat wij (via het JPO) nog niet eerder toegang hebben gekregen tot de DCMA-rapportages.
- In 2015 is gebleken dat het ontbreken van output uit bijvoorbeeld het verwervingstool dat in gebruik is bij het JPO (=NAVAIR/PMT) of het systeem van het JPO dat de verplichtingen registreert (=CcARS) voor de landen die aan het project deelnemen, niet bijdraagt aan een goede beheersing van het financiële deel van de Nederlandse projectadministratie. In ons vorige rapport hebben wij aangegeven dat dergelijke financiële overzichten en rapportages gebruikt zouden kunnen worden ter toetsing van de verantwoorde financiële gegevens in FINAD. JPO heeft aangegeven dat partners toegang kunnen krijgen tot de in CcARS opgeslagen contractuele gegevens, maar dat zij daarvoor dan wel een eigen functionaris op de betreffende afdeling binnen het Amerikaanse DoD moeten plaatsen. Italië heeft dit inmiddels gedaan. Noorwegen is nu zelf ook druk doende om een medewerker te plaatsen. Defensie heeft in de VGR aangegeven te overwegen een vertegenwoordiger bij het JPO te stationeren. Wij merken dit initiatief aan als een mogelijke extra stap in kader van het verbeteren van de projectadministratie.

- In ons accountantsrapport bij de vorige VGR maakten wij melding van het feit dat de FCC (Finance and Contracting Committee) bij het JPO sinds medio 2015 bezig zou zijn met het opstellen van een Financial Handbook alsmede met het structureren en organiseren van de auditvraagstukken die bij de verschillende auditinstanties (inclusief Algemene Rekenkamers) van de partnerlanden aanwezig zijn.  
Tot op heden is weinig tot geen voortgang getoond op beide onderwerpen. Sinds dit onderwerp bij het FCC op de agenda staat, is 1 hoofdstuk in concept opgeleverd. Volgens de actiepuntenlijst van het FCC worden er per FCC-meeting (3 tot 4 keer per jaar) 2 hoofdstukken opgepakt.  
Voor wat betreft de International joint audits door de rekenkamers van de partnerlanden hebben wij vastgesteld dat er nog geen joint audits zijn uitgevoerd of concreet worden gepland.
- Voor wat betreft de aspecten die bepalend zijn voor het beheer en de beheersing van het project hebben wij in paragraaf 2.2.a de meest relevante elementen opgesomd. Wij hebben vastgesteld dat met betrekking tot het project VF-35 binnen Defensie de nodige governance aanwezig is in de vorm van overlegstructuren en rapportagemomenten, maar dat dit project zich door zijn omvang (financieel en organisatorisch), looptijd en complexiteit niet altijd leent voor toepassing van de binnen Defensie aanwezige projectbeheersingstools. Het is derhalve de keuze van Defensie geweest om de Principal ToolBox (PTB) wel te gebruiken voor wekelijkse rapportage-updates, maar niet voor het vullen van diverse aanwezige logboeken of de financiële projectadministratie of het risicoregister. PTB is een informatiesysteem dat tot doel heeft de beheersing van het Defensie Materieel Proces (DMP) te ondersteunen door middel van het organiseren van geïntegreerde interne informatievoorziening met betrekking tot een project.

Door de recente overgang van de fase van verwervingsvoorbereiding naar verwerving dient Defensie nog wel aandacht te besteden aan de revisie van de volgende documenten:

- De integrale projectplanning waaronder de transitieplanning;
  - Defensie heeft ons meegedeeld dat het team, dat is belast met de transitie (CFTT), de komende tijd een transitieplanning zal opstellen, die, onder verantwoordelijkheid van het Projectteam, eind dit jaar moet leiden tot 1 samenhangende projectplanning.
- Het overkoepelende projectmanagementplan en de set aan projectorders;
  - Defensie heeft ons meegedeeld dat het projectmanagementplan nog onder handen is en dat de projectorders zijn gereviseerd.
- Het risicoregister:
  - Defensie heeft ons meegedeeld dat eind 2016 het risicoregister gevuld zal zijn met de uitkomsten van de uitgevoerde risico-analysesessie op de onderwerpen product, tijd, geld en alle overige van belang zijnde risico's.

*b) De kwaliteit en volledigheid van de opgenomen informatie*

- Ten aanzien van de eis in punt 3.2 van de uitgangspuntennotitie dat de ambities in lijn zijn met de aantallen toestellen, is de informatieverstrekking, met name over de haalbaarheid van de ambities in de transitiefase nog steeds beperkt.  
Naar de mening van het ministerie van Defensie is een optimale transitie afhankelijk van meerdere factoren die nog niet definitief vaststaan, zodat feitelijk nauwelijks tot geen vooruitgang wordt gemeld sinds een half jaar geleden.

In de voorjaars VGR heeft de minister van Defensie daarentegen de verwachting uitgesproken dat met deze najaars VGR meer informatie over dit onderwerp zou kunnen worden verstrekt.

Overigens is het begrip "optimale transitie" vatbaar voor discussie, omdat dit meerdere aspecten kent (kosten, planning, beschikbare toestellen en vliegers) en het maar de vraag is welk aspect bepalend is voor de kwalificatie "optimaal".

Een nieuwe bepalende factor is op dit moment de vraag of en zo ja wanneer, de Block Buy doorgang zal vinden en in welke vorm.

- Het inpasbaar maken van de exploitatie-uitgaven van zowel het wapensysteem de F-35 als van de F-16, betekent dat in de jaren dat de exploitatie-uitgaven van de 2 wapensystemen lager zijn dan het budget van M€285, budget wordt "gespaard". Dit "gespaarde" saldo wordt extra uitgegeven in de jaren dat sprake is van meer dan M€285 aan exploitatie-uitgaven aan de 2 wapensystemen. Defensie moet deze budgettaire stappen, al dan niet in overleg met Financiën, nog begrotingstechnisch uitwerken.

Defensie heeft de geraamde exploitatie-uitgaven van zowel de F-35 als de F-16 opgenomen in bijlage 8 in respectievelijk tabel 34 en 35. Het is aan de lezer om vast te stellen of de som van de geraamde exploitatie-uitgaven aan beide wapensystemen, gemiddeld gedurende de levensduur van de F-35 binnen het budget van € 285 miljoen per jaar zal blijven.

- In bijlage 8 van de VGR worden in de tabellen nrs. 33 en 34 ramingen en realisaties gerapporteerd die voornamelijk tot doel hebben de aansluiting te laten zien tussen de raming van de investerings- en exploitatie-uitgaven van de F-35 met de begroting. Alhoewel de informatie in deze bijlage overzichtelijker is gepresenteerd dan in de vorige najaars VGR, blijft deze bijlage lastig te doorgronden. Een aantal versturende factoren daarbij is:
  - Het niet inpasbaar maken (zowel in het DIP als in begroting) van de investeringsreeksen, doordat noch de door Defensie gewenste bestelreeks (8-8-8-8-3) noch de juiste plandollarkoers worden gehanteerd;
  - In de discussie over de raming van de exploitatie worden de begrippen "kosten" en "uitgaven" door elkaar gebruikt. In de LCC-analyse en de wapensysteemsjablonen rekent Defensie met kosten en in de begroting met uitgaven.
- Het proces van totstandkoming van de VGR is met uitzondering van de totstandkoming van bijlage 8 in zijn algemeenheid adequaat verlopen. Waar het de financiële overzichten betreft in het financiële hoofdstuk en de tabellen in de bijlagen, hebben de totstandkoming en de controle daarop veel gevergd van de accuratesse van de defensiemedewerkers en de ADR. Dit komt onder andere door:
  - de hantering van een uiterst complex LCC-model,
  - de politieke afspraken en financiële inkadering voor wat betreft het budget en risicoreservering,
  - de 30-jarige overheveling van investeringsbudget naar exploitatiebudget,
  - de verschillende dollarkoersen (plan-, actuele – en gemiddelde),
  - de (gedeeltelijk) toegestane prijscompensatie en
  - de discussie omtrent het (niet eenduidig gedefinieerde) begrip "verdringing".

Dit doet zich met name voor bij de tabellen 17 tot en met 19, die ondanks veel aanvullende tekst en uitleg, zeer moeilijk te begrijpen zijn.

Bovendien wordt door sommige tabellen een beeld gecreëerd dat de lezer onbewust en onbedoeld op het verkeerde been kan zetten.

Drie voorbeelden volgen hieronder:

- bij tabel 18 neemt het negatieve saldo (het verschil tussen het projectbudget en de projectraming) toe met M€37 (van M€ 549,5 -/- naar M€ 586,5 -/-), terwijl volgens tabel 17 sprake is van een positief autonoom effect van M€79 en een voordelige aanpassing van de dollarkoers van M€140.
- in tabel 17 wordt het positief autonoom effect van M€79 toegevoegd aan de risicoreservering, terwijl tabel 23 laat zien dat het benodigde bedrag voor de risicoreservering kan dalen van M€154 naar M€110.
- tabel 17 (raming investeringskosten F-35) bestaat niet alleen uit de verwachte investeringsuitgaven, maar ook uit ca. M€500 gerealiseerde uitgaven.

Op basis van de meest recente aan de ADR verstrekte informatie, zijn in nauw overleg tussen de ADR en Defensie uiteindelijk de in de VGR opgenomen cijfers vastgesteld. Door de late beschikbaarheid van enkele gegevens heeft de ADR de informatie over de realisatie van de exploitatie-uitgaven van de F-16 niet kunnen verifiëren met de financiële administratie.

- Een deel van (financiële) afspraken betreft de jaarlijkse overheveling vanuit het investeringsbudget (DIP) naar het exploitatiebudget (DEP). Deze afspraak komt voort uit het feit dat Defensie, ten tijde van de nota In Het Belang Van Nederland (IHBVN), in feite meer toestellen kon aanschaffen dan het kon exploiteren binnen de financiële kaders. Wij stellen vast dat de jaarlijkse overheveling nog niet heeft plaatsgevonden en volgens mededeling van Defensie start wanneer de exploitatie van de nog in te stromen vliegtuigen heeft plaats gevonden (dat wil zeggen vanaf begrotingsjaar 2023).
- In het kader van het vereenvoudigen van het auditproces ten behoeve van de ADR heeft Defensie gezorgd voor vulling van een PBC (Prepared by Client) in een Sharepoint-omgeving. Dit proces is verbeterd ten opzichte van voorgaande VGR's, zowel qua tijdigheid als qua volledigheid van daarin opgenomen stukken.
- Ter zake van de volledigheid van de in de VGR opgenomen informatie, hebben wij vastgesteld dat de volgens artikel 12 van de RGP op te nemen informatie, alsmede de informatie volgens de uitgangspuntennotitie, op 1 uitzondering na, is opgenomen in de VGR. Dit betreft het volgende punt:
  - In de uitgangspuntennotitie van de VCD is onder andere opgenomen dat een heldere overzichtstabel moet worden opgenomen waarin de oorspronkelijke doelstelling qua orders en afdrachten wordt afgezet tegen de realisatie. In de VGR is opgenomen dat de raming van \$ 9 miljard aan potentiële Nederlandse omzet in het verleden nooit is uitgesplitst naar jaarramingen en dit in de toekomst ook niet zal kunnen gebeuren. In de VGR is aangegeven dat de reden daarvoor is dat er te veel onzekere factoren zijn.
- In het financiële hoofdstuk heeft Defensie kort vermeld dat de aan het project toegekende prijscompensatie € 33,1 miljoen minder is dan de voor het project benodigde prijscompensatie. Dit leidt, tezamen met het niet

gecompenseerd krijgen van de negatieve ontwikkeling van de dollar ten opzichte van de euro, tot een verdere uitholling van het projectbudget.

c) Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses

- In de VGR is een update gegeven van het doorlopen proces om de risico's bij de investeringen en de exploitatie in kaart te brengen en te kwantificeren. Wij stellen vast dat Defensie stappen vooruit heeft gezet op het gebied van de expert-meetings door het uitnodigen van een bredere groep aan experts en door het eerder laten plaatsvinden van expert-meetings.

Daarentegen is de ontvangst van de correcte concept TNO-rapportage naar aanleiding van de gehouden risico-analysesessies pas eind augustus / begin september opgeleverd. De definitieve rapportages zijn in de 1<sup>e</sup> week van september ontvangen.

- Voor de totstandkoming van de cijfers in tabellen 17 en 19 in het financiële hoofdstuk van de VGR is, zoals gebruikelijk, gebruik gemaakt van een door het ministerie van Defensie met TNO ontwikkeld calculatiemodel. Dit model is recentelijk geactualiseerd. Wij hebben dit complexe spreadsheetmodel onderzocht qua systematiek en input. Het model is (evenals de voorgaande versies) bruikbaar voor het berekenen van het projectbudget. Omtrent de uitkomsten van het model doen wij geen uitspraken omdat:
  - de invoergegevens grotendeels van het JPO afkomstig zijn en daardoor niet door ons kunnen worden geverifieerd op betrouwbaarheid;
  - bij toepassing van een complex spreadsheet in beginsel sprake is van moeilijk controleerbare gegevensverwerking;
  - de basisgegevens een sterk toekomstgericht karakter hebben.

Wij hebben kennis genomen van het feit dat de projectcontroller toelichting heeft verstrekt aan de concern controller van Defensie ten behoeve van een vorm van validering van de opzet en werking van het Life Cycle Cost-model (LCC-model).

Wij hebben eveneens vastgesteld dat daar nog onvoldoende vastlegging van is opgesteld en zijn van mening dat bredere kennis van de opzet en werking van het model binnen het departement noodzakelijk is, gezien de complexiteit en de noodzakelijke continuïteit.

Wij hebben vastgesteld dat de uitkomsten van het LCC-model aansluiten met de hierboven genoemde tabellen (nrs. 17 en 19 uit de VGR) maar niet met het investeringsbudget van de F-35 in het Defensie Investerings Plan (DIP) in tabel 33. In het DIP is het investeringsbudget voor de F-35 weergegeven tegen de door het kabinet bepaalde lagere plandollarkoers en rekening houdend met een alternatieve invoerreeks.

d) Realiteitsgehalte financiering en budgettaire inpasbaarheid

- Eerder in dit rapport hebben wij melding gemaakt van het feit dat de totstandkoming van alle financiële informatie door hantering van een uiterst complex LCC-model, de politieke afspraken en financiële inkadering voor wat betreft het budget, de risicoreservering, de overheveling van DIP naar Defensie Exploitatie Plan (=DEP), de verschillende dollarkoersen, de gedeeltelijk toegestane prijscompensatie en de discussie rondom het begrip "verdringing" uiterst complex was en steeds complexer wordt.

Zelfs voor goed in de materie ingewijde lezers is de informatie in de financiële overzichten en tabellen nauwelijks nog te volgen of uit te leggen.

Het feit dat LCC-modellen, wapensysteemsjablonen, begrotingscijfers en verantwoordingsinformatie niet allemaal op dezelfde leest (dat wil zeggen op basis van exact dezelfde uitgangspunten) zijn opgesteld, maakt dat bij veel tabellen en financiële overzichten meer tekst en uitleg moet worden gegeven dan in strikt normale zin nodig zou zijn.

- In deze najaars VGR wordt voor het eerst geraamd met een gemiddelde dollarkoers vanaf 2022. Het kabinet heeft gezorgd voor enige rust in de begroting van Defensie door voor de jaren buiten de begrotingsperiode te zorgen voor een gemiddelde plankoers voor de periode vanaf 2022 tot uitfasering van de toestellen.  
Defensie heeft deze aangepaste werkwijze en het effect hiervan op de ramingen op adequate wijze verwoord in de VGR. Dit heeft op de investeringsraming een voordelig effect van M€ 141.
- In de VGR wordt wel melding gemaakt van een geraamd tekort in het beschikbare budget van bijna M€590, maar wordt niet aangegeven hoeveel toestellen met het beschikbare budget kunnen worden aangeschaft en evenmin in hoeverre het ministerie van Defensie de in de Nota In het belang van Nederland genoemde ambitie, kan waarmaken.
- Budgetten worden bij Defensie normaal gesproken aangepast voor wijzigingen in de plandollarkoers, hetgeen bij een gunstiger plandollarkoers leidt tot een verlaging van het budget (en omgekeerd). Deze procedure wordt (conform alle afspraken) niet toegepast voor zowel het investeringsbudget als het exploitatiebudget van de F-35, want koerswijzigingen moeten binnen de afgesproken financiële kaders worden opgevangen. Wij merken op dat in de transitiefase de verschillend samengestelde exploitatiebudgetten van de F-16 en de F-35 bij elkaar moeten worden opgeteld.

e) Inschakeling Nederlandse industrie

- Het ministerie van Economische Zaken heeft aan de MFO-ondertekenaars en de bekende free-riders (bedrijven die wel F-35-contracten hebben verworven, maar de MFO niet hebben ondertekend) waarvan uit diverse bronnen (de Amerikaanse opdrachtgevers, de bedrijven zelf, perspublicaties, etc.) bekend was dat zij opdrachten hebben verworven, een opgave gevraagd van de verkregen F-35-contracten ter verificatie van de gerapporteerde F-35-contracten tot en met 31 december 2015.
- In de VGR is naar de stand van 31-12-2015 een bedrag van \$ 1.226 miljoen aan contractwaarde opgenomen. Dit bedrag hebben wij nagenoeg geheel aan kunnen sluiten met opgaven van de industrie.
- In de VGR zijn de verkregen F-35-contracten (dit betreft zowel SDD als LRIP) opgenomen voor zover deze de officiële status van contract hebben. Wij benadrukken dat een deel (ca. \$ 79 miljoen van de \$ 1.226 miljoen) van de genoemde contracten nog niet heeft geleid tot daadwerkelijke orders en omzet.  
Het gaat hier om toegezegde productieomzet in Memoranda of Understanding (MoU), Memoranda of Agreement (MoA) en Long Term Agreements (LTA), die nog niet is gerealiseerd, maar per LRIP wordt afgeroepen.
- Van de \$ 1.226 miljoen is door de bij het ministerie van Economische Zaken bekende free-riders \$ 22 miljoen aan F-35-contracten behaald.

- De uit het PwC-rapport geciteerde cijfers (€13,1 en €20 miljard aan omzet en 1.610 voltijds arbeidsplaatsen) betreffen "bruto getallen". Om de totale economische waarde op het niveau van de gehele Nederlandse economie te bepalen ofwel de "netto effecten", dient volgens het PwC-rapport rekening te worden gehouden met onder andere verdringingseffecten.

*Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën*

R. Daalder RE RA  
Clustermanager

*Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën*



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

---

**Auditdienst Rijk**

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00