



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Accountantsrapport bij de zeventiende voortgangsrapportage project Verwerving F-35

Colofon

Titel	Accountantsrapport bij de zeventiende voortgangsrapportage project Verwerving F-35
Uitgebracht aan	Voorzitters Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum	15 maart 2017
Kenmerk	2017-0000030925

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Opdracht	4
1.2	Beschrijving van het object van onderzoek	5
1.3	Normatiek	5
1.4	Reikwijdte	5
1.5	Openbaarmaking	6
2	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	7
2.1	Verantwoordelijkheid van de Ministers van Defensie en van Economische Zaken	7
2.2	Verantwoordelijkheid van de accountant	7
2.3	Oordeel	8
3	Bevindingen met betrekking tot de Financiële Verantwoording over het jaar 2016 van het project VF-35 (bijlage 5 van de zeventiende VGR)	9
3.1	Kaders	9
3.2	Voorschotten	9
3.3	Betaalbaarstelling	9
3.4	Ontvangsten	9
3.5	Vorderingen	9
4	Overige bevindingen	11
4.1	Inleiding	11
4.2	Verrichte werkzaamheden	11
4.3	Bevindingen	12
	Bijlage - Financiële verantwoording 2016	16

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 (*niet in de voorjaars VGR*);
- het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid (*niet in de voorjaars VGR*).

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.

In de voorjaars VGR zal de financiële verantwoording worden opgenomen, waarbij wij een controleverklaring zullen afgeven en een rapport van bevindingen en bij de najaars VGR alleen een rapport van bevindingen.

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.

1.2 Beschrijving van het object van onderzoek

Wij hebben de zeventiende VGR van het project VF-35 over de periode 1 juni 2016 tot en met 30 november 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 en
- 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 1.4 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.

Inmiddels heeft in het 2e halfjaar 2016 door een extern bureau een evaluatie plaatsgevonden van de RGP. De ADR is daarbij als een van de stakeholders eveneens betrokken geweest. Naar aanleiding van deze evaluatie is begin februari door de Vaste Commissie voor Financiën een voorstel tot wijziging van de RGP naar de Voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd.

Bij acceptatie van de voorgestelde wijzigingen in de RGP is voor de VCD de mogelijkheid gecreëerd om frequenter de dialoog op te zoeken met de ADR. Dit betreft dan het maken van afspraken over omvang en diepgang van de werkzaamheden van de ADR en de uitgangspuntennotitie.

1.4 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 ministeries alsmede de ADR in grote mate afhankelijk van hetgeen daaromtrent uit de VS door diverse instanties beschikbaar wordt gesteld. Binnen de beide ministeries 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 partnerlanden hebben formeel wel (uit hoofde van de MoU, Memoranda of Understanding), maar in de praktijk slechts beperkt 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.
De in deze voorjaars VGR nieuw opgevoerde gerelateerde projecten F-35 Middellange tot Lange afstandsruktten en F-35 Zelfbeschermingsmiddelen hebben wij niet in ons onderzoek betrokken en maken evenmin deel uit van het projectbudget.

1.5 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. Dit accountantsrapport wordt in overeenstemming met de RGP als afzonderlijk document met de voorjaars VGR meegezonden naar de Eerste en Tweede Kamer.

2 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant

Controleverklaring behorende bij de in bijlage 5 van de zeventiende VGR over het project VF-35 opgenomen financiële verantwoording over het jaar 2016 (tevens opgenomen als bijlage bij dit rapport).

Den Haag, 15 maart 2017

Afgegeven ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Wij hebben de financiële verantwoording over 2016 van het project VF-35, zoals opgenomen in bijlage 5 van de zeventiende VGR gecontroleerd. Het overzicht is opgesteld door de Ministers van Defensie en van Economische Zaken, in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet en de Regeling Grote Projecten.

2.1 **Verantwoordelijkheid van de ministers van Defensie en van Economische Zaken**

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

2.2 **Verantwoordelijkheid van de accountant**

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

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

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

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

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

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

2.3 Oordeel

Naar ons oordeel is de financiële verantwoording over 2016 van het project VF-35, zoals opgenomen in bijlage 5 van de zeventiende VGR, in alle van materieel belang zijnde aspecten opgesteld in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet en de Regeling Grote Projecten en is een redelijke mate van zekerheid verkregen over de juistheid, de volledigheid en de comptabele rechtmatigheid van deze financiële verantwoording.

*Auditdienst Rijk
ministerie van Financiën*

*Auditdienst Rijk
ministerie van Financiën*

R. Daalder RE RA
Clustermanager

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

3 Bevindingen met betrekking tot de Financiële Verantwoording over het jaar 2016 van het project VF-35 (bijlage 5 van de zeventiende VGR)

3.1 Kaders

De kaders, de inrichting en de procedures van de financiële administratie, waar het betreft het vastleggen van aangegane verplichtingen en de interne controle daarop zijn in 2016 verder uitgewerkt en beproefd. Bij de controle door de ADR zijn, zeker in relatie tot vorig jaar, weinig onvolkomenheden in de financiële administratie aangetroffen. Toch is aanvullende monitoring door Defensie nog steeds gewenst en noodzakelijk. Wij hebben Defensie geadviseerd de recente administratieve organisatie (AO) qua beschrijving aan te passen aan hoe in de praktijk met deze AO wordt omgegaan.

3.2 Voorschotten

De stand voorschotten van dit project had ultimo 2016 een omvang van circa € 254 miljoen. Defensie heeft in 2016 ca. € 300 miljoen aan openstaande voorschotten verrekend. Na afstemming met de ADR heeft Defensie gekozen voor de pragmatische benadering om 80% van de voorschotten voor de inmiddels geleverde toestellen te verrekenen. Het restant kan pas na "*contract close out*" worden verrekend hetgeen nog enkele jaren kan duren. Defensie heeft toegezegd daarvoor nog verificatieplannen op te stellen.

Vanaf 2016 worden betalingen voor verwerving van de F-35, mede uit overwegingen van administratieve doelmatigheid, na overleg met de normsteller ministerie van Financiën, niet meer als voorschot in de financiële administratie vastgelegd. Wij hebben Defensie geadviseerd jaarlijks te evalueren of met het niet meer registreren van voorschotten zich geen risico's van niet-levering hebben voorgedaan.

3.3 Betaalbaarstelling

Tot midden 2016 was sprake van een achterstand in de betaalbaarstelling van door het JPO ingediende betalingsverzoeken. Door het implementeren van een aantal beheersingsmaatregelen is deze situatie in de tweede helft van 2016 opgelost.

3.4 Ontvangsten

Wij hebben de gerealiseerde ontvangsten van € 1,5 miljoen gecontroleerd en daar geen bemerkingen bij.

3.5 Vorderingen

In de Business Case (voor de ontwikkelingsfase) is rekening gehouden met verschillende voordelen voor de Nederlandse Staat, voortvloeiend uit deelname aan de System Development and Demonstration (SDD) fase.

Een van deze voordelen betreft royalty's, die uit hoofde van verkoop van de F-35 aan FMS-landen (Foreign Military Sales) opeisbaar worden op het moment dat deze toestellen worden afgeleverd. Ultimo 2016 zijn 4 toestellen geleverd aan 2 FMS-landen (Japan en Israël), waarvan voor 3 geleverde toestellen een vordering is ingesteld. Voor het vierde toestel, dat net voor de jaarwisseling is geleverd, zal Nederland ook royalty's ontvangen maar daarvan is het exacte bedrag nog niet bekend en daarom is ook nog geen vordering ingesteld. Nederland zal deze royalty's in 2017 van het JPO ontvangen.

4 Overige bevindingen

4.1 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 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.

4.2 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:

- o of belangrijke wijzigingen zijn opgetreden in de projectorganisatie en in de wijze van beheersing en beheer van het project.
- o 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.
- o 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.
- o of alle relevante disciplines betrokken zijn bij het project.
- o of de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bij het project betrokken functionarissen in voldoende mate duidelijk zijn en vastgelegd in procedures.
- o of er voldoende functiescheiding is binnen de projectorganisatie.
- o of er voldoende overleg is met de omgeving van het project.
- o 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 financiële informatie geldt dat wij de redelijkheid van de schattingen zijn nagegaan alsmede de ~~aan~~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.

4.3 Bevindingen

Overeenkomstig de opdracht formuleren wij hieronder, met inachtneming van de beperkingen in de reikwijdte als vermeld in paragraaf 1.4, 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 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 dit project als alternatief geopteerd voor het koppelen van diverse spreadsheets aan elkaar. Gedurende het ontwikkel- en implementatietraject heeft het ministerie van Defensie deze spreadsheet toepassing vervangen door een database in MS Access, hetgeen een betere borging en een gebruikersvriendelijker toepassing beoogt. 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.
- De ADR heeft vastgesteld dat Defensie voor de verwachte opleveringsdatum van januari 2017, de database per 1 december jongstleden in gebruik heeft genomen. Het projectteam heeft voor 2017 nog een aantal ontwikkelpunten benoemd, zoals het automatisch koppelen van documenten binnen de database, het uitwerken van specifieke rapportages en het opstellen van een instructie voor het technisch beheer (handleiding voor gebruiker en functioneel beheerder zijn opgeleverd). Een evaluatie staat voor eind 2017 gepland.

Wij hebben Defensie gecompimenteerd met het bereikte resultaat, maar kunnen pas in de loop van 2017 zelfstandig vaststellen in welke mate de opgezette database effectief en van toegevoegde waarde zal zijn.

- Naast bovenstaande opmerkingen over de financiële administratie hebben wij in eerdere accountantsrapporten vermeld dat een overkoepelende geïntegreerde projectadministratie ontbreekt.
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 houdt moeite met de inzichtelijkheid, het totaaloverzicht en de toegankelijkheid van het uitgebreide en verspreid opgeslagen projectdossier.
- 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 Algemeen Overleg van 23 juni 2016 gemeld dat Nederland weer toegang tot die DCMA-/DCAA-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 en dat het dus wenselijk is dat Defensie hier expliciet afspraken over maakt met het JPO.
- 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 dat naar verwachting dit najaar een financieel specialist bij het JPO zal worden gestationeerd.

- 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. Wij kunnen melden dat slechts langzaam progressie wordt gemaakt op het terrein van het Financial Handbook. Van de 8 hoofdstukken zijn er nog geen 3 definitief. Voor wat betreft de International joint audits door de rekenkamers van de partnerlanden is recent het verzoek gedaan door de Noorse en de Nederlandse Rekenkamers bij het JPO om in juni 2017 een onderzoek te kunnen laten plaatsvinden. Het onderwerp van onderzoek betreft het proces van ontvangen door het JPO van facturen van de industrie en het valideren en doorbelasten aan partnerlanden door het JPO.
- Voor wat betreft de aspecten die bepalend zijn voor het beheer en de beheersing van het project hebben wij in paragraaf 4.2.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.
- Defensie is haar toezegging, zoals opgenomen in ons accountantsrapport bij de najaars VGR van 2016, nagekomen door een actualisatieslag uit te voeren op het risicoregister. De integrale projectplanning waaronder de transitieplanning en de set aan projectorders zijn inmiddels ook geactualiseerd. Het overkoepelende projectmanagementplan zal Defensie in 2017 actualiseren.
- Alle controllers (projectcontroller, controller DMO en concerncontroller) hebben door het geven van hun paraaf ingestemd met de financiële rapportage en de bijlage 5 zoals opgenomen in de 17^e VGR. Hiermee wordt invulling gegeven aan het gestelde in de Comptabiliteitswet, Besluit Taak FEZ en de hierop gebaseerde interne Defensie-regelgeving.

b) De kwaliteit en volledigheid van de opgenomen informatie

- Het proces van totstandkoming van de VGR is in zijn algemeenheid adequaat verlopen.
- 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, ondanks het feit dat de Kamer reeds

in december is geïnformeerd over de plannen van Defensie met de Block Buy. In de risicoparagraaf is verwoord dat bij een lagere definitieve bevestiging van de optionele 6 toestellen de status van *Full Operational Capability (FOC)* naar verwachting later zal worden bereikt dan nu gepland.

Naar de mening van het ministerie van Defensie is de transitie afhankelijk van meerdere factoren die nog niet definitief vaststaan. Defensie is bezig met een verfijning van de raming van de exploitatiekosten tijdens de transitiefase en de periode daarna. In deze voorjaars VGR heeft de minister van Defensie de toezegging gedaan in de VGR van september over de stand van zaken hierover te rapporteren.

- 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 taakstellende budget van ca. €290 miljoen (prijspeil 2016) budget wordt "gespaard". Dit "gespaarde" saldo wordt extra uitgegeven in de jaren dat sprake is van meer dan ca. €290 miljoen aan exploitatie-uitgaven aan de 2 wapensystemen. Defensie moet deze budgettaire stappen, al dan niet in overleg met Financiën, nog begrotingstechnisch uitwerken.
- Het financieel kader van de exploitatiekosten jachtvliegtuigen is gemiddeld ca. €290 miljoen per jaar (prijspeil 2016). Voor het inzicht in de toegerekende gerealiseerde exploitatiekosten van beide wapensystemen (F-16 en F-35) gedurende de afgelopen jaren, heeft Defensie tabel 15 opgenomen in de VGR. De gepresenteerde realisatiecijfers inzake de exploitatiekosten van de F-16 voor 2016 zijn voorlopig. Deze 17^e VGR meldt dat de definitieve exploitatiecijfers zullen worden gevalideerd en gepresenteerd in de najaars VGR.
- 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.

Auditdienst Rijk
ministerie van Financiën

Auditdienst Rijk
ministerie van Financiën

R. Daalder RE RA
Clustermanager

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

Bijlage - Financiële verantwoording 2016 project verwerving F-35

Tabel 1: Gerealiseerde ontvangsten (in miljoen €)

	ontvangen t/m 2015	ontvangen in 2016	ontvangen t/m 2016
Eenmalige bijdrage industrie	4,5	0,0	4,5
Afdrachten uit hoofde van omzet	5,7	1,5	7,2
Royalty's	0,0	0,0	0,0
Totaal	10,2	1,5	11,7

Tabel 2: Gerealiseerde betalingen (in miljoen €)

Deelfasen	betaald t/m 2015	betaald in 2016	betaald t/m 2016
Concept Demonstration Phase (Defensie)	10,5	0,0	10,5
Concept Demonstration Phase (EZ)	82,8	0,0	82,8
System Development and Demonstration Nederlandse projecten	792,2	0,0	792,2
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	38,3	0,0	38,3
Bijdrage doorontwikkeling PSFD-fase	489,0	90,1	579,1
	34,2	5,8	40,0
Totaal	1447,0	95,9	1.542,9

Tabel 3: Aangegane en openstaande verplichtingen (in miljoen €)

Deelfasen	openstaand per 311215	aangegaan in 2016	betaald in 2016	openstaand per 311216
System Development and Demonstration Nederlandse projecten	0,0	0,0	0,0	0,0
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	0,0	0,0	0,0	0,0
Bijdrage doorontwikkeling PSFD-fase	223,2	128,3	90,1	261,4
	30,1	1,8	5,8	26,1
Totaal	253,3	130,1	95,9	287,5

Tabel 4: Openstaande voorschotten (in miljoen €)

Deelfasen	openstaand per 311215	nieuw in 2016	verrekend in 2016	openstaand per 311216
System Development and Demonstration Nederlandse projecten	0,0	0,0	0,0	0,0
Voortgezette verwervingsvoorbereiding	32,8	0,0	4,1	28,7
Bijdrage doorontwikkeling PSFD-fase	452,4	25,5	293,0	184,9
	34,7	5,8	0,4	40,1
Totaal	519,9	31,3	297,5	253,7

Tabel 5: Openstaande vorderingen (in miljoen €)

Openstaande vorderingen (in miljoen €)	Openstaand per 311215	Ingesteld in 2016	Ontvangen in 2016	Openstaand per 311216
Royalty's geleverde FMS toestellen	0	0,7	0	0,7

Toelichting bij tabellen 1 t/m 5

Algemeen

Bovenstaande tabellen geven voor de verschillende fasen van het project inzicht in de gerealiseerde ontvangsten, de gerealiseerde betalingen, de aangegane en openstaande verplichtingen, de verstrekte, verrekenende en de openstaande voorschotten, de ingestelde, ontvangen en openstaande vorderingen naar de stand van begin en ultimo 2016. Dit overzicht is opgesteld in overeenstemming met de vereisten voor financiële verslaggeving, zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet en de Regeling Grote Projecten.

Alle voorschotten van voor 2008 zijn tegen de maandkoers van december 2007 gewaardeerd en de voorschotten vanaf 2008 zijn gewaardeerd tegen de op het moment van verstrekking geldende maandkoers. Uitgezonderd zijn de posten die met valutatermijncontracten zijn afgedekt, deze zijn opgenomen tegen de betreffende valutatermijnkoers.

Ontvangsten

In 2016 heeft het ministerie van Economische Zaken € 1,5 miljoen aan afdrachten ontvangen uit hoofde van € 74 miljoen aan omzet 2015 door de MFO bedrijven. Het totaal aan ontvangsten sinds 2008 bedraagt hiermee € 7,2 miljoen naast de eenmalige bijdrage van de industrie in 2002 van € 4,5 miljoen.

Betalingen

Betalingen in vreemde valuta geschieden tegen dagkoers dan wel termijnvaluta. De verantwoording in de administratie van Defensie geschiedt tegen de maandkoers van de betreffende maand van betaling. Bij deze boekingsgang ontstaan verschillen tussen de werkelijke koers van betaling en de verantwoorde koers. Deze verschillen kunnen significant zijn. Deze werkwijze geldt voor Defensie als geheel, en is niet specifiek voor het project verwerving F-35.

Verplichtingen

De verplichtingen worden sinds 1 januari 2016 niet meer tegen plankoers gewaardeerd, maar tegen administratieve maandkoers (dat betekent dus dat maandelijks een herwaardering wordt uitgevoerd door FABK). De waardering van de openstaande verplichtingen ultimo 2016 is dan ook administratieve maandkoers december 2016 US\$ = € 0,94349, dan wel termijnkoers.

Voorschotten

De meeste betalingen met betrekking tot het verwerven van de F-35 testtoestellen werden als voorschot verstrekt en als zodanig geadmistreerd. In Tabel 4 is dit gedeelte van de verrichte betalingen weergegeven. Na voltooiing van de desbetreffende werkzaamheden en/of levering van de desbetreffende goederen of diensten worden deze voorschotten administratief verrekend. Hierbij ontstaan geen koersverschillen. Zoals blijkt uit Tabel 4 heeft de stand voorschotten ultimo 2016 een omvang van € 253,7 miljoen.

Onder Voortgezette Verwervingsvoorbereiding is voor een bedrag van € 25,5 miljoen aan nieuwe voorschotten bijgekomen en voor een bedrag van € 293,0 miljoen aan voorschotten verrekenend. De nieuwe voorschotten hebben vooral betrekking op de PSFD-MOU (het jaarlijkse contributievoorschot waaruit diverse overheadkosten worden betaald) en het LRIP-3 contract. De verrekeningen betreffen twee verrekenendossiers voor de testtoestellen (in 2016 is 80 procent van de openstaande voorschotten van deze toestellen verrekenend) en een verrekenendossier voor voorschotten van de PSFD-MOU en koersaanpassingen op voorschotten (omzetten voorschotten van dagkoers naar termijnkoers). Onder de doorontwikkeling van de PSFD-fase is gedurende 2016 voor een bedrag van € 5,8 miljoen aan nieuwe voorschotten betaald. Dit betreffen voorschotten voor de doorontwikkeling van de PFSD-fase voor de *fiscal years* 2015 en 2016. Er is voor een bedrag van € 0,4 miljoen op deze voorschotten verrekenend. Dit zijn echter geen verrekenendossiers, maar een vermindering van het bedrag aan openstaande voorschotten door koersaanpassingen op de voorschotten (omzetten omrekenkoers voorschotten van dagkoers naar termijnkoers).

Vorderingen

Zoals gemeld in het hoofdstuk 'Ontwikkelingen in partner- en andere landen' zijn inmiddels FMS-overeenkomsten gesloten voor de aanschaf van F-35 toestellen door niet-partnerlanden. Nederland ontvangt als partner bij de ontwikkeling van de F-35 royalty's voor de toestellen die aan niet-partnerlanden worden verkocht. In 2016 zijn vier toestellen aan FMS-landen geleverd. Voor de eerste drie toestellen zal Nederland een bedrag van \$ 728.947 aan royalty's ontvangen. Voor het vierde toestel, dat net voor de jaarwisseling is geleverd, zal Nederland ook royalty's ontvangen maar daarvan is het exacte bedrag nog niet bekend en daarom is ook nog geen vordering ingesteld. De royalty's over deze toestellen zullen in 2017 door het JPO worden uitgekeerd.

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00