



Ministerie van Defensie
Ministerie van Economische Zaken



Nummer N/2007009997

RAPPORT betreffende
Jaarrapportage 2006 "Vervanging F-16"

DATUM: 4 april 2007

Uitgebracht ten behoeve van de Tweede Kamer

Auditdiensten
Ministerie van Defensie
Ministerie van Economische Zaken

INHOUDSOPGAVE

1	OPDRACHT	2
2	ONDERZOEK	4
2.1	Object van onderzoek.....	4
2.2	Reikwijdte	4
2.3	Onderzoeksaanpak	4
2.4	Verrichte werkzaamheden.....	5
3	MANAGEMENTSAMENVATTING	7
4	BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN	9
4.1	De beheersing en het beheer van het project	9
4.2	De kwaliteit en volledigheid van de informatie in de jaarrapportage	11
4.3	Toegepaste calculatiemethoden, verwachtingen en risicoanalyses	15
4.4	Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid	16

1. Opdracht

Het project "Vervanging F-16" is door de Tweede Kamer op 17 juni 1999 als groot project aangewezen. De Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (VCD) geeft in een brief van 23 september 1999 aan op welke wijze de commissie de Regeling Grote Projecten voor dit vervangingsproject wil hanteren. In deze brief worden de volgende eisen gesteld ten aanzien van de informatie in de jaarrapportage aan de Tweede Kamer:

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

Het project "Vervanging F-16" omvat de participatie in de "System Development and Demonstration" (SDD)- fase van het Joint Strike Fighter (JSF)- project en de (technische) voorbereidingen tot de aanschaf van vervangende vliegtuigen voor de huidige F-16. Daarnaast is het stimuleren van de participatie van het Nederlandse bedrijfsleven bij de ontwikkeling en de productie van de JSF een belangrijk aspect van het project. Jaarlijks wordt, in een door de Ministeries van Defensie (Defensie) en Economische Zaken (EZ) op te stellen rapportage, verslag gedaan over de voortgang van dit project.

Het project wordt uitgevoerd in vier fasen:

- Fase 1: Behoeftestelling (januari 1998 – mei 1999);
- Fase 2: Voorstudie (mei 1999 – juni 2002);
- Fase 3: Verwervings- en transitievoorbereiding (juli 2002 – medio 2007);
- Fase 4: Introductievoorbereiding.

De fasen 1 en 2 zijn inmiddels gerealiseerd. Het project zit nu in fase 3. Deze fase bestaat uit:

- Fase 3a SDD-fase door Defensie en EZ:
Het uitvoeren van alle activiteiten die nodig zijn om de rechten en plichten van het SDD 'level 2' partnerschap te kunnen uitoefenen.
- Fase 3b Verwervingsvoorbereiding door Defensie:
In deze fase is het van belang de relevante uitgangspunten en conclusies van fase 2 te valideren en de operationele behoefte van de vervanger van de F-16 te bepalen.
- Fase 3c Transitievoorbereiding door Defensie:
Het planmatig voorbereiden van de transitie van de F-16 naar de opvolger van de F-16, waarin alle relevante aspecten (operatiën, logistiek, personeel en financiën) zijn betrokken.

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

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

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

In dit rapport treft u de gezamenlijke bevindingen en conclusies van beide Auditdiensten aan. Gezien de aard van de opdracht en de in de jaarrapportage opgenomen informatie, hebben wij geen accountantscontrole toegepast, gericht op het afgeven van een accountantsverklaring.

2 Onderzoek

2.1 Object van onderzoek

Onderwerp van onderzoek is de aan ons overlegde Jaarrapportage 2006 "Vervanging F-16". Volledigheidshalve merken wij op dat ons onderzoek zich niet heeft uitgestrekt tot juistheid en volledigheid van de in de jaarrapportage vermelde gerelateerde projecten.

2.2 Reikwijdte

Het doel van ons onderzoek is een nadere uitwerking van de door de Tweede Kamer verstrekte opdracht zoals is beschreven in de Regeling Grote Projecten. Daarbij gelden tevens de betreffende bepalingen uit het Handboek Auditing Rijksoverheid (HARo). Het onderzoek is gericht op het geven van een oordeel op de volgende aspecten:

- Het projectbeheer, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de opzet van het systeem van interne controle.
- De kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de jaarrapportage.
- De toegepaste calculatiemethodes en risicoanalyses.
- Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing.

De Staatssecretaris van Defensie en de Minister van Economische Zaken zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrapportage, waarin verslag wordt gedaan over de voortgang van dit project.

De Auditdiensten van Defensie en Economische Zaken zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het opstellen van een rapport met betrekking tot de aspecten zoals hiervoor zijn aangegeven.

2.3 Onderzoeksaanpak

Ons onderzoek is voornamelijk uitgevoerd bij (het projectmanagement van) de Ministeries van Defensie en Economische Zaken. Bij deze aanpak hebben wij onder andere gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Het Government Accountability Office (GAO) rapport: "Progress Made and Challenges Remain", nummer GAO-07-360 van 15 maart 2007;
- Het GAO-rapport: "Defense Acquisitions Analysis of Costs for the Joint Strike Fighter Engine Program nummer GAO-07-656T van 22 maart 2007".
- JSF Production, Sustainment and Follow-on Development (PSFD) MoU
- Schriftelijke stukken inzake de informatievoorziening en correspondentie aan en met de Tweede Kamer;
- Beschikbare correspondentie en (beleids-)gegevens en de onderliggende (financiële) administraties;
- Verslagen van diverse nationale en internationale overlegfora;
- Interviews met het projectmanagement in Nederland;

2.4 Verrichte werkzaamheden

2.4.1 Algemeen

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

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

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

2.4.2 De beheersing en het beheer van het project

Wij hebben de opzet en het bestaan van specifieke onderdelen van de projectorganisatie – in het bijzonder met betrekking tot de administratieve organisatie en interne controle - beoordeeld door middel van interviews met betrokken functionarissen en door beoordeling van relevante documentatie.

Bij de beoordeling van de projectorganisaties hebben wij met name aandacht besteed aan de beheersingsmaatregelen met betrekking tot de planning, de voortgangsbewaking, de budgetbewaking, de interne informatievoorziening en het risicomanagement. Tevens hebben wij de werking van specifieke onderdelen van de projectorganisatie – in het bijzonder met betrekking tot de administratieve organisatie en interne controle – getoetst door middel van het uitvoeren van deelwaarnemingen en/of proceduretests.

2.4.3 Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses

Terzake van de toegepaste calculatiemethoden en de methode van risicoanalyse hebben wij nagegaan of deze op toereikende wijze zijn opgezet en uitgevoerd. Voor de methode van risicoanalyse hebben wij tevens nagegaan of deze conform de departementspecifieke regelgeving¹ is uitgevoerd.

2.4.4 Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid

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

¹ DGPM-aanwijzing "Risicomanagement bij projecten"Nr. 2002-1

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

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

Terzake van de financiële informatie hebben wij nagegaan of de projectgerelateerde gerealiseerde verplichtingen en uitgaven met de daarbij behorende begrotingsbedragen juist en volledig zijn weergegeven en in overeenstemming zijn met de jaarverslagen van de betrokken departementen over het jaar 2006 waarbij wij een goedkeurende accountantsverklaring hebben afgegeven. Voorts hebben wij beoordeeld of deze informatie consistent is met de voortgang van het project.

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

3 Managementsamenvatting

Hieronder geven wij onze conclusies van ons onderzoek weer:

- In het algemeen worden de voorgeschreven (formele) aspecten volgens de Regeling Grote Projecten toereikend in de jaarrapportage behandeld. Wij benadrukken dat de jaarrapportage betreffende de financiële informatie de stand per 31 december 2006 weergeeft.
- Wij adviseren de VCD om de informatiebehoefte over de deelname aan de SDD-fase, zoals genoemd in de Kamerbrief d.d. 23 september 1999, te herijken. Dit is naar onze mening een geschikt moment omdat het project met het ondertekenen van het PSFD MoU in een nieuwe fase is beland. Het gaat in het bijzonder om de projectafbakening en het formuleren van criteria die het moment bepalen waarop de verschillende fasen van het “grote project” kunnen worden afgesloten.
- De projectorganisaties binnen de Ministeries van Defensie en Economische Zaken, met inbegrip van het (Nederlandse) gedeelte van deze projectorganisatie dat werkzaam is bij het Amerikaanse JSF Program Office (JSF-PO), hebben toereikend gefunctioneerd. Wij hebben het JSF-PO als geheel niet in ons onderzoek betrokken.
- Het projectbudget is verhoogd met ca € 1 miljard tot een bedrag van € 5,5 miljard inclusief een projectreserve van ca € 90 miljoen. In het projectbudget is uitgegaan van de toekomstige verwerving van 85 toestellen inclusief de aanschaf van twee testvliegtuigen en diverse toebehoren. Een geactualiseerd gedetailleerd kostenoverzicht is niet voorhanden en de ramingen zijn deels gebaseerd op schattingen. Daarnaast zijn nog niet alle kosten van de aanvullende behoeften te kwantificeren. Het een en ander wordt mede veroorzaakt doordat een deel van deze aanvullende behoeften nog onderwerp is van studie of pas tijdens het test- en evaluatieprogramma komt vast te staan.
In de jaarrapportage wordt melding gemaakt van een gemiddelde stuksprijs voor de CTOL-variant van \$ 48 miljoen (prijspeil 2002). Dit is de kale stuksprijs (recurring flyaway cost). De GAO schetst in haar meest recente rapport een prijsontwikkeling voor de Amerikaanse aankopen van \$ 95 miljoen per stuk (de procurement cost; dit betreft de kale stuksprijs inclusief de bijbehorende reservedelen, speciale gereedschappen, meet- en testapparatuur en de opleidingsfaciliteiten) en van \$ 112 miljoen per stuk (de acquisition cost; dit betreft de procurement cost inclusief de onderzoek- en ontwikkelingskosten voor de test en evaluatie fase). Deze prijzen zijn in then year US-dollars, dus inclusief een inflatieontwikkeling. Zoals vermeld in het GAO-rapport betreft dit een gemiddelde aanschafsprijs van het Amerikaanse programma waarbij niet vermeld wordt welke varianten het betreft en welke kosten exact tot de prijs moeten worden gerekend.
Daarnaast omvat het Amerikaanse programma ook voor een aanzienlijk deel de relatief duurere STOVL- en CV-variant die Nederland niet voornemens is aan te schaffen.
Omdat het GAO-rapport geen inzicht geeft in de opbouw van deze stuksprijs en omdat de gehanteerde uitgangspunten niet identiek zijn (bijv. prijsspeil 2002 versus then year US-dollars), laat zich het verschil tussen de kale stuksprijs van \$ 48 miljoen en de all-in prijs uit het GAO-rapport van \$ 112 miljoen niet analyseren naar de verschillende hiervoor genoemde bestanddelen.
Gelet op deze onzekerheden omtrent de kosten en de (verwachte) stuksprijs kunnen wij geen uitspraak doen over de toereikendheid van het huidige projectbudget van € 5,5 miljard.

Eind april 2007 brengen wij een bezoek aan de GAO om nader inzicht te krijgen in de door de GAO opgestelde prijsopbouw.

- Het hanteren van verschillende prijspeilen, valuta en dollarkoersen heeft een nadelige invloed op de onderlinge vergelijkbaarheid van de bedragen in de jaarrapportage.
- Bij tal van lopende en nieuwe projecten wordt rekening gehouden met de Vervanging van de F-16. Deze gerelateerde projecten zijn niet in het projectbudget Vervanging F-16 opgenomen omdat deze gerelateerde projecten niet onder de projectdefinitie vallen. Daarom hebben wij deze projecten niet in ons onderzoek betrokken. Wij hebben dan ook de volledigheid van de informatie en de budgetten van deze projecten en het JSF-gerelateerde deel hiervan niet beoordeeld.
- De risicoanalyse is uitgevoerd conform de geldende regelgeving van Defensie. In de jaarrapportage wordt naast een algemene beschouwing over risicobeheersing ingegaan op het belangrijkste Nederlandse (interne) risico en een aantal externe risico's die worden onderkend door het GAO.
Deze externe risico's betreffen met name de kostenontwikkeling en de mogelijke vertragingen bij de ontwikkeling en de productie. Deze risico's zijn door het Ministerie van Defensie niet beïnvloedbaar. Voor wat betreft de kostenontwikkeling wordt verwezen naar onze opmerkingen over het beschikbare budget; met betrekking tot de mogelijke vertragingen bij de ontwikkeling en de productie stelt het Ministerie van Defensie dat er voorshands geen nadelige consequenties zijn voor de aflevering van de voor Nederland bestemde CTOL-versie.
- In de jaarrapportage is de noodzakelijke koppeling van de bestaande of binnenkort in te voeren informatiesystemen van Defensie zoals Peoplesoft en Enterprise Resource Planning (ERP) met het Autonomic Logistics Information System (ALIS) als belangrijkste Nederlandse risico onderkend. Wij onderschrijven dit risico. De projectorganisatie werkt samen met de Defensie Telematica Organisatie en de Directie Informatievoorziening en Organisatie om de onderkende problematiek op te lossen.
De aanpassing van de bedrijfsvoeringssystemen van het Ministerie van Defensie aan ALIS maakt geen deel uit van ons onderzoek.
- Ons is niet gebleken dat de bij de herijking van de Business Case gehanteerde veronderstellingen geen redelijke basis zouden vormen. Daarnaast heeft de herijking op consistente wijze plaatsgevonden in overeenstemming met de berekeningswijze van de oorspronkelijke Business Case.
- Tot op heden is de financiële projectadministratie alleen gevoerd in de begrotingsadministratie van het Ministerie van Defensie. Deze administratie verschaft geen gestructureerd inzicht in toekomstgerichte en historische gegevens. Met de ondertekening van het PSFD MoU zullen de financiële stromen toenemen. Conform de interne defensie aanwijzing inzake projectbeheersing adviseren wij om een jaaroverschrijdende financiële projectadministratie in te richten.

4 Bevindingen en aanbevelingen

4.1 De beheersing en het beheer van het project

4.1.1 Algemeen

Voor het project fungeren afzonderlijke projectbureaus binnen beide Ministeries. De hieronder gerapporteerde bevindingen zijn gerelateerd aan de desbetreffende projectbureaus.

Onderstaand geven wij kort de ontwikkelingen en aandachtspunten per departement weer.

4.1.2 Het Ministerie van Defensie

Ten aanzien van de beheersing en het beheer van het project hebben wij het volgende vastgesteld:

- De Nederlandse projectorganisatie heeft toereikend gefunctioneerd in 2006. De personele bezetting bij het Nederlandse contingent van het JSF Program Office (JSF PO) te Washington DC is in 2006 niet gewijzigd. Ondanks de krappe bezetting is de projectleider van mening dat het Nederlandse contingent toereikend heeft gefunctioneerd in 2006.
- Met de ondertekening van het PSFD MoU in november 2006 is het project in een nieuwe fase gekomen welke extra taken met zich meebrengt op het gebied van productie- en instandhoudingsvoorbereidingen. Als gevolg daarvan wordt zowel de Nederlandse projectorganisatie en het Nederlandse contingent van het JSF PO uitgebreid met respectievelijk 7,5 FTE'n en 6 FTE'n. De invulling van deze vacatures zal enige inspanning vereisen omdat sprake is van een capaciteitsprobleem voor onder meer gekwalificeerd technisch personeel.
- Bij de beheersing van het project zijn meerdere partijen betrokken.
 - De projectleider beheert het project door middel van informatievoorziening, communicatie, projectplanning en risicomanagement.
 - De directeur DMO voert de regie over dit project wat onder meer tot uiting komt in het monitoren van de planning en realisatie en het coördineren van de informatievoorziening aan de bewindspersonen en aan de Tweede Kamer. Sinds januari 2007 is de DMO daarnaast ook gestart met de uitvoer van tweejaarlijkse projectreviews. Doel is om meer inzicht te verkrijgen in het beheer van de projecten en in de bedrijfsvoering. Aspecten die daarbij aan bod komen zijn de communicatie en interne informatievoorziening, risicomanagement, planning en projectorganisatie.
 - De betrokkenheid van de concerncontroller bij dit project blijkt uit de uitvoering van reguliere processen zoals de participatie in de centrale contractencommissie, de DMP-procedure, de kredietopening bij het ministerie van Financiën en de bijdrage aan de begrotingsvoorbereiding. Daarnaast blijkt zijn specifieke betrokkenheid uit de deelname aan het afstemmingsoverleg tussen het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK), de DMO en de Bestuursstaf.
- Tot op heden is de financiële projectadministratie alleen gevoerd in de begrotingsadministratie van het Ministerie van Defensie. Deze administratie verschaft geen gestructureerd inzicht in toekomstgerichte en historische gegevens. Met de ondertekening van het PSFD MoU zullen de financiële stromen toenemen. Conform de interne defensie aanwijzing inzake projectbeheersing adviseren wij om een jaaroverschrijdende financiële projectadministratie in te richten.

4.1.3 *Het Ministerie van Economische Zaken*

Ten aanzien van de beheersing en het beheer van het project bij het Ministerie van Economische Zaken hebben wij het volgende vastgesteld:

- De projectorganisatie, waaronder de interne controle op de orderadministratie, heeft in 2006 toereikend gefunctioneerd.
- EZ heeft op 23 januari 2007 aan de MFO-ondertekenaars een opgave gevraagd van de verkregen orders gedurende de SDD-fase ter verificatie van de verkregen JSF-contracten tot en met 31 december 2006. In deze opgaven is het onderscheid tussen SDD- en Low Rate Initial Production (LRIP)-opdrachten niet duidelijk weer te geven. Onderscheid tussen SDD- en LRIP-opdrachten is vanaf 2007 van belang in het kader van de toekomstige afdrachten daar alleen over de omzet behaald uit LRIP-opdrachten, afgedragen moet worden.
Het aandeel van de LRIP-opdrachten in het totaal aan JSF-opdrachten hebben wij gecontroleerd aan de hand van een opgave van Stork. Indien een ander bedrijf een nog niet bij EZ bekende order heeft gemeld, hebben we niet kunnen beoordelen wat voor soort opdracht het betreft. Het is gewenst de opzet van de opgaven te herzien.
- MFO-ondertekenaars zijn verplicht om voor 1 mei 2007 opgave te doen van de JSF-gerelateerde omzet in 2006. Van deze omzet dienen de MFO-ondertekenaars een percentage af te dragen. De opgave moet voorzien zijn van een accountantsverklaring. EZ heeft eind 2006 een controleprotocol opgesteld inzake de accountantscontrole op het door het bedrijfsleven af te dragen deel van de omzet. Dit controleprotocol is op 2 februari 2007 naar de MFO-ondertekenaars gestuurd.
- Voor het beoordelen van de juistheid en volledigheid van de door de Nederlandse Luchtvaartindustrie behaalde JSF-gerelateerde omzet zal EZ steunen op de gecertificeerde omzetopgaven van de MFO-ondertekenaars. Daarnaast onderhoudt EZ contacten met Lockheed Martin, Pratt & Whitney en General Electric over de aan Nederland verstrekte opdrachten om de informatie van de MFO-ondertekenaars te kunnen beoordelen.
- In de jaarrapportage zijn de verkregen orders opgenomen voor zover deze de officiële status van verkooporder hebben. Dit impliceert dat opdrachten, die zich nog in de fase van onderhandelingen bevinden, niet in de jaarrapportage zijn opgenomen. We benadrukken dat in ieder geval de genoemde LRIP-opdrachten nog geen feitelijke orders betreffen. Het gaat hier om potentiële productieomzet toegezegd in Memoranda of Understanding, Memoranda of Agreement en de Long Term Agreements.
- De in 2006 verworven orders hebben een hogere waarde dan het verschil tussen de begin- en eindstand van de JSF-opdrachten. Opdrachten uit eerdere jaren zijn in 2006 naar beneden bijgesteld doordat opdrachten zijn geannuleerd of bijgesteld.

4.2 De kwaliteit en volledigheid van de informatie in de jaarrapportage

4.2.1 De indeling van de jaarrapportage

De opzet van de jaarrapportage voldoet aan de formele informatie-eisen, zoals opgenomen in de Regeling Grote Projecten en de aanvullende afspraken die hieromtrent zijn gemaakt met de Vaste Commissie voor Defensie zoals gesteld in de brief van 23 september 1999.

Wij herhalen onze aanbeveling, die wij in onze voorgaande Auditrapporten hebben gedaan, aan de VCD om de informatiebehoefte over de deelname aan de SDD-fase, zoals genoemd in voornoemde Kamerbrief te herijken. Dit is naar onze mening een geschikt moment omdat het project met het ondertekenen van het PSFD MoU in een nieuwe fase is beland. Het gaat in het bijzonder om de projectafbakening en het formuleren van criteria die het moment bepalen waarop de verschillende fasen van het "grote project" kunnen worden afgesloten.

4.2.2 De inhoud van de jaarrapportage

De informatie in de jaarrapportage is in overeenstemming met de in de Kamerbrief van 23 september 1999 en de in de Regeling Grote Projecten vermelde aspecten opgesteld. Op de dimensies product, tijd en geld zijn belangrijke bewegingen gaande in de SDD-fase. In de jaarrapportage wordt ingegaan op de consequenties voor het project. Daarnaast wordt onder meer ingegaan op de deelname aan de productie-, instandhoudings- en doorontwikkelingsfase van de JSF, de voortgezette verwervingsvoorbereiding en de stand van zaken met betrekking tot de inschakeling van de Nederlandse industrie.

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

Wij hebben de beide GAO-rapporten uit maart 2007 daarbij als belangrijke informatiebron gebruikt. Het GAO is een onafhankelijk onderzoeksorgaan ten behoeve van het Amerikaanse Congres. Dit onderzoeksorgaan heeft voor de derde keer een rapport uitgebracht over het JSF-project over de periode tot maart 2007.

4.2.3 Besluitvorming

In oktober 2006 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de ondertekening van het PSFD MoU. Wij hebben in 2006 een onderzoek uitgevoerd naar de brief over de deelneming aan het PSFD MoU en hebben daarover aan de Minister en de Staatssecretaris van Defensie gerapporteerd. Onze belangrijkste bevindingen waren als volgt:

- Bij ondertekening van het PSFD MoU loopt Nederland een aantal risico's. Deze worden beperkt, zoals ook in de Kamerbrief is vermeld, door:
 - de mogelijkheid tot tussentijdse opzegging van het MoU;
 - het opnemen van maximum bedragen voor de bijdrage per partnerland (de zogeheten 'cost ceilings'), welke voor Nederland \$ 586 miljoen (in 'then year US dollars') in totaal bedraagt. Bij een eventuele overschrijding zou het MoU in theorie moeten worden geamendeerd.

Anderzijds ontstaan er financiële risico's als de voor alle deelnemers geplande aantallen vliegtuigen zullen afnemen. Indien Nederland deze aanpassingen niet accepteert, zal het MoU moeten worden opgezegd.

- De financiële gegevens met betrekking tot de kosten van het inrichten van de productielijn, de instandhouding en van de doorontwikkeling zijn opgenomen in het PSFD MoU en gebaseerd op ramingen van het JSF-PO. Over het realiteitsgehalte van deze ramingen kunnen het Nederlandse Ministerie van Defensie en de Auditdiensten zich geen oordeel vormen omdat geen inzicht kan worden verkregen in de onderbouwing van deze ramingen.

Het kabinetsbesluit omtrent de keuze voor de JSF zal in 2010 aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Medio 2007 zal Nederland naar verwachting het Operational Training and Evaluation (OT&E) MoU ondertekenen. Hiermee verbindt Nederland zich tot deelname aan de test- en evaluatiefase met twee testvliegtuigen. In het regeerakkoord is de ondertekening van het MoU en de aanschaf van de testvliegtuigen opgenomen. Zoals in het PFSD MoU is opgenomen vindt de formele aanschaf van het eerste testvliegtuig naar verwachting begin 2009 plaats.

4.2.4 *Dimensie Product*

Het GAO constateert enerzijds verbeteringen in de projectbeheersing anderzijds signaleert het GAO risico's in doorlooptijd en kostenontwikkeling als gevolg van het naast elkaar lopen van ontwikkeling en productie. In dit verband verwijst het GAO ook naar het eigen onderzoek van het Departement of Defense (DoD) die soortgelijke risico's signaleren. Het GAO adviseert om de LRIP-productie te limiteren tot de huidige productiecapaciteit van 24 toestellen per jaar totdat rond 2010 de vluchtparameters via testvluchten zijn bewezen. Het DoD is van mening dat het de productie vanaf 2008 reeds significant heeft beperkt in vergelijking met de aanvankelijke planning. Het DoD vindt dat de actuele productieplanning dan ook een goede balans vertegenwoordigt tussen het technische risico, de financiële kaders en de operationele behoeften.

De LRIP start in 2007. Gedurende het 7-jarige testvluchtprogramma dat in december 2006 is aangevangen, kunnen zich allerlei technische en productieproblemen openbaren. Het produceren van vliegtuigen voordat deze getest zijn en voordat is aangetoond dat het ontwerp uitontwikkeld is, verhoogt de kans op ontwerpwijzigingen met mogelijk extra kosten, vertragingen of prestatieverminderingen tot gevolg.

Tot slot merken wij op dat in de jaarrapportage een prijsvergelijking wordt gemaakt tussen de JSF en de potentiële concurrentie. Alvorens tot een definitieve keuze in 2010 wordt gekomen, zal wederom een vergelijking plaatsvinden. Wij zijn van mening dat op dat moment meer duidelijkheid dient te bestaan over de hardheid van de prijstelling van de JSF.

4.2.5 *Dimensie Tijd*

Volgens het GAO worden meerdere mijlpalen later gehaald. Het JSF PO stelt dat deze vertragingen geen effect hebben op de verwachte einddatum van de totale ontwikkeling, doordat de testvluchten efficiënter uitgevoerd zullen worden. Volgens het GAO-rapport is de eerste testvlucht van de voor de productie bestemde CTOL 11 maanden vertraagd en zal plaatsvinden in januari 2009. De eerste volledig geïntegreerde en functionerende JSF zal naar verwachting begin 2012 gereed zijn.

In de jaarrapportage is in dit verband vermeld dat de vertraging in de productieplanning voor zover thans kan worden voorzien, geen consequenties heeft voor de nationale planning.

Deze verwachting is gebaseerd op het feit dat de Amerikanen eerder dan Nederland productietoestellen bestellen en ontvangen. Het gewijzigde productieprofiel heeft daardoor naar

verwachting geen invloed op de productietoestellen voor Nederland. Voor Nederland staan de eerste productietoestellen gepland in 2014.

Op dit moment hebben wij nog geen inzicht in mogelijke operationele en financiële consequenties voor het eventueel langer inzetten van de F-16.

4.2.6 *Dimensie Geld*

Het GAO verwacht dat de totale kosten van het JSF-programma verder zullen stijgen, tenzij de inhoud van het JSF-programma wordt gewijzigd. Deze verwachting is gebaseerd op de risico's van het JSF-programma en op ervaringen met soortgelijke programma's in het verleden.

Begin april 2007 komt actuele kosteninformatie naar verwachting beschikbaar als het DoD het Selected Acquisition Report van 31 december 2006 aan het Congres van de Verenigde Staten aanbiedt.

Het projectbudget is verhoogd met ca € 1 miljard tot een bedrag van € 5,5 miljard inclusief een projectreserve van ca € 90 miljoen. In het projectbudget is uitgegaan van de toekomstige verwerving van 85 toestellen inclusief de aanschaf van twee testvliegtuigen en diverse toebehoren. Een geactualiseerd gedetailleerd kostenoverzicht is niet voorhanden en de ramingen zijn deels gebaseerd op schattingen. Daarnaast zijn nog niet alle kosten van de aanvullende behoeften te kwantificeren. Het een en ander wordt mede veroorzaakt doordat een deel van deze aanvullende behoeften nog onderwerp is van studie of pas tijdens het test- en evaluatieprogramma komt vast te staan.

In de jaarrapportage wordt melding gemaakt van een gemiddelde stuksprijs voor de CTOL-variant van \$ 48 miljoen (prijspeil 2002). Dit is de kale stuksprijs (recurring flyaway cost). De GAO schetst in haar meest recente rapport een prijsontwikkeling voor de Amerikaanse aankopen van \$ 95 miljoen per stuk (de procurement cost; dit betreft de kale stuksprijs inclusief de bijbehorende reservedelen, speciale gereedschappen, meet- en testapparatuur en de opleidingsfaciliteiten) en van \$ 112 miljoen per stuk (de acquisition cost; dit betreft de procurement cost inclusief de onderzoek- en ontwikkelingskosten voor de test en evaluatie fase). Deze prijzen zijn in then year US-dollars, dus inclusief een inflatieontwikkeling. Zoals vermeld in het GAO-rapport betreft dit een gemiddelde aanschafprijs van het Amerikaanse programma waarbij niet vermeld wordt welke varianten het betreft en welke kosten exact tot de prijs moeten worden gerekend.

Daarnaast omvat het Amerikaanse programma ook voor een aanzienlijk deel de relatief duurdere STOVL- en CV-variant die Nederland niet voornemens is aan te schaffen.

Omdat het GAO-rapport geen inzicht geeft in de opbouw van deze stuksprijs en omdat de gehanteerde uitgangspunten niet identiek zijn (bijv. prijsspeil 2002 versus then year US-dollars), laat zich het verschil tussen de kale stuksprijs van \$ 48 miljoen en de all-in prijs uit het GAO-rapport van \$ 112 miljoen niet analyseren naar de verschillende hiervoor genoemde bestanddelen.

Gelet op deze onzekerheden omtrent de kosten en de (verwachte) stuksprijs kunnen wij geen uitspraak doen over de toereikendheid van het huidige projectbudget van € 5,5 miljard.

Voor alle initiële productieorders in het JSF-programma worden kostenvergoedingcontracten met een limiet gehanteerd. Dit is overigens niet ongebruikelijk bij het DoD. Dergelijke contracten plaatsen een groot risico op het DoD, omdat het de verantwoordelijkheid van het DoD is om de kosten te reduceren. Dergelijke contracten worden gewoonlijk gebruikt wanneer het, vanwege de onzekerheden rond de contractprestatie, onmogelijk is om de kosten voldoende nauwkeurig te schatten. Het DoD is voornemens bij de "Full Rate Production" over te gaan op vaste-prijs-contracten. In het GAO-rapport

`Plans to Enter Production before Testing Demonstrates Acceptable Performance` van 15 maart 2006 is hierover gerapporteerd.

4.2.7 Financiële informatie

In de jaarrapportage zijn de kosten voor verwervingsvoorbereiding opgenomen. Vermeld is dat in 2006, na de ondertekening van het PSFD-MoU, de financiële gegevens van de voorgenomen verwerving zijn geactualiseerd. Het projectbudget is verhoogd met ca € 1 miljard tot een bedrag van € 5,5 miljard, inclusief een projectreserve van ca € 90 miljoen. Zoals aan de Kamer is medegedeeld² is in het projectbudget uitgegaan van de verwerving van 85 toestellen inclusief de aanschaf van twee testvliegtuigen. De kosten verbonden aan de verwerving zijn in twee categorieën te verdelen, te weten de kosten als gevolg van de deelname aan het PSFD-MoU en de productie. Deze laatste categorie omvat naast de verwerving van jachtvliegtuigen tevens de verwerving van bijbehorende simulatoren, initiële reservedelen, infrastructuur, speciale gereedschappen, meet- en testapparatuur, documentatie, initiële opleidingen en transport alsmede de betaling van BTW en mogelijke invoerrechten. Een geactualiseerd gedetailleerd kostenoverzicht is niet voorhanden en deze ramingen zijn deels gebaseerd op schattingen. Daarnaast zijn nog niet alle kosten van de aanvullende behoeften te kwantificeren. Een deel van de aanvullende behoeften is nog onderwerp van studie of komt pas tijdens het test- en evaluatieprogramma vast te staan. Opgemerkt wordt dat de aanvullende behoeften ten dele zijn meegenomen in het projectbudget, ten dele gefinancierd worden uit fondsen en deels via aparte projecten (zullen) lopen.

Zoals reeds gememoreerd is voor de financiering van de verwerving van de JSF € 5,5 miljard beschikbaar. De kosten van het PSFD-MoU bedragen € 359 miljoen (prijspeil 2006)³ (of \$ 586 miljoen in "then year US-dollars") waarvan € 153 miljoen wordt gefinancierd uit het projectbudget van € 5,5 miljard en € 206 miljoen ten laste komt van de materiële exploitatie.

In het hoofdstuk financiële planning van de jaarrapportage zijn verschillende prijspeilen, valuta's en dollarkoersen door elkaar gehanteerd. Dat heeft een nadelige invloed op de onderlinge vergelijkbaarheid van de bedragen in de jaarrapportage.

Internationale samenwerking

De financiële consequenties van het Production & Sustainment (P&S) MoU tussen Italië en Nederland en de Cooperation Agreements tussen de Italiaanse en Nederlandse industrie zijn op dit moment onduidelijk. Het ministerie van Defensie brengt momenteel de benodigde investeringen in kaart. Daarnaast kunnen eerdergenoemde afspraken ook consequenties hebben voor de afdrachten vanuit de Nederlandse industrie in het kader van de MFO. Omzet behaald uit onderhoudsopdrachten (behalve die van de Commando Luchtstrijdkrachten, CLSK) vallen mogelijk niet onder de reikwijdte van de afdrachten. Het is gewenst de mogelijke consequenties te onderzoeken en deze te relateren aan de totale consequenties van de European JSF footprint.

² Tweede kamer 2006-2007 26488 nr 56

³ Tweede Kamer 2006-2007,26488 nr54

4.2.8 Niet financieel

Gerelateerde projecten

Zoals vermeld in de jaarrapportage wordt bij tal van lopende en nieuwe projecten rekening gehouden met de Vervanging van de F-16. Deze gerelateerde projecten zijn niet in het projectbudget Vervanging F-16 opgenomen omdat deze gerelateerde projecten niet onder de projectdefinitie vallen. Daarom hebben wij deze projecten niet in ons onderzoek betrokken. Wij hebben dan ook de volledigheid van de informatie over de vermelde projecten en de toereikendheid van de budgetten van deze projecten en het JSF-gerelateerde deel hiervan niet beoordeeld.

Integratie ALIS

In de jaarrapportage is vermeld dat de noodzakelijke koppeling van de bestaande of binnenkort in te voeren informatiesystemen van Defensie zoals Enterprise Resource Planning (ERP) en Peoplesoft met het Autonomic Logistics Information System (ALIS) als belangrijkste Nederlandse risico wordt onderkend. Wij onderschrijven dit risico. De projectorganisatie werkt samen met de Defensie Telematica Organisatie en de Directie Informatievoorziening en Organisatie om de onderkende problematiek op te lossen voordat in 2011 het eerste testtoestel volgens de huidige planning beschikbaar komt.

De aanpassing van de bedrijfsvoeringssystemen van het Ministerie van Defensie op ALIS maakt geen deel uit van ons onderzoek.

Tweede motor

In de jaarrapportage is vermeld dat de F-136 motor, ontwikkeld door een consortium van General Electric en Rolls Royce, wederom niet in het Amerikaanse presidentiële budget van 2008 is gebudgetteerd. Besluitvorming door het Amerikaanse Congres hierover is eind 2007 voorzien.

De invloed van een tweede motor op de totale ontwikkelings- en instandhoudingskosten van het project is onzeker. Enerzijds kan concurrentie een verlagend effect hebben en anderzijds moeten de kosten van twee motoren gedragen worden. Het kostenvoordeel laat zich moeilijk kwantificeren. Volgens het GAO wordt er voorshands van uit gegaan dat het vervallen van de tweede motor leidt tot lagere ontwikkeling- en productiekosten maar dat de financiële voordelen van de ontwikkeling van de tweede motor door de grotere concurrentie per saldo groter zullen zijn.

De Nederlandse industrie heeft JSF-orders verkregen die gerelateerd zijn aan de tweede motor. Hiervoor wordt verwezen naar bijlage 2 van de jaarrapportage.

4.3 Toegepaste calculatiemethoden, verwachtingen en risicoanalyses

Business Case

Voor de Nederlandse deelname aan de SDD-fase is in 2002 een business case uitgewerkt, waarin voor de SDD-participatie en kopen van de plank alle uitgaven en inkomsten door discontering in de tijd vergelijkbaar zijn gemaakt. Medio 2008 wordt de business case opnieuw berekend en wordt het afdrachtpercentage definitief vastgesteld.

Ten opzichte van 2006 zijn de geschatte projectkosten van de SDD-fase gewijzigd voornamelijk als gevolg van het Amerikaanse beleidsvoornemen om geen budget meer toe te kennen voor de ontwikkeling van de tweede motor. Daarnaast is sprake geweest van een aanpassing in de verdeling over de jaren van de reeks te verwerven toestellen. Deze wijzigingen hebben geresulteerd in een

verlaging van het berekende tekort in de business case (van € 232 miljoen in 2005 naar € 225 miljoen in 2006) en een verlaging van het afdrachtpercentage voor de Nederlandse industrie van 5,35% naar 5,17%.

Nederlandse projecten

Conform de bepalingen in het SDD-MoU wordt een deel van de Nederlandse bijdrage aan de SDD-fase (\$ 50 miljoen) besteed aan de betalingen voor Nederlandse projecten.

Indien het Ministerie van Defensie op 30 september 2009 minder dan \$ 25 miljoen heeft gecommiteerd aan Nederlandse projecten, dient zij het verschil contant af te dragen aan de Amerikaanse overheid. Per september 2010 respectievelijk 2011 dient \$ 40 miljoen respectievelijk \$ 50 miljoen gecommiteerd te zijn.

Uit de jaarrapportage blijkt dat ultimo 2006 28% van de beoogde uitgaven is gerealiseerd. In ons rapport van bevindingen 2005 hadden wij twijfels geuit omtrent het realiteitsgehalte van de verwachte uitgaven. De projectleiding heeft dit probleem ook onderkend. Op aandringen van Nederland is in 2007 een bilateraal Nederlands - Amerikaans samenwerkingsverband ingesteld dat het beoordelingsproces van potentiële projecten gaat begeleiden. Het effect van deze maatregel is voorsnog niet te meten.

Risicoanalyse

De risicoanalyse is uitgevoerd conform de geldende regelgeving van Defensie. Vastgesteld is dat in de risicoanalyse interne en externe risico's worden onderscheiden. In de jaarrapportage wordt naast een algemene beschouwing over risicobeheersing ingegaan op het belangrijkste Nederlandse (interne) risico en een aantal externe risico's die worden onderkend door het GAO.

Deze externe risico's betreffen met name de kostenontwikkeling en de mogelijk vertragingen bij de ontwikkeling en de productie. Deze risico's zijn door het Ministerie van Defensie niet beïnvloedbaar. Voor wat betreft de kostenontwikkeling wordt verwezen naar onze opmerkingen over het beschikbare budget; met betrekking tot de mogelijke vertragingen bij de ontwikkeling en de productie stelt het Ministerie van Defensie dat er voorshands geen nadelige consequenties zijn voor de aflevering van de voor Nederland bestemde CTOL-versie.

4.4 Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid

In 1998 heeft Defensie fondsen gereserveerd voor de periode 2002 tot en met 2012 en vanaf 2013 tot en met 2025 voor de Nederlandse deelname aan de SDD-fase respectievelijk voor de verwerving van jachtvliegtuigen.

Het project bevindt zich voor wat betreft de SDD-fase en de Nederlandse projecten in de realisatiefase. De SDD bijdrage bedraagt \$ 800 miljoen (\$ 750 miljoen SDD en \$ 50 miljoen Nederlandse projecten). In de begroting 2007 en in de meerjarenplannen 2008-2017 is dit budget opgenomen.

Het project bevindt zich voor de verwerving van de jachtvliegtuigen nog in de voorbereidingsfase. In 2006, na de ondertekening van het PSFD-MoU, zijn de financiële gegevens van de voorgenomen verwerving geactualiseerd. Het projectbudget is verhoogd met ca € 1 miljard tot een bedrag van € 5,5 miljard. Zoals aan de Tweede Kamer is meegedeeld is dit bedrag bedoeld voor de aanschaf van 85 toestellen en bijbehorende simulatoren, initiële reservedelen, infrastructuur, speciale gereedschappen, meet- en testapparatuur, documentatie, initiële opleidingen en transport alsmede de betaling van BTW

en mogelijke invoerrechten. Het vaststellen van het definitieve taakstellende projectbudget zal onderdeel vormen van de politieke besluitvorming in 2010. Voor onze opmerkingen over het projectbudget wordt verwezen naar het gestelde in punt. 4.2.6.

De € 5,5 miljard is verwerkt in de meerjarenplannen van Defensie en is getoetst en geaccordeerd door de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën.

De directeur Auditdienst Defensie

De directeur Auditdienst Economische Zaken

L.A.M. van den Nieuwenhuijzen RA

W. Schellekens RA