



Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van Defensie

Defensie



Nummer N2004000632

RAPPORT van BEVINDINGEN betreffende:
Jaarrapportage 2003 “Vervanging F-16”

DATUM: 26 april 2004

Uitgebracht ten behoeve van de Tweede Kamer

Auditdienst
Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van Defensie

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	2
1.1	Opdracht.....	2
1.2	Reikwijdte	3
1.3	Onderzoeksaanpak	3
1.4	Verrichte werkzaamheden.....	3
2	BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN	5
2.1	De toereikendheid van de projectorganisatie.....	5
2.2	De kwaliteit en volledigheid van de informatie in de jaarrapportage.....	7
2.3	Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses.....	8
2.4	Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid.....	9

1 Inleiding

1.1 Opdracht

Het project “Vervanging F-16” is door de Tweede Kamer op 17 juni 1999 als groot project aangewezen. De Vaste Commissie voor Defensie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal geeft in een brief van 23 september 1999 aan op welke wijze de commissie de procedureregeling 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” bestaat uit twee trajecten: het treffen van de (technische) voorbereidingen tot de aanschaf van vervangende vliegtuigen voor de huidige F-16 én het stimuleren van de participatie van het bedrijfsleven bij de ontwikkeling en de productie van de Joint Strike Fighter (JSF). Jaarlijks wordt, in een door de Ministeries van Defensie en Economische Zaken op te stellen rapportage, verslag gedaan van de voortgang van dit project.

Het project wordt uitgevoerd in vier fasen:

- Fase 1: Behoeftestelling (januari 1998 – mei 1999);
- Fase 2: Voorstudie/studie (mei 1999 – juni 2002);
- Fase 3: Verwervings- en transitievoorbereiding (juli 2002 – juli 2006);
- Fase 4: Introductievoorbereiding.

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

- Fase 3a System Development and Demonstration-fase (SDD-fase):
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:
In deze fase is het van belang de relevante uitgangspunten en conclusies van fase 2 te valideren en de operationele behoefte te bepalen. Deze fase mondt uit in een Defensie Materieel Proces (DMP)-document;
- Fase 3c Transitievoorbereiding:
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 Luchtvaartindustrie gesloten Medefinancieringsovereenkomst (MFO) inzake de Nederlandse deelname aan de SDD-fase van de JSF. Kern van deze overeenkomst is dat de Nederlandse Luchtvaartindustrie een deel van de ontwikkelkosten betaalt. Dit geschiedt door middel van opdrachten over de in de productiefase van de JSF door de Nederlandse Luchtvaartindustrie gegenereerde omzet.

De Vaste Commissie voor Defensie stelt in de voornoemde brief ten aanzien van de betrokkenheid van de Auditdienst dat deze een oordeel (assurance) geeft over de kwaliteit en volledigheid van de voortgangsinformatie en over de toereikendheid van de projectorganisatie, inclusief administratieve organisatie en interne controle.

Gezien de reikwijdte van dit project betekent dit een betrokkenheid van de Auditdiensten van Defensie en Economische Zaken.

In dit rapport van bevindingen treft u de gezamenlijke bevindingen en conclusies aan van beide Auditdiensten. 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. Onze werkzaamheden waren gericht op de onderbouwing van de bevindingen en conclusies in dit rapport.

1.2 Reikwijdte

Het doel van ons onderzoek is een nadere uitwerking van de door de Tweede Kamer verstrekte opdracht. Daarbij zijn tevens van invloed de betreffende bepalingen in het Handboek Departementale Auditdiensten. Het onderzoek is gericht op het geven van een oordeel op de volgende aspecten:

- De toereikendheid van de projectorganisatie;
- De kwaliteit en volledigheid van de informatie in de jaarrapportage;
- De toegepaste calculatiemethodes en risicoanalyses;
- Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing.

De beide bewindslieden zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrapportage, waarin verslag wordt gedaan van de voortgang van dit project.

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

1.3 Onderzoeksaanpak

Ons onderzoek is uitgevoerd bij (het projectmanagement van) de ministeries van Defensie en Economische Zaken. Onze oordeelsvorming is gebaseerd op gevoerde gesprekken/interviews met het projectmanagement, de aan ons overgelegde (concepten van de) jaarrapportage, beschikbare correspondentie en dossieronderzoek. Voorts hebben wij kennis genomen van schriftelijke stukken uit het verleden inzake de informatievoorziening en correspondentie aan en met de Tweede Kamer.

1.4 Verrichte werkzaamheden

1.4.1 Algemeen

Ons onderzoek is verricht overeenkomstig 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 punten.

Wij hebben nagegaan of de met betrekking tot het project beschikbare, relevante informatie volledig en toereikend is opgenomen, onderbouwd en toegelicht. Hiertoe hebben wij ondermeer aan de Hoofddirecteur Materieel van het ministerie van defensie verzocht schriftelijk te bevestigen dat alle relevante informatie inzake het project Vervanging F -16 aan ons is overlegd.

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.

1.4.2 Toereikendheid van de projectorganisatie

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 de beoordeling van relevante documentatie. Wij hebben hierbij met name aandacht besteed aan de beheersingsmaatregelen met betrekking tot de planning, 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.

1.4.3 Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses

Ter zake 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 regelgeving is uitgevoerd.

1.4.4 Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid

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

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

Ter zake van de in de jaarrapportage opgenomen niet-financiële informatie zijn 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.

Ter zake van de in de tekst opgenomen financiële informatie zijn wij nagegaan of de daarin projectgerelateerde gerealiseerde verplichtingen en uitgaven met de daarbij behorende begrotingsbedragen juist zijn en in overeenstemming zijn met de jaarverslagen van de betrokken departementen over het jaar 2003 waarbij wij een goedkeurende accountantsverklaring hebben afgegeven. Voorts hebben wij beoordeeld of deze informatie consistent is met de voortgang van het project.

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

2. Bevindingen en aanbevelingen

2.1 De toereikendheid van de projectorganisatie

2.1.1 Algemeen

Voor het project fungeren twee afzonderlijke projectbureaus binnen beide ministeries. De hieronder gerapporteerde bevindingen zijn gerelateerd aan de desbetreffende projectbureaus. De politieke verantwoordelijkheid over dit project berust bij de bewindslieden van Defensie en Economische Zaken. Deze tekenen gezamenlijk de jaarrapportage.

De toereikendheid van de projectorganisatie hebben wij getoetst aan de in de procedureregeling Grote Projecten en in het Handboek Departementale Auditdienst (DAD) vastgestelde aspecten. Deze betreffen:

- De eindverantwoordelijkheid;
- De betrokken disciplines;
- De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- De functiescheiding;
- Het plan van aanpak/ risicomangement/ planning & voortgangsbewaking;
- Overleg met de omgeving;
- Coördinatie van derden.

2.1.2. Conclusie

De projectorganisaties binnen de Ministeries van Defensie en Economische Zaken voldoen aan de hierboven gestelde eisen. Hoewel wellicht overbodig wijzen wij erop dat het Amerikaanse JSF Program Office niet in ons onderzoek is betrokken.

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

2.1.3. Het Ministerie van Defensie

2.1.3.1. Ontwikkelingen

In 2003 heeft het projectteam diverse maatregelen getroffen ter verbetering van de kwaliteit van de projectorganisatie. De belangrijkste maatregelen zijn:

- Uitbreiding en vulling van de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van de projectorganisatie;
- De implementatie van het issue-logboek in 2003;
- Het opstellen van een concept communicatieplan;
- Het met ondersteuning van TNO opstellen van een meer gedetailleerde planning;
- De initiëring van het opstellen van een ‘stoplichtenmodel’ ten behoeve van de sturing en beheersing van het project;
- Periodieke actualisatie van het projectorderboek.
- De instelling van een KLu-JSF stuurgroep;

Daarnaast is op initiatief van de HDM een periodiek afstemmingsoverleg met de Centrale Organisatie (CO) ingesteld.

Ten behoeve van de projectbeheersing is een adequaat planning- en controlsysteem noodzakelijk. Het projectteam heeft in 2003 onderkend dat het huidige planning- en controlsysteem niet volledig aan deze eis voldeed. De oorzaak hiervan is dat gedurende 2003 is gebleken dat het project complexer is dan bij aanvang van fase 3 werd verwacht. Tevens bestond de wens binnen het projectteam om meer pro-actief in plaats van re-actief te handelen. Als reactie hierop heeft het projectteam de volgende maatregelen getroffen:

- Eind 2003 is TNO ingeschakeld om in overleg met het projectteam een meer gedetailleerde planning op te stellen. Deze planning is vanaf begin 2004 aanwezig;
- Aansluitend op de opstelling van de meer gedetailleerde planning heeft TNO ten behoeve van de monitoring van de voortgang van het project in 2004 een aanvang gemaakt met de ontwikkeling van een stoplichtenmodel. Dit model is begin 2004 in gebruik genomen.

2.1.4. Het Ministerie van Economische Zaken

2.1.4.1. Ontwikkelingen

In 2003 heeft het projectteam diverse maatregelen getroffen ter verbetering van de kwaliteit van de projectorganisatie. De belangrijkste maatregelen zijn:

- De inrichting van het 'JSF Industrial Support Team' (JIST), specifiek gericht op het optimaliseren van de inschakeling van de Nederlandse industrie bij het uitvoeren van JSF-orders;
- De administratieve organisatie binnen de projectorganisatie is verbeterd. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn daarmee duidelijk belegd;
- Uitbreiding en vulling van de bezetting van de projectorganisatie;
- Met ingang van 2003 worden ontvangen orders schriftelijk bevestigd door de Luchtvaartindustrie.

2.1.4.2. Aandachtspunten

Alhoewel de projectorganisatie toereikendheid is vragen wij aandacht voor de volgende punten:

- Tijdige registratie van opdrachten in de orderadministratie heeft in 2003 niet plaatsgevonden. Toegezegd is dat dit vanaf 2004 zal gebeuren;
- Voor het vaststellen van de volledigheid van de door de Nederlandse Luchtvaartindustrie ontvangen orders kon nog niet worden gesteund op de opgave van Lockheed Martin (hoofdaannemer). Inmiddels heeft EZ initiatieven genomen om dit te stroomlijnen;
- De orderadministratie maakt het niet mogelijk inzicht te verkrijgen in hoeverre de doelstelling "het stimuleren van de technologische ontwikkeling in Nederland" wordt gerealiseerd. Derhalve is niet duidelijk of sprake is van ontwikkelcontracten of van eenvoudige leveringen. EZ is van mening dat de kennisintensivering in Nederland (de zogeheten spin off effecten) pas in een later stadium geëvalueerd kan worden;
- Het Ministerie van Economische Zaken is niet in het bezit van de (getekende) contracten. De contracten nemen als verificatiemiddel in belang toe zodra de LRIP-fase (met een jaar vertraagd tot 2007) en de daarmee gepaard gaande afdracht aan de overheid start;

2.1.5. Interdepartementale Coördinatiegroep JSF

In 2003 is het instellingsbesluit van de Interdepartementale Coördinatiegroep JSF (ICG) geaccordeerd. In dit besluit is ondermeer opgenomen dat:

- de ICG binnen het project "Vervanging F-16" belast met de interdepartementale regie en met de coördinatie tussen de betrokken instanties bij de Rijksoverheid en de Nederlandse industrie als partner in dit project;

- zij hiertoe de ontwikkelingen bewaakt, nationaal en internationaal de informatie-uitwisseling tussen betrokken departementen en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven bevordert en de noodzakelijke activiteiten op elkaar afstemt;
- aan de ICG geen bijzondere bevoegdheden zijn toegekend.

2.2. De kwaliteit en volledigheid van de informatie in de jaarrapportage

2.2.1. De indeling van de jaarrapportage

De opzet van de jaarrapportage voldoet aan de formele informatie-eisen, zoals opgenomen in de procedureregeling 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 ons Accountantsrapport 2002 hebben gemaakt, aan de Vaste Kamercommissie van Defensie (VCD) om de informatiebehoefte van de Tweede Kamer te herijken. Dit is in overeenstemming met de adviezen van de Algemene Rekenkamer over 2002. Met name betreft dit de deelname aan de SDD-fase, waarvan ten tijde van de oorspronkelijke vaststelling van de informatiebehoefte door de Tweede Kamer nog geen sprake was.

2.2.2. 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 procedureregeling grote projecten vermelde aspecten opgesteld.

2.2.3. Besluitvorming

De politieke besluitvorming over het aan te schaffen type en het aantal jachtvliegtuigen zal pas in 2006 plaatsvinden. Zoals vermeld in de jaarrapportage heeft de Minister van Defensie reeds een aantal trajecten in gang gezet en investeringen gedaan die nauw gerelateerd zijn aan de JSF. Op de dimensies product, tijd en geld zijn belangrijke bewegingen gaande in de ontwikkelfase. In de jaarrapportage is, met name, in de conclusieparagraaf aangegeven wat de consequenties zijn voor het project op deze dimensies.

2.2.4. Financieel

- De financiële verantwoordingsinformatie die in de jaarrapportage met betrekking tot de SDD-participatie van Nederland is opgenomen sluit aan met de onderliggende administraties en begrotingen;

De verkregen orders zijn in de jaarrapportage 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;

- Zoals in de jaarrapportage is aangegeven is de omvang van de Nederlandse SDD-participatie van \$ 800 miljoen ongewijzigd gebleven ten opzichte van 2002, maar is de prognose voor het totale SDD-budget in 2003 verhoogd met \$ 7,4 miljard (22,4%) naar \$ 40,5 miljard. In de jaarrapportage is aangegeven dat Nederland naar aanleiding van het verzoek van de Amerikaanse Program Executive Officer besloten heeft het Nederlandse aandeel in de SDD fase niet te verhogen.

- Voor de periode 2002 tot en met 2012 en vanaf 2013 tot en met 2025 fondsen gereserveerd voor de deelname aan de SDD-fase en verwerving van jachtvliegtuigen. De wijze van financiering en de budgettaire inpassing van deze financiering in de (meerjaren)begroting zijn achtereenvolgens getoetst en geaccordeerd door de Centrale Directie FEZ van Defensie en door de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën. Deze financiële onderbouwing, de wijze van financiering en de budgettaire inpasbaarheid voor de SDD-fase zijn op de juiste wijze gepresenteerd in de jaarrapportage. Het benodigde budget voor de feitelijke vervanging kan gelet op alle ontwikkelingen nog niet worden beoordeeld.

2.2.5. Niet financieel

Bij het onderzoek naar de kwaliteit en de volledigheid van de in de jaarrapportage opgenomen niet-financiële informatie is vastgesteld dat deze aspecten toereikend zijn onderbouwd in de jaarrapportage. Wel merken wij op dat in de jaarrapportage het volgende is vermeld: “Als gedurende de verwervingsvoorbereidingsfase blijkt dat de JSF wat de aspecten product, tijd of geld betreft niet aan de verwachtingen voldoet, moet tijdig met een aanvullende vergelijking van alternatieve kandidaten worden begonnen”.

Uit de rapportage blijkt niet wanneer dit moment wordt bereikt en welke criteria daarbij gehanteerd zullen worden voor de afweging om al dan niet daadwerkelijk alternatieve kandidaten in beschouwing te nemen.

2.3 Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses

- Voor de deelname aan de SDD-fase is in 2002 een business case uitgewerkt, waarin voor SDD-participatie en kopen van de plank alle uitgaven en inkomsten door discontering in de tijd vergelijkbaar zijn gemaakt. Toen is afgesproken om in 2008 de business case opnieuw te berekenen. Echter, gezien de belangrijke bewegingen op de dimensies *product*, *tijd* en *geld*, verdient het naar onze mening aanbeveling om rekening houdend met alle variabelen tussentijds de actuele stand van de business case in beschouwing te nemen.
- In het faseplan d.d. 24 april 2003 inzake fase 3 (DMP-D) is een risicoregister opgenomen. Dit is tot stand gekomen na een risicoanalyse in 2002. Voor elk geïdentificeerd risico is geanalyseerd wat de kans van optreden is en wat de gevolgen daarvan kunnen zijn voor de projectrealisatie. Tevens zijn per risico beheersingsmaatregelen geformuleerd.
- Conform defensieregelgeving dient het project jaarlijks een risicoanalyse uit te voeren dan wel de bestaande risicoanalyse te actualiseren. Ondanks dat het projectteam in 2003 de risicoanalyse niet heeft geactualiseerd, heeft het projectteam als onderdeel van haar reguliere activiteiten wel degelijk aandacht geschonken aan risicomangement. Dit is een bewuste keuze van het projectteam, omdat zij in 2003 met medewerking van TNO een begin heeft gemaakt met het ontwikkelen van een risicoanalyse, die meer op externe risico's is gericht.

2.4. Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid

Voor bevindingen over dit onderwerp verwijzen wij naar paragraaf 2.2.4..

De directeur Auditdienst Defensie

De directeur Auditdienst Economische Zaken

L.A.M. van den Nieuwenhuijzen RA

W. Schellekens RA