



Defensie

**Ministerie van Defensie
Ministerie van Economische Zaken**



RAPPORT van BEVINDINGEN betreffende:

Jaarrapportage 2005 “Vervanging F-16”

Nummer N2006015551

DATUM: 12 mei 2006

Uitgebracht ten behoeve van de Tweede Kamer

Auditdiensten
Ministerie van Defensie
Ministerie van Economische Zaken

Inhoudsopgave

1	OPDRACHT EN MANagementsAMENVATTING	2
1.1	Opdracht.....	2
1.2	Managementsamenvatting	4
2	ONDERZOEK	6
2.1	Object van onderzoek	6
2.2	Reikwijdte.....	6
2.3	Onderzoeksaanpak.....	6
2.4	Verrichte werkzaamheden	7
2.4.1	Algemeen	7
2.4.2	Toereikendheid van de projectbeheersing	7
2.4.3	Toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses.....	8
2.4.4	Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid.....	8
2.4.5	De kwaliteit en volledigheid van de in de Jaarrapportage opgenomen informatie	8
3	BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN	9
3.1	De toereikendheid van de projectbeheersing.....	9
3.1.1	Algemeen	9
3.1.2	Het Ministerie van Defensie.....	9
3.1.3	Het Ministerie van Economische Zaken.....	9
3.2	De kwaliteit en volledigheid van de informatie in de Jaarrapportage	10
3.2.1	De indeling van de Jaarrapportage	10
3.2.2	De inhoud van de Jaarrapportage	10
3.2.3	Besluitvorming	10
3.2.4	Dimensies Product, Tijd en Geld	11
3.2.5	Financieel	12
3.2.6	Niet financieel	13
3.3	Toegepaste calculatiemethoden, verwachtingen en risicoanalyses.....	13
3.4	Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid	14

1 Opdracht en Managementsamenvatting

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 (VCD) 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.

Bij de uitvoering van onze werkzaamheden hebben wij reeds de nieuwe (concept) Regeling Grote Projecten¹ gehanteerd.

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 de SDD-fase. De besluitvorming over de keuze van de vervanger van de F-16 wordt in het kader van het Defensie Materieel Proces (DMP) door de Minister van Defensie separaat aan de Tweede Kamer voorgelegd.

Het DMP wordt in vijf fasen uitgevoerd:

- Fase 1: Behoeftestelling (januari 1998 – mei 1999);
- Fase 2: Voorstudie (mei 1999 – juni 2002);
- Fase 3: Verwervings- en transitievoorbereiding (juli 2002 – december 2006);
- Fase 4: Transitie- en Introductievoorbereiding;
- Fase 5: Evaluatiefase.

De fasen 1 en 2 zijn inmiddels gerealiseerd, het DMP 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. Deze fase heeft geresulteerd in een DMP D-document en zal leiden tot een zogeheten D-brief;
- 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.

¹ Deze concept regeling is gepubliceerd d.d. 16 december 2005.

Onderdeel van het project vormt een op 5 juni 2002 tussen de Minister van EZ en de Nederlandse Luchtvaartindustrie gesloten Medefinancieringsovereenkomst (MFO) inzake de Nederlandse deelname aan de SDD-fase van het JSF-project. In deze MFO is overeengekomen dat de Nederlandse Luchtvaartindustrie een deel van de SDD-bijdrage betaalt. Dit geschiedt door middel van een afdrachtpercentage over de in de productiefase van de JSF door de Nederlandse Luchtvaartindustrie gegenereerde omzet, waaronder de door de Defensie aan de Luchtvaartindustrie verstrekte orders.

De VCD stelt in de voornoemde brief van 23 september 1999 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 de administratieve organisatie en interne controle (projectbeheersing).

Gezien de reikwijdte van dit project betekent dit voor fase 3a een betrokkenheid van de Auditdiensten van Defensie en EZ. 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 van bevindingen 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.

1.2 Managementsamenvatting

Hieronder geven wij de belangrijkste conclusies van ons onderzoek weer:

- In het algemeen voldoet de Jaarrapportage aan de daaraan te stellen eisen. Benadrukt wordt dat de Jaarrapportage inzake de financiële informatie de stand per 31 december 2005 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. 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 projectbeheersing binnen de Ministeries van Defensie en EZ, met inbegrip van het (Nederlandse) gedeelte van de projectorganisatie dat werkzaam is bij het Amerikaanse JSF Program Office (JSF PO), heeft toereikend gefunctioneerd. De huidige personele projectbezetting van de Nederlandse afvaardiging in Amerika is krap. Als tot ondertekening van het "Production, Sustainment & Follow on Development" (PSFD)-Memorandum of Understanding (MoU) wordt overgegaan, bestaat het voornemen om de bezetting uit te breiden met 6 FTE's. Wellicht ten overvloede wijzen wij erop dat het Amerikaanse JSF PO niet in ons onderzoek is betrokken.
- Er bestaat bij de Government Accountability Office (GAO) onzekerheid over de kwaliteit van het ontwerp en over de aanwezigheid van voldoende uitgekristalliseerde technische en producttechnische kennis op het moment dat de Low Rate Initial Production (LRIP) in 2007 aanvangt. De GAO signaleert als gevolg hiervan risico's ten aanzien van de ontwikkeltijd en -kosten. Eén en ander is terug te voeren tot een verschil van inzicht tussen de GAO en de Amerikaanse Department of Defense (DoD) over de te volgen strategie. De voorgestelde Nederlandse verwervingsstrategie om te kiezen voor de JSF en te besluiten tot aanschaf van enkele vliegtuigen teneinde de operationele aspecten voor de Nederlandse situatie te verifiëren en te onderzoeken, houdt de mogelijke gevolgen van deze gesignaleerde risico's vooralsnog beperkt.
- Bij de verwerving van de JSF hoeft Nederland geen SDD-ontwikkelingskosten te betalen. Gedurende de periode 2007 – 2013 lopen de SDD- en de LRIP-fase parallel aan elkaar. Nederland zal, in geval van ondertekening van het PSFD MoU, wel moeten bijdragen aan de ontwikkelingskosten van de LRIP-fase. Wij achten het in het JSF-project van belang bij Lockheed Martin (LM) en het JSF PO de ontwikkelingskosten van beide fasen gescheiden te verantwoorden om verschuiving tussen deze budgetten te voorkomen. De mogelijke verschuiving tussen de SDD- en LRIP-fase kan ook gevolgen hebben voor de afdrachten door de Nederlandse bedrijven.
- Met betrekking tot de toekomstgerichte informatie in de Jaarrapportage, kunnen wij geen zekerheid geven over de uitkomsten van de gehanteerde prognoses, projecties en aannames, en daarmee kunnen wij geen oordeel geven of de verwachte uitkomsten daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden. Op basis van ons onderzoek is ons niets gebleken op grond waarvan wij zouden moeten concluderen dat de projectplanning en overige veronderstellingen geen redelijke basis vormen voor de in deze Jaarrapportage opgenomen informatie.

Opgemerkt wordt dat de werkelijke uitkomsten kunnen afwijken omdat de in de planning veronderstelde gebeurtenissen zich veelal niet op gelijke wijze zullen voordoen en de afwijkingen van materieel belang kunnen zijn.

- De Minister van Defensie heeft trajecten in gang gezet en investeringen gedaan die nauw gerelateerd zijn aan de JSF. Wij merken op dat deze gerelateerde projecten niet in het JSF-budget zijn opgenomen; zij zijn/ worden separaat geaccommodeerd in de Defensie-begroting. Wij hebben deze projecten verder niet in ons onderzoek betrokken.
- Voor het vaststellen van de juistheid en volledigheid van de door de Nederlandse Luchtvaartindustrie ontvangen orders steunt EZ op de opgave van alle MFO-ondertekenaars. In de Jaarrapportage is de stand van de orders ultimo 2005 juist weergegeven.
- In de Jaarrapportage is, naar de stand van ultimo 2005, een afdrachtpercentage voor de Nederlandse Luchtvaartindustrie berekend van 5,35%. In de Nederlandse Business Case was met betrekking tot het verwachte totale productie-aantal een veiligheidsmarge ingebouwd. Inmiddels is deze marge nagenoeg verdwenen. Ons is niet gebleken dat de bij deze herberekening van de Business Case gehanteerde veronderstellingen geen redelijke basis zouden vormen. Daarnaast heeft de herberekening op consistente wijze plaatsgevonden in overeenstemming met de berekeningswijze van de oorspronkelijke Business Case.
- Van de Nederlandse bijdrage aan de SDD-fase moet \$ 50 miljoen worden besteed aan Nederlandse projecten. Indien daarvoor per 30 september 2009 minder dan \$ 25 miljoen, per september 2010 minder dan \$ 40 miljoen en per september 2011 minder dan \$ 50 miljoen is gecommitteerd, wordt het verschil afgedragen aan de Amerikaanse overheid. Ultimo 2005 is 10% van de beoogde uitgaven gerealiseerd.
- 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 de verwerving van jachtvliegtuigen. Het Nederlandse projectbudget is sindsdien niet bijgesteld. De budgettaire inpassing van de benodigde financiering voor de verwerving van jachtvliegtuigen, zoals deze is opgenomen in de jaarrapportage, zal nog door middel van een begrotingswet in de departementale begroting van Defensie verwerkt moeten worden. Het benodigde budget voor de feitelijke vervanging kunnen wij, gelet op alle ontwikkelingen, nog niet beoordelen.

2 Onderzoek

2.1 Object van onderzoek

Onderwerp van onderzoek is de aan ons overlegde Jaarrapportage 2005 "Vervanging F-16".

2.2 Reikwijdte

Het doel van ons onderzoek is een nadere uitwerking van de door de Tweede Kamer verstrekte opdracht. Daarbij zijn van toepassing de betreffende bepalingen uit het Handboek Auditing Rijksoverheid (HARO) alsmede de nieuwe (concept) Regeling Grote Projecten. Het onderzoek is gericht op het geven van een oordeel op de volgende aspecten:

- De projectbeheersing, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet en werking van de bestuurlijke informatievoorziening, van de administratieve organisatie en van het systeem van interne controle;
- De kwaliteit en volledigheid van de informatie in de Jaarrapportage;
- De toegepaste calculatiemethodes en risicoanalyses;
- Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid.

De nieuwe (concept) Regeling Grote Projecten is ten opzichte van de Procedureregeling Grote Projecten d.d. 9 april 2002 met betrekking tot het eerste aspect uitgebreid tot het beoordelen van de gehele *projectbeheersing* in plaats van alleen de toereikendheid van de *projectorganisatie*. Ons onderzoek heeft zich niet uitgestrekt tot de gerelateerde projecten.

De Staatssecretarissen van Defensie en EZ zijn verantwoordelijk voor het opstellen van deze Jaarrapportage, waarin verslag wordt gedaan over de voortgang van dit project.

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

2.3 Onderzoeksaanpak

Ons onderzoek is voornamelijk uitgevoerd bij (het projectmanagement van) Defensie en EZ. Bij deze aanpak hebben wij met name gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- "The Report to the Congressional Committees of the United States Government Accountability Office (GAO) titled *DOD Plans to Enter Production before Testing Demonstrates Acceptable Performance*", nummer GAO-06-356 (d.d. 15 maart 2006);
- "The Report to the Chairman, Subcommittee on National Security, Emerging Threats, and International Relations, Committee on Government Reform, House of Representatives of the United States Government Accountability Office (GAO) titled *Management of the Technology Transfer Process*" nummer GAO-06-364 (d.d. 14 maart 2006);
- "The Report to the Congressional Committees of the United States Government Accountability Office (GAO) titled *Major Weapon Systems Continue to Experience*

Cost and Schedule Problems under DOD's Revised Policy", nummer GAO-06-368 (d.d. 13 april 2006);

- Quadrennial Defense Review d.d. 6 februari 2006;
- Air System Critical Design Review (CDR) d.d. 13 tot en met 22 februari 2006;
- De schriftelijke stukken inzake de informatievoorziening en correspondentie aan en met de Tweede Kamer;
- Verslagen van diverse nationale en internationale overlegfora;
- Beschikbare correspondentie, (beleids-)gegevens en de onderliggende (financiële) administraties;
- Interviews met het projectmanagement in Nederland.

2.4 Verrichte werkzaamheden

2.4.1 Algemeen

Ons onderzoek is verricht overeenkomstig de algemeen aanvaarde richtlijnen met betrekking tot 'assurance'-opdrachten en de in het Handboek Auditing Rijksoverheid opgenomen voorschriften. 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 ondermeer aan de Project Directeur-generaal (PDg) 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 Toereikendheid van de projectbeheersing

De volgende aspecten maken deel uit van de projectbeheersing: de toereikendheid van het Nederlandse deel van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet en werking van de bestuurlijke informatievoorziening, van de administratieve organisatie en van het systeem van interne controle.

Bij de beoordeling van de projectbeheersing hebben wij met name aandacht besteed aan de beheersingsmaatregelen met betrekking tot de planning, de voortgangsbewaking, de budgetbewaking, de interne informatievoorziening en het risicomanagement.

Wij hebben dit onderzocht door middel van interviews met betrokken functionarissen, deelwaarnemingen en/of proceduretests en door beoordeling van relevante documentatie.

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 regelgeving² is uitgevoerd.

2.4.4 Het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpasbaarheid

Terzake van deze 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 hebben wij nagegaan of de beschikbare informatie op juiste wijze is verwerkt.

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 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 2005, waarbij wij een goedkeurende accountantsverklaring hebben afgegeven. Tevens hebben wij de financiële informatie over de bij de Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen geplaatste opdrachten geverifieerd.

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

² DGPM-aanwijzing 'Risicomanagement bij projecten' Nr. 2002-1.

3 Bevindingen en aanbevelingen

3.1 De toereikendheid van de projectbeheersing

3.1.1 Algemeen

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

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

3.1.2 Het Ministerie van Defensie

Ten aanzien van de projectbeheersing hebben wij het volgende vastgesteld:

- De Nederlandse projectorganisatie heeft in 2005, ondanks een krappe bezetting, toereikend gefunctioneerd. Als gevolg van de Defensiebrede reorganisatie zal de projectorganisatie bij DMO in 2006 met twee FTE's afnemen. Voorts worden functies overgeheveld naar een "pool" voor een DMO-brede ondersteuning. Gelet op het internationale karakter, de omvang, de complexiteit en de te verrichten werkzaamheden in het kader van het afsluiten van het PSFD MoU in december 2006, acht de projectleider de kwantitatieve bezetting voor 2006 krap. Hoewel de pool-gedachte een grote flexibiliteit geeft in het inzetten van capaciteit, rechtvaardigt de complexiteit van het project een vaste kernbezetting;
- In 2005 is de personele bezetting bij het Nederlandse contingent van het JSF PO te Washington DC niet gewijzigd. De omvang van de personele bezetting aldaar is bepaald op basis van afspraken in het SDD MoU. De projectleider acht deze krap, gelet op de hoeveelheid werkzaamheden die inmiddels moet worden verricht in de aanloop naar de binnenkort startende LRIP en de PSFD MoU onderhandelingen. Als tot ondertekening van het PSFD MoU wordt overgegaan, bestaat het voornemen om de bezetting uit te breiden met 6 FTE's;
- Het planning- en controlsysteem, welke in 2004 is geïmplementeerd, was gericht op de totstandkoming van het DMP D-document. Recentelijk zijn alle plannings (SDD-aspecten van de verwervingsvoorbereiding en transitievoorbereiding) in een planningstool verwerkt, zodanig dat de onderlinge samenhang tussen de diverse plannings zichtbaar is;
- De projectbeheersing bestaat uit de regie-functie door de PDg DMO en de dagelijkse leiding bij de projectleider. De laatstgenoemde stuurt het projectteam aan en draagt zorg voor een adequate informatievoorziening, communicatie, projectplanning en risicomanagement.

3.1.3 Het Ministerie van Economische Zaken

De projectbeheersing is in 2005, ten opzichte van 2004, ongewijzigd gebleven. Wij hebben het volgende vastgesteld:

- De projectorganisatie, waaronder de Interne Controle op de orderadministratie, heeft in 2005 toereikend gefunctioneerd;
- EZ heeft nog geen controleprotocol opgesteld inzake de accountantscontrole op het vanaf 2006 door het bedrijfsleven af te dragen deel van de omzet. Hierin zal tot uitdrukking worden gebracht dat een duidelijk onderscheid in de administratie van de MFO-ondertekenaars tussen SDD- en LRIP-opdrachten noodzakelijk is;

- EZ heeft aan de MFO-ondertekenaars een opgave gevraagd van de verkregen orders gedurende de SDD-fase. Dit kunnen zowel SDD- als LRIP-opdrachten zijn. Deze informatieaanvraag is in één geval onjuist geïnterpreteerd, waardoor er in eerste instantie een LRIP-opdracht niet was gemeld. Deze aan Stork/Fokker AESP verstrekte LRIP-opdracht ad. \$ 150 miljoen is gebaseerd op geprognosticeerde omzet. Het is gewenst de formulering van het verzoek om opgave op dit punt te verduidelijken;
- 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.

3.2 De kwaliteit en volledigheid van de informatie in de Jaarrapportage

3.2.1 De indeling van de Jaarrapportage

De Jaarrapportage is opgesteld conform de nieuwe (concept) Regeling Grote Projecten. De opzet van de Jaarrapportage voldoet hiermee aan deze informatie-eisen alsmede aan de aanvullende afspraken die hieromtrent zijn gemaakt met de VCD.

De Jaarrapportage gaat in op de projectdefinitie, de projectorganisatie, de regie en de informatievoorziening, de planning, de financiële aspecten, de gerelateerde projecten en de inschakeling van de Nederlandse industrie. De indeling is consistent met de indeling van de Jaarrapportage van 2004.

Wij herhalen onze aanbeveling uit onze voorgaande Auditrapporten aan de VCD om de informatiebehoefte over de deelname aan de SDD-fase, zoals genoemd in de Kamerbrief d.d. 23 september 1999, te herijken. 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. Aangezien de eerste fase van de verwervingsvoorbereiding eind 2006 wordt afgerond, vragen wij nogmaals hiervoor nadrukkelijk uw aandacht.

3.2.2 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 nieuwe (concept) Regeling Grote Projecten vermelde aspecten. Op de dimensies product, tijd en geld zijn bewegingen gaande in de ontwikkelingsfase. In de Jaarrapportage wordt ingegaan op de consequenties voor het project op deze dimensies. In dit hoofdstuk worden deze drie aspecten nader beschouwd. Daarnaast worden ook de aspecten besluitvorming, financiële en niet-financiële alsmede toekomstgerichte informatie in beschouwing genomen.

Begin 2006 heeft de GAO voor de tweede keer over het JSF-project tot en met 2005 gerapporteerd. Het GAO is een onafhankelijk onderzoeksorgaan ten behoeve van het Amerikaanse Congres. Gezien deze onafhankelijke positie en de in de GAO-rapporten opgenomen analyses en onderbouwingen, vormen deze rapporten een belangrijke informatiebron.

3.2.3 Besluitvorming

In de Jaarrapportage staat vermeld dat de formele ondertekening door Nederland van het PSFD MoU eind 2006 verwacht wordt.

Een kabinetsbesluit over de keuze voor de JSF als vervanger van de F-16 en de aanschaf van een aantal testvliegtuigen zal op basis van de D-brief vóór de ondertekening van dit MoU aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

Op basis van open bronnen hebben wij vernomen dat Noorwegen, wegens tegenvallende orders voor de nationale industrie, recentelijk gedreigd heeft uit het project te stappen. Daarnaast heeft het Verenigd Koninkrijk haar bezorgdheid geuit over de tegenvallende overdracht van technologische kennis en het mogelijk stopzetten van de ontwikkeling van de F-136 motor. Weliswaar in het besef dat een dergelijke gedragslijn ook past in het verkrijgen van een betere onderhandelingspositie, kan een eventuele uittreding van partnerlanden leiden tot politieke onzekerheid met mogelijke consequenties voor de voortgang van het project.

3.2.4 Dimensies Product, Tijd en Geld

Met betrekking tot de dimensies Product, Tijd en Geld plaatst de GAO een aantal kritische kanttekeningen, die wij aan de Jaarrapportage hebben gespiegeld. Ten aanzien van deze drie dimensies bestaat op een aantal punten verschil van inzicht tussen de GAO en het Amerikaanse Ministerie van Defensie (DoD). In aanvulling op de jaarrapportage, waarin de reactie van het DoD aan de orde komt, hebben wij navolgend vanuit ons perspectief een aantal belangrijke kanttekeningen uit het GAO-rapport opgenomen.

3.2.4.1 Dimensie Product

Volgens de GAO voorziet het JSF-programma in de aanvang van de LRIP-fase in 2007, zonder dat zeker is dat:

- de vluchteigenschappen van de drie basis JSF-vliegtuigmodellen overeenkomen met de vastgestelde vluchtparameters, ofwel de vastgestelde limieten voor hoogte, snelheid en aanvalshoeken;
- het vliegtuigontwerp betrouwbaar is;
- de ontwikkeling van de kritieke software³ in een vergevorderd stadium is;
- er een lijst is met de voorziene onderhoudsbehoeften; en ook niet dat
- een volledig geïntegreerd en functionerend vliegtuigstelsel volgens de verwachtingen ingezet kan worden.

De eerste testvluchten vangen in het najaar van 2006 aan. De productiemodellen voor de drie versies zullen vanaf 2009 worden getest. Een volledig geconfigureerd en geïntegreerd vliegtuigmodel zal in 2011 worden getest. Volgens de huidige planning wordt de LRIP in 2013 beëindigd. De GAO is voorstander van de evolutionaire/ stapsgewijze benadering en is evenals vorig jaar van mening dat het produceren van vliegtuigen voordat ze zijn getest en voordat is aangetoond dat het ontwerp uitontwikkeld is, de kans op ontwerpwijzigingen verhoogt, wat kan leiden tot hoge extra kosten, vertragingen en prestatieproblemen.

De GAO verschilt ook na hoor en wederhoor met het DoD van mening over de te volgen acquisitiestrategie en de daarmee samenhangende risico's voor het JSF-programma. De GAO is van mening dat, aangezien het DoD niet haar acquisitiestrategie wil aanpassen, het Congres van de Verenigde Staten dient te overwegen om de goedkeuring en toewijzing van middelen voor de verwerving van de JSF uit te stellen totdat het DoD een nieuwe Business Case heeft opgesteld en aan de hand van feitelijke testvluchten kan aantonen dat

³ Minder dan 35% van de 19 miljoen codelijnen zal volgens de GAO gereed zijn bij aanvang van de LRIP-fase.

de ontwerpkenmerken en de geïntegreerde missiecapaciteiten van de volledig geconfigureerde en geïntegreerde JSF-modellen goed functioneren. Het Nederlandse Ministerie van Defensie onderschrijft het standpunt van het DoD.

Tot slot merken wij op dat de Jaarrapportage bij de Projectdefinitie vermeldt dat het project Vervanging F-16 naast de verwerving van jachtvliegtuigen tevens de verwerving van bijbehorende simulatoren, initiële reservedelen, infrastructuur, speciale gereedschappen, meet- en testapparatuur, documentatie, initiële opleidingen, transport alsmede de betaling van BTW omvat.

Wij benadrukken dat het JSF-concept een geïntegreerd wapenplatform is, waarvan het aan te schaffen informatiesysteem Autonomic Logistics Information System (ALIS) integraal onderdeel uitmaakt. Ons is toegezegd, dat in de D-brief uitgebreid zal worden ingegaan op de consequenties van dit systeem binnen Defensie.

3.2.4.2 Dimensie Tijd

Vanwege de samenhang met de dimensie Product, verwijzen wij voor de kanttekeningen inzake de dimensie Tijd, naar de paragraaf inzake de dimensie Product.

3.2.4.3 Dimensie Geld

De GAO geeft de voorkeur aan vaste-prijs-contracten, aangezien deze meer risico op de opdrachtnemer leggen en zij voorts een grotere stimulans zijn voor een efficiënte en voordelige uitvoering. Het GAO-rapport vermeldt dat voor de initiële productieorders in het JSF-project kostenvergoedingcontracten met een limiet gehanteerd worden. Dit is overigens niet ongebruikelijk bij het DoD. Dergelijke contracten plaatsen een groot risico op de afnemer (het DoD), omdat het de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever is om de kosten te minimaliseren/ reduceren. Dergelijke contracten worden gewoonlijk alleen 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" (vanaf 2013) over te gaan op vaste-prijs-contracten.

Zoals in de Jaarrapportage is aangegeven is de omvang van de Nederlandse SDD-participatie van \$ 800 miljoen ongewijzigd gebleven ten opzichte van 2002. Het GAO-rapport geeft aan dat de geschatte ontwikkelingskosten (inclusief de pre-ontwikkelingskosten uit de Concept Development Phase (CDP)) naar de stand van december 2005 \$ 45,7 miljard zullen bedragen. Deze prognoses kunnen wij niet beoordelen. In het voorjaar 2006 wordt een nieuwe raming verwacht van de Cost Analysis Improvement Group (CAIG) van het Amerikaanse Defense Acquisition Board (DAB).

3.2.5 Financieel

De financiële informatie in de Jaarrapportage met betrekking tot de SDD-participatie van Nederland, sluit aan met de onderliggende administraties en begrotingen. Voor wat betreft de informatie inzake de door de Nederlandse bedrijven ontvangen orders, verwijzen wij naar de paragraaf "Toereikendheid van de projectbeheersing". Inzake onze bevindingen over de Nederlandse Business Case verwijzen wij naar de paragraaf "Toegepaste calculatiemethoden".

In de Jaarrapportage is aangegeven dat Nederland bij de verwerving van de JSF geen SDD-ontwikkelingskosten hoeft te betalen, daarom hebben de kostenstijgingen in de SDD-fase geen invloed op de vliegtuigstuksprijs voor Nederland.

Gedurende de periode 2007 – 2013 lopen de SDD- en de LRIP-fase parallel aan elkaar. Nederland zal, in geval van ondertekening van het PSFD MoU, wel moeten bijdragen aan de ontwikkelingskosten van de LRIP-fase.

Ons is toegezegd dat in de D-brief op de wijze van financiering wordt ingegaan. Wij achten het in het JSF-project van belang bij Lockheed Martin (LM) en het JSF PO de ontwikkelingskosten van beide fasen gescheiden te verantwoorden om verschuiving tussen budgetten te voorkomen.

De mogelijke verschuiving tussen de SDD- en LRIP-fase kan ook gevolgen hebben voor de afdrachten door de Nederlandse bedrijven. Immers, over SDD-opdrachten dient niet en over LRIP-opdrachten dient wel te worden afgedragen.

3.2.6 Niet financieel

Gerelateerde projecten

Zoals vermeld in de Jaarrapportage heeft de Minister van Defensie trajecten in gang gezet en investeringen gedaan die nauw gerelateerd zijn aan de JSF. Wij merken op dat deze gerelateerde projecten niet in het JSF-budget zijn opgenomen; zij zijn separaat geacommodeerd in de Defensie-begroting. Wij hebben deze projecten niet in ons onderzoek betrokken.

Aantallen te produceren JSF-toestellen

Gedurende 2005 hebben de inschattingen met betrekking tot de aantallen te produceren JSF-toestellen geen wijzigingen van betekenis ondergaan. In de definitieve Nederlandse Business Case is uitgegaan van een conservatieve inschatting van een te produceren aantal vliegtuigen van 4.500. Daarin was met betrekking tot het verwachte totale productie-aantal een veiligheidsmarge ingebouwd. Deze marge is inmiddels nagenoeg verdwenen.

Kennisintensivering en werkgelegenheid

Nederland participeert in de ontwikkelingsfase van het JSF-project mede ter stimulering van de technologische ontwikkeling, ter bevordering van de betrokkenheid van het Nederlandse MKB, ter vergroting van de werkgelegenheid en ter kennisintensivering in Nederland.

Door de eventuele spin-off effecten vast te stellen op het gebied van innovatie en technische ontwikkelingen kan nader inzicht worden verkregen in de aard van de afgesloten orders. Het is niet haalbaar gebleken om dit inzicht op het niveau van de individuele contracten te verkrijgen. Zoals in de Jaarrapportage 2005 is medegedeeld heeft EZ bij het NIVR een studie uitgezet, die de effecten op de kenniseconomie van de SDD-deelname in kaart moet brengen. De resultaten van deze studie worden medio mei 2006 verwacht.

In de Jaarrapportage is vermeld dat de F-136 motor, ontwikkeld door een consortium van General Electric en Rolls Royce, niet in het Amerikaanse presidentiële budget van 2007 is gebudgetteerd. Besluitvorming door het Amerikaanse Congres hierover is eind 2006 voorzien. Voor SDD-orders die gerelateerd zijn aan deze motor, verwijzen wij naar de Bijlage bij de Jaarrapportage.

3.3 Toegepaste calculatiemethoden, verwachtingen en risicoanalyses

De Nederlandse 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. Er is afgesproken om in 2008 de Business Case opnieuw te berekenen en het afdrachtpercentage definitief vast te stellen.

Ons advies van vorig jaar, om enkele sterk aan verandering onderhevig zijnde parameters in de Business Case periodiek te evalueren en na te gaan wat de gevoeligheid op het afdrachtpercentage is van het gelijktijdig veranderen van parameters door middel van een scenarioanalyse, is niet opgevolgd. Wij benadrukken de relevantie van een dergelijke analyse.

Ten aanzien van de omzetverwachtingen is in de Jaarrapportage 2005 meegedeeld dat hieromtrent niets is gewijzigd ten opzichte van de Jaarrapportage 2004. Verder bevat de Jaarrapportage geen relevante informatie over de Business Case.

Nederlandse projecten

Een deel van de Nederlandse bijdrage aan de SDD-fase (\$ 50 miljoen) wordt conform het SDD MoU besteed aan de betalingen voor Nederlandse projecten. Indien Defensie op 30 september 2009 minder dan \$ 25 miljoen heeft gecommitteerd 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 gecommitteerd te zijn. Uit de Jaarrapportage blijkt dat ultimo 2005 10% van de beoogde uitgaven is gerealiseerd. Gegeven het feit dat voor 2006 € 9,4 miljoen aan uitgaven wordt geraamd, waarvan op dit moment voor \$ 4,75 miljoen aan opdrachten is verstrekt, rijst de vraag of dit bedrag van \$ 50 miljoen tijdig zal worden besteed.

Risicoanalyse

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

3.4 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 met 2025 voor de Nederlandse deelname aan de SDD-fase respectievelijk voor de verwerving van jachtvliegtuigen. Het projectbudget is sindsdien niet bijgesteld.

De budgettaire inpassing van de benodigde financiering voor de SDD-fase, zoals deze is opgenomen in de Jaarrapportage, zal nog door middel van een begrotingswet in de departementale begroting van Defensie verwerkt moeten worden. Het benodigde budget voor de feitelijke vervanging kunnen wij, gelet op alle ontwikkelingen, nog niet beoordelen.

De directeur Auditdienst
Defensie

L.A.M. van den Nieuwenhuijzen RA

De directeur Auditdienst
Economische Zaken

W. Schellekens RA