

Defensie



Ministerie van Defensie

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

N/2009005520

**Assurance-rapport betreffende
Tiende Jaarrapportage over het project**

“Vervanging Pantservoertuigen M577 en YPR” naar de stand van 31 december 2008

Datum: 6 april 2009

Uitgebracht ten behoeve van de Tweede Kamer

Auditdiensten
Ministerie van Defensie
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

INHOUDSOPGAVE

1 Opdracht en Onderzoek	3
1.1 Opdracht.....	3
1.2 Object van onderzoek.....	3
1.3 Criteria.....	4
1.4 Verrichte werkzaamheden	4
1.4.1. De beheersing en het beheer van het project.....	4
1.4.2. De kwaliteit en volledigheid van de in de jaarrapportage opgenomen informatie.....	4
2 Conclusies	6
2.1 De beheersing en het beheer van het project.....	6
2.2 De kwaliteit en volledigheid van de in de jaarrapportage opgenomen informatie.....	6
3 BEVINDINGEN	8
3.1 De beheersing en het beheer van het project.....	8
3.2 De kwaliteit en volledigheid van de in de jaarrapportage opgenomen informatie.....	9

1 Opdracht en Onderzoek

1.1 Opdracht

Het project Vervanging Pantservoertuigen M577 en YPR van de toenmalige Koninklijke Landmacht van het Ministerie van Defensie is door de Tweede Kamer op 26 juni 1997 aangewezen als groot project. De Vaste Commissie voor Defensie (VCD) van de Tweede Kamer der Staten Generaal heeft in een brief van 18 juni 1998 aangegeven op welke wijze de commissie de Regeling grote projecten voor dit project wil hanteren. In de brief worden de volgende eisen gesteld aan de informatie in de jaarrapportage aan de Tweede Kamer:

- Informatie over de voortgang in het algemeen (inclusief zich wijzigende omstandigheden die nopen tot inhoudelijke aanpassing van het project) en per onderdeel (deelproject), afgezet tegen de basisbeschrijving als ijkpunt en vergeleken met de laatste jaarrapportage.
- Informatie over de financiële aspecten, over de verplichtingen en uitgaven per projectonderdeel, afgezet tegen budget, zowel in totaliteit als per jaar. Ook dienen elke keer eventuele financiële en andere uitvoeringsrisico's (inclusief dreigende kostenoverschrijdingen) in beeld te worden gebracht.

De VCD stelt in de voornoemde brief ten aanzien van de betrokkenheid van de auditdiensten dat deze een oordeel geven over de kwaliteit en volledigheid van de jaarrapportage en over de toereikendheid van de projectorganisatie, inclusief administratieve organisatie en interne controle.

Om dit doel te realiseren is een onderzoek uitgevoerd naar de specifiek in de Regeling grote projecten genoemde aspecten:

- De beheersing en het beheer van het project.
- De kwaliteit en volledigheid van de in de jaarrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Minister van Defensie in de vorm van een joint audit door de Auditdiensten van Defensie en van Verkeer en Waterstaat.

1.2 Object van onderzoek

Het project is onderverdeeld in drie deelprojecten:

- Klein pantserwielvoertuig, de Fennek MRAT (Medium Range Anti-Tank) en Fennek AD (Algemene Dienst);
- Infanteriegevechtsvoertuig (IGV), de CV-90;
- Groot pantserwielvoertuig (PWV), de Boxer.

Wij hebben de jaarrapportage "Vervanging Pantservoertuigen M577 en YPR", inclusief de commercieel vertrouwelijke brief (met bijlage) over het jaar 2008 onderzocht. Deze jaarrapportage is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Defensie.

Het is de verantwoordelijkheid van de Auditdiensten van Defensie en van Verkeer en Waterstaat om een conclusie te formuleren over de in de opdracht geformuleerde aspecten.

1.3 Criteria

Wij hebben het onderzoek uitgevoerd binnen de algemene kaders van de Regeling grote projecten en het Handboek Auditing Rijksoverheid (HARo) 2008. Daarnaast hebben wij de Defensie Materieel Proces (DMP) procedure en het Handboek Projectmanagement van de Defensie Materieel Organisatie (DMO) als uitgangspunt gebruikt.

1.4 Verrichte werkzaamheden

Ons onderzoek is verricht in overeenstemming met Nederlands recht, waaronder Standaard 3000 "Assurance-opdrachten anders dan opdrachten tot controle en beoordeling van historische financiële informatie" en Standaard 3400 "Onderzoek van toekomstgerichte financiële informatie". Dienovereenkomstig hebben wij ons onderzoek zodanig gepland en uitgevoerd dat een deugdelijke grondslag is verkregen voor onze conclusies over de door ons onderzochte aspecten.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen assurance-informatie voldoende en geschikt is als basis voor onze conclusies.

Ons onderzoek is uitgevoerd bij de projectorganisaties van de drie deelprojecten. Wij hebben onder andere gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Schriftelijke stukken betreffende de informatievoorziening en correspondentie aan en met de Tweede Kamer.
- Beschikbare correspondentie en (beleids-)gegevens en de onderliggende (financiële) administraties.
- Verslagen van nationale en internationale overlegfora.
- Interviews met de projectorganisaties.
- Interviews met de overige betrokkenen.
- Interview met het ministerie van Economische Zaken omtrent de stand van zaken industriële compensatie.
- Rapportage ARTEC.

Betreffende ons onderzoek naar de beheersing en het beheer van het project, hebben wij met één beperking te maken. Voor wat betreft het deelproject groot pantserwielvoertuig (de Boxer), hebben wij de internationale projectorganisatie Organisation Conjointe de Coöperation en matière d'Armament (OCCAR) niet beoordeeld aangezien Nederland formeel geen lid is van OCCAR. Wel heeft een beoordeling plaatsgevonden van de wijze waarop de (Nederlandse) projectorganisatie de informatie afkomstig van de OCCAR BOXER programmadivisie heeft verwerkt.

1.4.1. De beheersing en het beheer van het project

Wij hebben voor het project de opzet en het bestaan van specifieke onderdelen van de projectorganisatie onderzocht door middel van interviews en de beoordeling van relevante documentatie ter zake. Wij hebben met name aandacht besteed aan de beheersmaatregelen 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.

1.4.2. De kwaliteit en volledigheid van de in de jaarrapportage opgenomen informatie

We zijn nagegaan of de in de Regeling grote projecten voorgeschreven historische financiële en niet-financiële informatie is opgenomen in de jaarrapportage.

In deze paragraaf is onderscheid gemaakt in financiële informatie en niet-financiële informatie. De financiële informatie is conform de voorschriften die zijn vermeld in het HARo 2008 uiteengezet in historische en toekomstgerichte financiële informatie. In deze paragraaf wordt toegelicht welke werkzaamheden door ons zijn verricht.

Financiële informatie

Historische financiële informatie

Ter zake van de in de jaarrapportage opgenomen historische financiële informatie, zijn wij nagegaan of de aangegane verplichtingen en verrichte uitgaven juist en volledig zijn weergegeven en aansluiten op de financiële administratie per 31 december 2008.

Toekomstgerichte financiële informatie

Ter zake van de in de jaarrapportage opgenomen toekomstgerichte financiële 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 een juiste wijze is verwerkt in de jaarrapportage.

Niet-financiële informatie

Ter zake van de in de jaarrapportage opgenomen niet-financiële informatie zijn wij nagegaan of deze informatie is ontleend aan interne en externe 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 niet strijdig is met onze kennis van het project.

2 Conclusies

Hierbij geven wij de conclusies naar aanleiding van de door ons uitgevoerde werkzaamheden.

2.1. De beheersing en het beheer van het project

De opzet en het feitelijk functioneren van beheersmaatregelen met betrekking tot de planning, de voortgangsbewaking, de budgetbewaking, de interne informatievoorziening en het risicomanagement in 2008 voldoen aan de binnen Defensie gestelde eisen.

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

De jaarrapportage bevat alle aspecten die de Regeling grote projecten en de brief van 18 juni 1998 van de VCD benoemen, uitgezonderd de in deze paragraaf opgenomen opmerking.

Financiële informatie

Historische financiële informatie

De in de Regeling grote projecten voorgeschreven historische financiële informatie is opgenomen in de jaarrapportage. Wij hebben vastgesteld dat de financiële informatie van de drie deelprojecten juist en volledig is weergegeven en aansluit op de financiële administratie per 31 december 2008. De controle op de aangegane verplichtingen en de verrichtte uitgaven heeft in één geval geleid tot de constatering van een dubbele betaling in 2008. De geconstateerde fout is door de Defensie organisatie onderkend en is in 2009 hersteld.

De historische financiële informatie over 2008 is onderbouwd aan de hand van contracten, correspondentie en overige documenten.

Toekomstgerichte financiële informatie

Op basis van de door ons uitgevoerde werkzaamheden concluderen wij dat de beschikbare informatie op een eerste wijze is verwerkt in de jaarrapportage. De toekomstgerichte informatie is gebaseerd op veronderstellingen en schattingen. Gegeven de onzekerheid die inherent is aan toekomstgerichte informatie kan de realisatie overigens afwijken van het gepresenteerde beeld van de mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

Wij hebben daarnaast vastgesteld dat de toekomstgerichte financiële informatie van de drie deelprojecten aansluit op de begrotingsadministratie van het departement en de meerjarenraming (het Defensie Investeringsplan).

Niet-financiële informatie

De in de Regeling grote projecten voorgeschreven niet-financiële informatie is, uitgezonderd onderstaande opmerking, opgenomen in de jaarrapportage. Op dit punt wordt niet aan de Regeling grote projecten voldaan.

Opmerking

Inzake het deelproject IGV is niet nader ingegaan op de stand van zaken omtrent het aantal geleverde voertuigen per type aan Defensie in relatie tot het contractueel overeengekomen leverschema.

De niet-financiële informatie is ontleend aan interne en externe informatie en rapportages die door het management worden gebruikt voor de beheersing van het project. Voorts is deze informatie consistent met de financiële verantwoording van het project en niet strijdig met onze kennis van het project.

3 Bevindingen

Naar aanleiding van de onderzochte aspecten hebben wij de volgende bevindingen. Deze bevindingen tasten de strekking van de in hoofdstuk 2 opgenomen conclusies niet aan.

3.1. De beheersing en het beheer van het project

Projectrisico's, risicomangement en –beheersing

Binnen de projectorganisaties van de deelprojecten Klein pantserwielvoertuig en IGV worden geen risicoregisters gehanteerd zoals voorgeschreven in de interne regelgeving ten aanzien van projectmanagement. Omdat het deelproject Klein pantserwielvoertuig ten einde loopt en het deelproject IGV in een relatief vergevorderd stadium verkeerd wordt geen volledig risicomangementsysteem meer ingericht. In de antwoorden op Kamervragen van 20 juni 2008 (DMO/DB/2008015557) is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. Overigens worden de resterende risico's intern wel bewaakt.

Evenals in ons voorgaand assurance-rapport adviseren wij de projectorganisatie, voor zover mogelijk, risico's in een vroeg stadium te kwantificeren en zodoende vroegtijdig inzicht te verkrijgen in mogelijke kostenoverschrijdingen per deelproject en de toereikendheid van de projectreserves.

Projectreserve

De Tweede Kamer is door middel van de antwoorden op de schriftelijke vragen over de 9^e jaarrapportage nader geïnformeerd omtrent de aanwending van de projectreserves. Defensie heeft dit als volgt verwoord:

“De projectreserve is in de eerste plaats bedoeld om maatregelen te kunnen nemen wanneer risico's zich verwezenlijken of wanneer zich onvoorziene gebeurtenissen voordoen. De projectreserve wordt tevens gebruikt om de financiële consequenties van wijzigingen in het project op te vangen, zoals verschuivingen in de tijd of aanpassing van de eisen. Indien er geen andere mogelijkheid is, kan de projectreserve, afhankelijk van het stadium van het project, worden aangewend om prijsstijgingen te financieren”. Hoewel bovengenoemde aanwending van de projectreserve een gebruikelijke werkwijze binnen Defensie is, achten wij dit geen juiste handelswijze. Projectreserves worden immers aangelegd om (onvoorziene) risico's in een project op te vangen en niet om contractueel (voorzienbare) overeengekomen prijsbijstellingen te financieren. Afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt kan dit leiden tot een groter of kleiner financieel risico.

Projectreserve groot pantserwielvoertuig

De prijsbijstelling 2008 voor het deelproject Groot pantserwielvoertuig is ten laste gebracht van de projectreserve van dit project. Door op deze manier de projectreserve aan te wenden, wordt de kans vergroot dat toekomstige onvoorziene uitgaven niet meer uit de projectreserve betaald kunnen worden.

Defensie onderkent voor dit deelproject een financieel risico omdat, de projectreserve voor de serieproductie ontoereikend wordt geacht voor de onderkende meerbehoeften. Vooralsnog is het projectbudget niet verhoogd. In 2009 wordt bezien of de noodzaak van de meerbehoeften wordt onderschreven en of de benodigde budgetverhoging financieel is in te passen. In de jaarrapportage en de commercieel vertrouwelijke bijlage wordt hierop nader ingegaan.

Projectbeheersing groot pantserwielvoertuig

Aangezien de OCCAR projectorganisatie buiten de reikwijdte van ons onderzoek valt kunnen wij geen uitspraak doen omtrent de toereikendheid van de OCCAR projectorganisatie. In 2008 heeft OCCAR een klanttevredenheidonderzoek gehouden. Naar aanleiding daarvan heeft in november 2008 een Customer Satisfaction Meeting plaatsgevonden tussen OCCAR en de Nederlandse projectorganisatie waarin de verbeterpunten inzake onder meer de afstemming van de planning en de uitwisseling van informatie zijn besproken. Wij adviseren de Nederlandse projectorganisatie deze verbeterpunten in 2009 op te pakken.

3.2. De kwaliteit en volledigheid van de in de jaarrapportage opgenomen informatie

De jaarrapportage is op een tweetal punten gewijzigd ten opzichte van de indeling van de jaarrapportage over 2007. In de commercieel vertrouwelijke bijlage bij de commercieel vertrouwelijke brief is een tabel met de significante risico's opgenomen. Dit vergroot het inzicht en de samenhang van de informatie omtrent risico's. Daarnaast is er geen separate paragraaf opgenomen over het onderwerp instandhoudingvoorbereiding. In de jaarrapportage 2007 was dit onderwerp opgenomen ter voldoening aan een verzoek van de Tweede Kamer (Algemeen Overleg van 21 juni 2006, Kamerstuk 26 396, nr.59).

Hierna wordt per deelproject nader ingegaan op risicomanagement en – beheersing, behoeftestelling en wijzigingenbeheer, planning en voortgangbewaking en inrichting van de projectorganisatie.

Klein pantserwielvoertuig

Risicomanagement en –beheersing

Er zijn ten opzichte van ons voorgaande rapport geen significante mutaties opgetreden in het risicomanagementproces.

Behoeftestelling en wijzigingenbeheer

De behoefte en de wijzigingen in de behoefte zijn adequaat beschreven in de jaarrapportage.

Planning en voortgangsbewaking

Op basis van de verkregen documentatie hebben wij voldoende inzicht verkregen in de planning en voortgang van het project. De planning wordt op adequate wijze afgestemd met interne en externe stakeholders. De planning en voortgang zijn adequaat beschreven in de jaarrapportage.

De levering van de Klein pantserwielvoertuigen wordt in 2009 voltooid. De Defensie Materieel Organisatie heeft aan ons haar voornemen kenbaar gemaakt om in de eerste helft van 2010 de projectevaluatie volgens het Defensie Materieel proces in gang te zetten.

Inrichting projectorganisatie

Er hebben zich geen wijzigingen voorgedaan in de inrichting van de projectorganisatie.

Infanteriegevechtsvoertuig

Risicomanagement en –beheersing

Er zijn ten opzichte van ons voorgaande rapport geen significante mutaties opgetreden in het risicomanagementproces.

Behoeftestelling en wijzigingenbeheer

De behoefte en de wijzigingen in de behoefte zijn adequaat beschreven in de jaarrapportage.

Planning en voortgangsbewaking

Op basis van de verkregen documentatie hebben wij voldoende inzicht verkregen in de planning en voortgang van het project. De planning wordt op adequate wijze afgestemd met interne en externe stakeholders. In de jaarrapportage wordt niet nader ingegaan op de stand van zaken omtrent het aantal geleverde voertuigen per type aan Defensie in relatie tot het contractueel overeengekomen leverschema.

Inrichting projectorganisatie

Er hebben zich geen wijzigingen voorgedaan in de inrichting van de projectorganisatie.

Groot pantserwielvoertuig

Risicomanagement en –beheersing

Risico's worden op drie niveau's gemanaged en beheerst. Binnen het OCCAR Boxer programma is een risicomanagementsysteem opgezet, waarin alle onderkende risico's worden vastgelegd en gevolgd. Hiervoor is een risicoregister ingericht voor zowel de ontwikkelingsfase als de productiefase. Het Nederlandse risicoregister is beschreven in het Project Management Plan. Dit register bevat naast de risico-omschrijving ook de kans van optreden, de effecten en de te nemen beheersmaatregelen. Tevens is er een risicoregister op het niveau van Defensie toeleveranciers.

Behoeftestelling en wijzigingenbeheer

De behoefte en de wijzigingen in de behoefte zijn adequaat beschreven in de jaarrapportage.

In de 10^e jaarrapportage wordt vermeld dat in de loop van 2008, mede op grond van operationele ervaringen, enkele meerbehoeften zijn geformuleerd waaronder de behoefte aan specifieke rijlesvoertuigen en een rijsimulator. Vooralsnog is daar onvoldoende budget voor beschikbaar. Momenteel wordt opnieuw bezien of de noodzaak van de meerbehoeften wordt onderschreven en of deze financieel zijn in te passen. Defensie onderkent een financieel risico waar in de commercieel vertrouwelijke brief bij de jaarrapportage nader op wordt ingegaan.

Planning en voortgangsbewaking

Op basis van de verkregen documentatie hebben wij voldoende inzicht verkregen in de planning en voortgang van het project. De planning wordt op adequate wijze afgestemd met interne en externe stakeholders. De planning en voortgang is adequaat beschreven in de jaarrapportage.

Inrichting projectorganisatie

Er hebben zich geen wijzigingen voorgedaan in de inrichting van de projectorganisatie.

Industriële participatie en compensatie

Algemeen

Het ministerie van Economische Zaken informeert de Tweede Kamer jaarlijks commercieel vertrouwelijk over de directe en indirecte invulling van de compensatieovereenkomsten. In de jaarrapportage inclusief de commercieel vertrouwelijke brief wordt ingegaan op de stand van zaken omtrent de industriële participatie en compensatie.

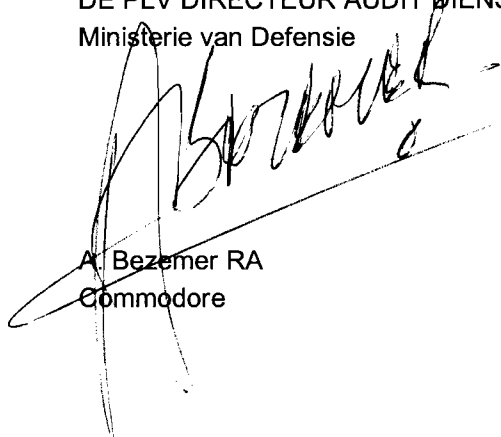
Werkaandeelverplichting inzake groot pantserwielvoertuig

ARTEC is contractueel verplicht om periodiek aan OCCAR te rapporteren omtrent de nadere invulling van de participatieopdrachten. Door ons is vastgesteld dat de in de commercieel vertrouwelijke bijlage opgenomen informatie in overeenstemming is met het workshare report van ARTEC.

Compensatieopdrachten en kennisoverdracht inzake groot pantserwielvoertuig en IGV

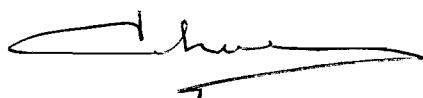
Door ons is vastgesteld dat de informatie omtrent de invulling van de compensatieopdrachten en kennisopdracht in de jaarrapportage en commercieel vertrouwelijke brief is opgenomen en in overeenstemming is met de aan ons beschikbaar gestelde informatie van het ministerie van Economische zaken.

DE PLV DIRECTEUR AUDIT DIENST
Ministerie van Defensie



A. Bezemer RA
Commodore

DE DIRECTEUR AUDIT DIENST
Ministerie van Verkeer en Waterstaat



P. Scholte RA